

INSTITUCIONES Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. CONCEPTOS GENERALES

MARTÍN JESÚS URREA SALAZAR

MARTÍN JESÚS URREA SALAZAR

**INSTITUCIONES Y DERECHO
DE LA UNIÓN EUROPEA.
CONCEPTOS GENERALES**

CEDEU

Editorial Síndéresis

1ª edición, 2021

© Martín Jesús Urrea Salazar

© 2021, editorial Sínderesis

Venancio Martín, 45 – 28038 Madrid, España

Rua Diogo Botelho, 1327 – 4169-004 Porto, Portugal

info@editorialsinderesis.com

www.editorialsinderesis.com

ISBN: 978-84-19199-07-2

Depósito legal: M-37162-2021

Produce: Óscar Alba Ramos

Impreso en España / Printed in Spain

Reservado todos los derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes, sin la preceptiva autorización, reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

ÍNDICE

I. LA UNIÓN EUROPEA Y SU CONTEXTO.....	9
1. INTRODUCCIÓN: LA SOCIEDAD INTERNACIONAL	11
1. La unidad del ordenamiento jurídico como presupuesto.....	11
2. Perspectiva teórica de la integración	14
3. La subjetividad internacional de las Organizaciones internacionales	17
4. El Consejo de Europa	20
2. LA UNIÓN EUROPEA: NATURALEZA JURÍDICA.....	27
1. Antecedentes.....	27
2. Naturaleza jurídica.....	32
3. Valores fundamentales, objetivos y principios de la Unión Europea	34
3. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA	49
1. La atribución de competencias. Tipos de competencias. Cláusula de imprevisión	49
2. Distribución de competencias en el marco de la Unión Europea	53
3. Principios rectores del ejercicio de competencias	57
II. LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS	59
4. DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA.....	61
1. La garantía de los derechos humanos en la Unión Europea. Importancia de la cuestión	61
2. Fundamentos jurídicos.....	65
3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	67
4. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los Derechos humanos	71
5. Otros mecanismos de protección	72
5. EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.....	75

1. El Convenio Europeo para la la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Derechos individuales	75
2. Órganos y técnicas de control.....	79
3. Jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	82
4. La Adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales	86
6. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA	89
1. La ciudadanía de la Unión: antecedentes y concepto	89
2. Fundamentación jurídica	92
3. Contenido: los derechos inherentes a la ciudadanía europea.....	94
7. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.....	99
1. Introducción	99
2. Espacio de Libertad	104
3. Espacio de Seguridad.....	115
4. Espacio de Justicia.....	117
III. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA ...	125
8. PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA	127
1. Cuestiones generales.....	127
2. Estructura institucional	130
9. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: SISTEMA JURISDICCIONAL	153
1. Cuestiones generales.....	153
2. El Tribunal de Justicia: organización y estructura.....	155
3. Procedimiento	168
IV. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA	171
10. NATURALEZA JURÍDICA Y FUENTES DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	173
1. Naturaleza y características del Derecho comunitario.....	173
2. Las fuentes del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.....	175

11. EL DERECHO COMUNITARIO EN SU RELACIÓN CON EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS	189
1. La autonomía del Derecho de la Unión Europea.....	189
2. Principios rectores del ordenamiento jurídico comunitario.....	193
12. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DERECHO ESPAÑOL	203
1. La recepción de las normas de la Unión Europea en el Derecho español	203
2. Aplicación del Derecho de la Unión Europea en España	208
13. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA.....	213
1. La intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción de la Unión Europea	213
2. El control del cumplimiento del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas	221
V. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.....	227
14. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA	229
1. Introducción: la acción exterior de la Unión Europea	229
2. La subjetividad internacional de la Unión Europea.....	234
15. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	244
1. Introducción: competencia y base jurídica	244
2. Instrumentos de la PESC	247
BIBLIOGRAFÍA.....	254

I. LA UNIÓN EUROPEA Y SU CONTEXTO

1. INTRODUCCIÓN: LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

SUMARIO: 1. La unidad del ordenamiento jurídico como presupuesto / 2. Perspectiva teórica de la integración / 3. La subjetividad internacional de las Organizaciones internacionales / 4. El Consejo de Europa

1. La unidad del ordenamiento jurídico como presupuesto

A la hora de abordar el estudio del Derecho de la Unión Europea, como de toda disciplina jurídica, debemos partir de un presupuesto básico: la necesaria unidad del ordenamiento jurídico. Más aún si nos movemos en el ámbito del Derecho internacional o del Derecho comunitario, que es también en última instancia un ordenamiento jurídico internacional.

Conviene recordar que, en el Derecho internacional, por su propia idiosincrasia, ni la creación de las normas, ni su aplicación, ni la resolución de las controversias se encuentran centralizadas en órganos concretos. Todos esos aspectos del *iter jurídico* residen en última instancia en la voluntad de los Estados, que aún hoy, son los protagonistas absolutos del ordenamiento jurídico internacional. De tal forma que la visión de Paul Reuter de un modelo de sociedad internacional de yuxtaposición de Estados, con rasgos de sociedad basada en la satisfacción de intereses comunes y a la vez parcialmente organizada, continua plenamente vigente.

En esta fase del Derecho internacional contemporáneo no parece ni tan siquiera existir un verdadero consenso en cuanto a si el apartado 1º del art. 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia contiene la enumeración de las fuentes del Derecho internacional. En cuanto a la resolución de conflictos, la nota predominante hoy en día, aun con matices, es el carácter facultativo de las jurisdicciones.

Por contra, los Derechos internos se basan en la existencia de unos órganos legislativos, los Parlamentos o Asambleas Legislativas, un sistema de fuentes jerarquizado y bien definido y unos órganos jurisdiccionales encargados de la resolución de los litigios y de la implementación forzosa de las normas. En el Derecho español, por ejemplo, la enumeración de las fuentes se encuentra en los artículos 1.1 del código civil y 93 a 96 de nuestra Constitución. Las normas jurídicas tienen unos cauces de adopción claramente definidos en función del rango y materia sobre la que versen, y las reglas generales para su aplicación se contemplan en los artículos 3, 4 y 5 del código civil.

De estos mismos rasgos goza, al menos parcialmente, el Derecho de la Unión Europea. En efecto, podemos hablar de la existencia de unos órganos legislativos y de unos procedimientos de adopción de actos jurídicos que aparecen definidos en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión, a propuesta de la Comisión son los protagonistas del denominado procedimiento legislativo ordinario (anteriormente conocido como “codecisión”).

El artículo 288 del TFUE contiene una enumeración de los actos legislativos de las Instituciones de la Unión, con sus características y efectos, al afirmar que:

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes. El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos. Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

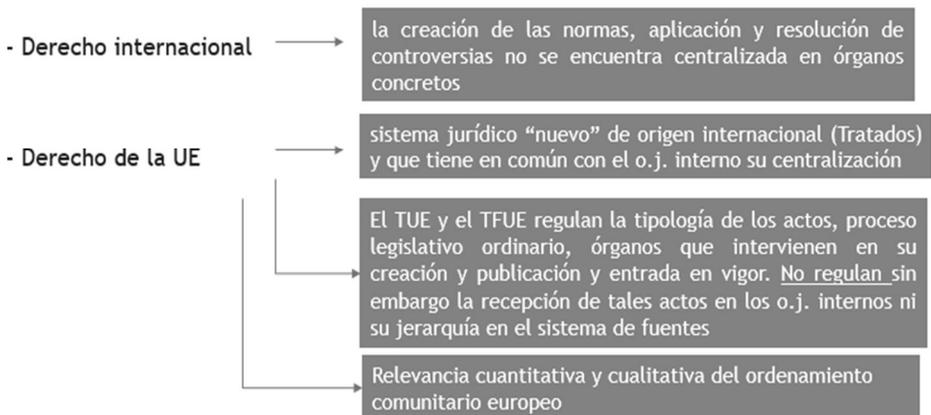
Además, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros junto con los jueces nacionales, estos últimos, en su faceta de jueces del ordenamiento comunitario.

En efecto, el juez nacional ha de asegurar la plena efectividad del Derecho comunitario, aplicando las normas del ordenamiento jurídico de la Unión y dejando inaplicadas, en su caso, aquellas otras normas del derecho nacional contrarias. Especial relevancia cobra a este respecto la cuestión prejudicial, mediante la cual, los órganos judiciales de los Estados miembros, sin ser orgánicamente jueces comunitarios, lo son en un sentido funcional, convirtiéndose en jueces comunitarios.

Quedan sin embargo fuera del ordenamiento jurídico comunitario dos aspectos básicos: la recepción de los actos legislativos en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros y su posición en el sistema de fuentes. Omisión que queda atenuada en virtud de la primacía del Derecho comunitario y del principio de cooperación leal, en cuya virtud los Estados miembros vienen obligados a adoptar todas aquellas medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las Instituciones de la Unión (art. 4.3 TUE).

En unión a estos criterios (primacía del derecho comunitario y cooperación leal), los principios rectores de la delimitación y ejercicio de las competencias de la Unión contenidos en el artículo 5 del TUE (atribución, proporcionalidad y subsidiariedad), vienen a esclarecer la relación existente entre el derecho de la Unión y el Derecho interno de los Estados miembros.

LA UNIDAD DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO



Perspectivas: Derecho interno v. Derecho internacional

	DERECHO INTERNO	DERECHO INTERNACIONAL
FUENTES	art. 1.1 C.c y 93 a 96 CE	No existe (¿art. 38 Estatuto TIJ?)
FORMACIÓN DE LAS NORMAS	Parlamentos / Asambleas Legislativas	Los propios Estados
APLICACIÓN	arts. 3, 4 y 5 C. c.	No hay órganos encargados
CONTROVERSIAS	Jurisdicción obligatoria	Jurisdicción facultativa

Concepción dualista (ordenamientos jurídicos diferenciados) v. concepción monista (unidad del ordenamiento jurídico)

2. Perspectiva teórica de la integración

La organización del mundo en Estados soberanos comporta la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos y de sistemas judiciales destinados a resolver las controversias (cada Estado tiene su propio poder judicial). La primera consecuencia, aunque ni mucho menos la única, es la presencia de barreras al comercio y a los intercambios económicos de todo tipo. Desde tiempos inmemoriales, el comercio ha constituido un motor de integración en la sociedad. Y por supuesto, con repercusiones en el ámbito jurídico.

La existencia de esta pluralidad de sistemas políticos y jurídicos tiene una primera consecuencia, la pérdida de seguridad jurídica. Los comerciantes precisan de ella para desarrollar su actividad, han de saber qué ley estatal rige sus contratos, y que órganos jurisdiccionales están llamados a resolver las eventuales controversias que puedan suscitarse. Pero esta pluralidad también ha cristalizado en la existencia de otro tipo de barreras jurídico-públicas al comercio internacional, barreras estas que adoptan la forma de aranceles, restricciones cuantitativas y prácticas desleales (dumping y subvenciones).

La mayoría de los procesos de integración existentes en la actualidad, y también el europeo, han tenido su origen o se han iniciado precisamente para acometer esta vertiente económica. Lo que sucede es que han evolucionado, o lo están haciendo, hacia otros aspectos de la realidad social y política. Podemos entonces avanzar una conclusión, integración económica e integración política y social tienden a converger, por lo que a lo largo de las diversas etapas se entremezclan y confunden. Mercosur y la Comunidad Andina son un buen ejemplo de ello.

Y esa evolución implica, también, la institucionalización mediante la creación de Organizaciones internacionales. En efecto, a diferencia de la cooperación, la integración conduce siempre a la creación de un sistema institucional encargado, precisamente, de la gestión de aquellas parcelas de soberanía cedidas por los Estados.

Por eso, los estudiosos de esta materia contemplan la integración como un proceso vivo y que transcurre a través de diversas fases. Lo que sucede es que tampoco aquí hay un consenso respecto a las diversas etapas por las que transcurre. En lo que, si parecen coincidir, es en señalar que el proceso de integración acometido en el seno de la Unión Europea es el que más lejos ha llegado en el momento presente.

Martín Guinart (2005), teórico de la integración, hace referencia a siete formas distintas de acuerdos económicos regionales, que responden a etapas diferenciadas en los procesos de integración económica. Y como ya hemos avanzado, integración económica e integración política y social tienden a converger, por lo que a lo largo de las diversas etapas se entremezclan y confunden. Esas fases de la integración serían las siguientes:

- Acuerdo preferencial. En esta fase inicial de la integración, se crea un sistema de preferencias entre los Estados miembros en el Acuerdo que implica, entre otras medidas, la reducción de aranceles (sistema no discriminatorio del GATT).
- Zona de Libre Cambio o Comercio. Que implica la eliminación de los aranceles entre los Estados integrantes de la zona, pero conservando cada uno de ellos su independencia hacia el exterior. Es decir, en esta

etapa de la integración queda intacta la soberanía de los Estados en lo que respecta a la política comercial, y por tanto, su libertad para fijar aranceles con terceros países.

- Unión Aduanera. Supone un paso más en la integración económica, ya que lleva aparejada la fijación de un arancel exterior común. Los Estados que integran la unión aduanera no solo eliminan los aranceles interiores, sino que adoptan una política comercial externa común. En ocasiones se habla de unión aduanera imperfecta, porque la uniformidad arancelaria no abarca a todos los productos.
- Mercado común. En esta fase, los Estados participantes en el proceso de integración además de la adopción de una política comercial común, liberalizan los factores de producción. Lo que supone un mercado con libre circulación de bienes, servicios, capitales, y trabajadores. En este modelo de mercado integrado, la libre circulación de trabajadores avanza hacia una libre circulación de personas, desvinculándose paulatinamente del ciclo productivo. Se habla así de libertad de establecimiento o de residencia, de ciudadanía etc.
- Unión Económica. Una quinta fase es la de la Unión Económica, que incorpora al mercado común la coordinación de la política económica de los Estados miembros y la unificación de las Instituciones económicas.
- Unión monetaria. En un paso posterior los Estados fijan los tipos de cambio entre los miembros y ponen en funcionamiento una moneda única.
- Unión económica plena. En el modelo teórico de integración económica, la última fase concluye con la unificación política y la creación de un único país.

Una observación más o menos superficial del proceso de integración europeo nos permite identificar elementos comunes con esta estructura teórica de integración, a la vez que pone de relieve la creciente importancia de la integración política y social según se avanza en la económica. En el ámbito de la Unión Europea, el relativo “fracaso” de la Constitución Europea no solo no frustró el proyecto de integración social y política, sino que propició la reforma impulsada por el Tratado de Lisboa de 2007, y ha supuesto un peldaño

más hacia la consecución de la vieja idea de una Europa unida. Las repercusiones de la reforma de 2007 en el ámbito del Derecho de la Unión Europea las iremos viendo en el desarrollo de los temas objeto de estudio.

3. La subjetividad internacional de las Organizaciones internacionales

Las Organizaciones internacionales gozan de subjetividad internacional amplia. Así lo reconoció el TIJ en su *Dictamen de la reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas* de 19 de abril de 1949. Ahora bien, esta subjetividad internacional y el hecho de que desempeñen un papel importante en el sistema internacional no supone que hayan desplazado a los Estados soberanos, que continúan ostentando el máximo protagonismo en las relaciones internacionales y la subjetividad plena. Las Organizaciones internacionales no constituyen instancias políticas superiores a los Estados, permaneciendo vigente la visión de una sociedad internacional como yuxtaposición de Estados.

En un fragmento del Dictamen *ut supra* señalado, el TIJ llega a la conclusión de que la ONU es una persona internacional. Pero sin que ello equivalga a decir “que la Organización sea un Estado, lo que ciertamente no es, o que su personalidad jurídica, sus derechos o deberes sean los mismos que los de un Estado, cualquiera que sea el sentido de esta expresión. Ni siquiera implica ello que todos los derechos y deberes de la Organización deban encontrarse en el terreno internacional, de la misma manera que no todos los derechos y deberes de los Estados deben encontrarse en él. Esto significa que la Organización es un sujeto de Derecho internacional, que tiene capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales y que tiene capacidad para prevalerse de estos derechos por vía de reclamación internacional” (CIJ, *Recueil* 1949, pg. 185).

En este pronunciamiento del Tribunal se pone de manifiesto el matiz claramente procesal del concepto de subjetividad internacional, que se extiende más allá de la aptitud para ser titular de derechos y deberes en la esfera internacional, a la posibilidad de reclamar en el plano internacional en el caso de ser víctima de una violación de derechos (subjetividad internacional

activa), y que en el aspecto pasivo, comporta la posibilidad de sufrir directamente responsabilidad internacional por quebrantamiento de obligaciones.

Pero, con respecto a la personalidad internacional y a la capacidad jurídica de las Organizaciones internacionales, conviene matizar que las normas atributivas de personalidad jurídica (los Tratados constitutivos) tienen carácter declarativo (no constitutivo). Tienen, en definitiva, personalidad jurídica internacional o no, en función de las competencias asumidas y ejercidas.

Adoptando una definición de Organización internacional como asociación voluntaria de Estados, con base convencional, dotada de órganos, que traduce una voluntad distinta de la de los Estados miembros y que tiene competencias normativas (Fernández de Casadevante Romaní, 2019), podemos aislar las características siguientes:

- Carácter interestatal, esto es, son los propios Estados los que crean las Organizaciones y los que participan en sus actividades a través de sus representantes gubernamentales. Quedan fuera del concepto las asociaciones de fuerzas sociales distintas de los Estados que actúan sin ánimo de lucro en el plano internacional (ONGs). En efecto, sin desdén el papel de las organizaciones no gubernamentales en la sociedad internacional, conviene distinguir las claramente de las organizaciones internacionales, muchas de las cuales incluso prevén su colaboración (ONU, UNESCO, Consejo de Europa...). Puede afirmarse que las ONGs constituyen “la expresión de una solidaridad transnacional creciente en todos los ámbitos en que se ejerce la actividad no lucrativa de los particulares y de los grupos privados”.
- Carácter voluntario. La gran mayoría de las Organizaciones existentes en la actualidad se han creado mediante un Tratado internacional denominado instituyente. Y aunque algunas como la OPEP se han creado en virtud de una resolución de una Conferencia internacional, o incluso de una Institución de una Organización internacional preexistente, estaríamos ante una excepción a la regla.
- Sistema permanente de órganos (entes institucionalizados). En efecto, en su organigrama interno existen una serie de órganos (principales y

secundarios) de carácter permanente, lo que permite diferenciar también a las Organizaciones internacionales de las Conferencias.

- Voluntad autónoma respecto de la de los Estados que la integran, de tal forma que el sistema de adopción de decisiones por sus órganos permite la expresión de una voluntad jurídicamente diferenciada.
- Poseen competencias propias en determinadas materias, que le son atribuidas en el Tratado constitutivo. Se trata pues, a diferencia de los Estados que poseen competencia general o plena, de competencias de atribución. La doctrina habla de cooperación internacional institucionalizada, pero no es este un concepto homogéneo. Esa cooperación puede adoptar diversos grados, en función de las competencias atribuidas y en función de que exista una cesión o no de soberanía. En este último caso hablamos de Organizaciones de integración.

En cuanto a la tipología de las Organizaciones internacionales, existen diversas clasificaciones en función del criterio seguido. Así, por la participación de los Estados, podemos distinguir entre Organizaciones universales, abiertas o con vocación de universalidad, y Organizaciones internacionales cerradas o restringidas. Las primeras están abiertas a todos los Estados de la sociedad internacional, y persiguen por tanto una cooperación de ámbito universal presidida por el principio de inclusión. Por el contrario, en las cerradas o restringidas, la participación de Estados se encuentra limitada en los Tratados instituyentes a un determinado grupo, y responden por tanto al principio de exclusión.

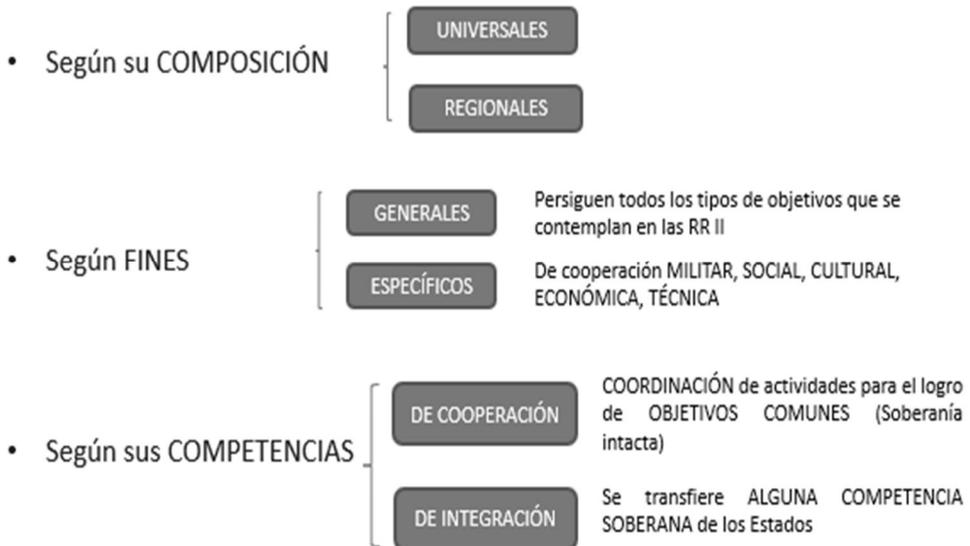
En función de la materia que regulan, diferenciamos entre Organizaciones con competencia general y con competencias especiales. Las primeras se crean para institucionalizar una cooperación sin limitación alguna o excluyendo algún sector puntual (ONU), mientras que las segundas tocan sectores definidos de actividades (económicas, militares, culturales...).

Por último, y en función de los mecanismos de cooperación, podemos diferenciar entre Organizaciones internacionales de coordinación, de control, operacionales y de integración (Pastor Ridruejo, 2020) si bien la mayoría de ellas presentan un carácter híbrido. Así, la función de coordinación se encamina a orientar y armonizar el comportamiento de los Estados hacia unos

objetivos comunes, en tanto la de control busca velar por la observancia de un Tratado internacional. En las de carácter operacional, son las propias Organizaciones las que actúan en el terreno internacional asumiendo funciones operacionales (bancarias, financieras...). Y por último, en las Organizaciones de integración los Estados miembros ceden soberanía, es decir, competencias comprendidas dentro de los poderes soberanos del Estado, a cuyo ejercicio éstos renuncian.

Existen en la sociedad internacional otros sujetos dotados de un cierto grado de subjetividad internacional. Se trata de los individuos, los pueblos, los beligerantes y los movimientos de liberación nacional. Su estudio se realiza en el marco de la asignatura de Derecho internacional público. Es suficiente con señalar aquí que esta subjetividad limitada es una consecuencia de la evolución de la propia sociedad internacional y del Derecho internacional.

CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES



4. El Consejo de Europa

Dos son las razones por las que conviene abordar unas breves reflexiones acerca del Consejo de Europa. La primera, por su ámbito geográfico,

coincidente en gran medida con el de la Unión Europea, lo que genera en muchas personas ajenas al estudio de la disciplina, una cierta confusión (es relativamente frecuente la confusión entre Consejo Europeo, Institución de la Unión Europea, con el Consejo de Europa). La segunda, por la extraordinaria relevancia del mecanismo de defensa de los derechos humanos integrado por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En efecto, se trata del elemento más conocido de esta Organización internacional de cooperación de ámbito regional europeo. Y destaca precisamente por su eficacia y por el acceso directo de los particulares a la jurisdicción del Tribunal. Todos los países miembros de la Unión Europea lo son del Consejo de Europa, por lo que la eventual vulneración de uno de los Derechos amparados en el Convenio por parte de un órgano de un Estado miembro encontraría tutela en esta jurisdicción internacional. Sin embargo, si la vulneración del Derecho proviene de una Institución comunitaria, no cabría recabar la tutela del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por ello, ya desde hace tiempo se ha venido promoviendo la incorporación de la Unión Europea al Consejo de Europa. Lo que ocurre es que ha chocado con una imprevisión competencial y con el correspondiente Dictamen del TJUE. Estudiaremos esta cuestión al abordar el tema de la protección de los derechos humanos en la Unión Europea, pero ya podemos añadir que el art. 6.2 del TUE prevé la efectiva incorporación de la Unión, en cuanto tal (Organización internacional), al sistema de protección de los derechos humanos auspiciado por el Consejo de Europa. En efecto, dispone al respecto el citado precepto en su redacción posterior al Tratado de Lisboa:

“La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados”.

En cuanto a su origen, se trata de una Organización internacional de cooperación creada el 5 de mayo de 1949 mediante el Tratado de Londres. Fueron diez los Estados que participaron en su fundación: Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia.

Y pocos meses después se incorporaron Grecia y Turquía. En 1950 se incorporó Alemania y el 24 de noviembre de 1977 lo hizo España, convirtiéndose así en el décimo noveno miembro de la Organización que en la actualidad se encuentra integrada por cuarenta y siete Estados miembros (todos los europeos salvo Bielorrusia). Estados Unidos, Canadá, Japón, México y la Santa Sede son Estados observadores.

En efecto, la creciente democratización experimentada por Europa en las últimas décadas ha favorecido la adhesión de casi la totalidad de los Estados del continente europeo. Si en la década de los 70 se incorporaron los Estados del sur de Europa, la caída del muro de Berlín propició la incorporación de los Estados del extinto bloque del Este.

Pero desde el punto de vista de la construcción europea, esta Organización viene a representar una solución intermedia entre las dos corrientes de los movimientos europeístas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Es decir, entre los partidarios del federalismo (y la creación de los “Estados Unidos de Europa”) y las corrientes funcionalistas, estas últimas defensoras de la integración de los Estados en una estructura supranacional europea con unas Instituciones comunes, con capacidad para actuar en el ámbito interestatal. En todo caso, el Consejo de Europa se erige como la primera Organización paneuropea tras la Segunda Guerra mundial.

La estructura institucional del Consejo de Europa se ajusta al esquema clásico de otras Organizaciones internacionales de cooperación:

- Tiene un órgano permanente de dirección y decisión, el Comité de Ministros, que asistido por un Secretariado (el secretario ostenta el rango de director general) celebra reuniones semanales en su formato de delegados de ministros (los representantes permanentes ante la Organización) y semestrales o anuales de los ministros de asuntos exteriores. Entre sus responsabilidades destacan, la de supervisar la ejecución de las sentencias del Tribunal de Derechos Humanos, la aprobación de los convenios que las autoridades nacionales deban de firmar y ratificar y la adopción de recomendaciones a los Estados.

- Está dotada de una Asamblea Parlamentaria formada por diputados y senadores de los cuarenta y siete Estados miembros. A cada Estado le corresponde designar entre dos y dieciocho parlamentarios, correspondiéndole a España un total de doce miembros titulares y doce suplentes. Cuenta actualmente con seiscientos cuarenta y ocho miembros (trescientos veinticuatro titulares y trescientos veinticuatro suplentes) a los que hay que añadir los treinta observadores, entre titulares y suplentes, miembros de las delegaciones de Canadá, Israel y México. A diferencia de lo que sucede en el seno del Comité de Ministros, donde cada Estado miembro tiene un voto, en la Asamblea Parlamentaria es el tamaño del país el que determina el número de representantes y por lo tanto sus votos. La Asamblea se organiza en grupos políticos, lo que permite a la Institución alejarse de una perspectiva puramente nacional. En la actualidad la conforman cinco grupos políticos: el Grupo Socialista, el Grupo del Partido Popular Europeo, el Grupo de los demócratas europeos, el Grupo ALDE (Alianza de Liberales y Demócratas para Europa) y el Grupo de Izquierda Unitaria Europea. En virtud del art. 22 del Tratado constitutivo, se trata del órgano deliberante del Consejo, y lo hará en aquellos asuntos que sean de su competencia, transmitiendo sus conclusiones al Comité de Ministros bajo la forma de recomendaciones y preguntas. Los presidentes de ambos órganos comparecen periódicamente en la sede del otro (Asamblea o Comité de Ministros) para informar de los trabajos en curso.
- Esta estructura básica se completa con una Secretaría, instalada en la sede del Consejo y compuesta por un secretario general, dos secretarios generales adjuntos y el personal administrativo de la secretaría. Es el órgano encargado de asistir a los otros órganos principales, aunque ha asumido con el curso del tiempo y por su carácter permanente, importantes funciones (ampliación de carácter instrumental). Así, junto a las funciones presupuestarias y administrativas previstas originalmente en el Tratado instituyente, destacan las de coordinación entre el Comité de Ministros y la Asamblea.

En cuanto a los fines del Consejo de Europa, se encuentran contenidos en el preámbulo y en el artículo 1º, apartado a) de su carta fundacional. Dispone este último precepto que:

“La finalidad del Consejo de Europa consiste en realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social”.

El art. 3 por su parte se refiere a la obligación de los Estados miembros de reconocer *el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su Jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*, comprometiéndose a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el capítulo primero (es decir la contenida en el art. 1 *ut supra* transcrito). Y es precisamente en respuesta a este fin de salvaguarda de los derechos humanos, donde la Organización ha alcanzado una mayor perfección gracias la Convención Europea de Derechos Humanos y sus mecanismos de garantía.

Además de la finalidad de salvaguarda de los derechos humanos, se ha realizado una interpretación extensiva de la finalidad de cooperación internacional, de tal forma que podemos afirmar que se trata de una Organización de fines generales, asumiendo funciones amplísimas de coordinación de actividades entre Estados, y auspiciando la elaboración de un importante número de convenciones multilaterales (más de doscientos), de las que el Consejo es depositario y en la que desempeña diversas tareas. España ha ratificado hasta el momento ciento veintiséis convenciones.

Destacan entre ellas la Convención Europea para el arreglo pacífico de diferencias (abierto a la firma el 29 de abril de 1957 y en vigor desde el 30 de abril de 1958), la Convención para la salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (en vigor desde el 3 de septiembre de 1953), el Convenio Europeo de Extradición de 13 de diciembre de 1957 (en vigor desde el 18 de abril de 1960), sobre Ayuda Mutua Judicial en Materia Penal de 20 de abril de 1959 (en vigor desde el 12 de junio de 1962) o la Convención Cultural Europea de 19 de diciembre de 1954 (en vigor desde el 5 de mayo de 1955). En resumen, los diversos

textos se extienden a los ámbitos de la cooperación judicial, cultural, económica y social. Quedan fuera de la cooperación, por imperativo institucional, los asuntos relativos a la defensa nacional, que no son de la competencia del Consejo de Europa (art. 1, letra d) del Estatuto de Londres), estableciéndose otra limitación con relación a las Naciones Unidas. *La participación de los miembros en los trabajos del Consejo de Europa no debe alterar su contribución a la obra de las Naciones Unidas y de las restantes organizaciones o uniones internacionales de las que formen parte* (letra c del citado art. 1 del Estatuto de Londres).

Con un abanico tan extenso de finalidades, cobran especial relevancia los medios de los que disponen los órganos del Consejo, que a tenor de lo dispuesto en el apartado b) del art. 1º son los siguientes:

- a) el examen de los asuntos de interés común.
- b) la conclusión de acuerdos internacionales en los campos en los que se concreta su acción.
- c) la adopción de una acción conjunta en los campos económicos, social, cultural, científico, jurídico y administrativo.
- d) la actuación conjunta para salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En cuanto a la incorporación, solo pueden formar parte del Consejo de Europa los Estados democráticos, y esta es la razón por la que España no entró a formar parte de la Organización hasta el 24 de noviembre de 1977 en que pasó a convertirse en el 19º Estado miembro. Y esta exigencia democrática se encuentra expresada tanto en el preámbulo como en el articulado del Tratado constitutivo (artículos 3 y 4). En efecto, dispone el preámbulo que los Gobiernos de los Estados miembros:

“Convencidos de que la consolidación de la paz, basada en la justicia y la cooperación internacional, es de interés vital para la preservación de la sociedad humana y de la civilización; Reafirmando su adhesión a los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del Derecho, principios sobre los cuales se funda toda auténtica democracia. Persuadidos de que para salvaguardar y

hacer que se realice progresivamente este ideal y en interés del progreso social y económico, se impone una unión más estrecha entre todos los países europeos animados de los mismos sentimientos; Considerando que, para responder a esa necesidad y a las aspiraciones manifiestas de sus pueblos, a partir de este momento se requiere crear una organización que agrupe a los Estados europeos en una asociación más íntima. Han decidido, en consecuencia, constituir un Consejo de Europa...”

En esta misma línea, la adhesión al Consejo de Europa comporta, igualmente, la exigencia de adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (Resolución 1031 (1994) de la Asamblea Parlamentaria) y la abolición de la pena de muerte por el Estado candidato, o el compromiso de no aplicarla.

Respecto a la pérdida de la condición de miembro, cabe que esta se produzca de manera voluntaria, en virtud de retirada del propio Estado (art. 7 del Estatuto de Londres) o como consecuencia de sanción, impuesta por el Comité de Ministros ante una infracción grave de las obligaciones derivadas de lo dispuesto en el artículo 3. A tal efecto dispone el art. 8 del Estatuto que:

El Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá dejar en suspenso el derecho de representación del Miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, e invitarle a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7. Si no atiende a dicha invitación, el Comité puede decidir que el Miembro de que se trata ha cesado de pertenecer al Consejo a partir de una fecha que determinará el propio Comité.

2. LA UNIÓN EUROPEA: NATURALEZA JURÍDICA

SUMARIO: 1. Antecedentes / 2. Naturaleza jurídica / 3. Valores fundamentales, objetivos y principios de la Unión Europea

1. Antecedentes

La necesaria contextualización del proceso de integración europea pasa necesariamente por la contemplación de la sociedad internacional, de la que la Unión Europea es un actor más. Eso sí, se trata de un actor privilegiado en un doble sentido. En primer lugar, porque es la Organización internacional de integración que más lejos ha llegado hasta el momento. Pero, además, y, en segundo lugar, porque sirve de modelo para otros procesos de integración que la contemplan como un ideal a seguir.

En este sentido, la Unión Europea se inserta en el marco de la sociedad internacional actual, que como ya habíamos señalado en el capítulo anterior, se caracteriza aún por la nota dominante de la yuxtaposición de Estados. Si bien, como consecuencia del reconocimiento de intereses mutuos y la necesidad de cooperación, se encuentra parcialmente organizada. Pero la evolución de la Sociedad Internacional y del Derecho internacional clásico ha transcurrido por diferentes sistemas de organización social: el sistema de Estados europeos; el sistema de Estados de civilización cristiana; y la mal llamada sociedad de Estados civilizados. A estos sistemas habría que añadir la etapa actual, la de la sociedad mundial, que responde a la ampliación de la sociedad internacional producida en el Siglo XX hasta convertirse en la sociedad universal vigente en la actualidad.

De manera extremadamente somera podemos afirmar que la Paz de Westfalia (siglo XVII) consagró el nacimiento del sistema de Estados europeos, basado en el Estado moderno. Se trataba de una sociedad de Estados soberanos e iguales en Derecho (que adoptaban la Monarquía como forma de

Gobierno), y que se circunscribía, tanto geográfica como cultural y políticamente, a lo que hoy conocemos con el nombre de Europa. Nos encontramos en esta tapa con un Derecho descentralizado e inorgánico, desprovisto de base autoritaria y de instituciones estables. Es la práctica de los Estados la que, a partir de acuerdos y usos particulares, va desarrollando normas de carácter general.

El sistema europeo de Estados da paso a lo que se conoce como sistema de Estados de civilización cristiana, por ser precisamente el origen cristiano la nota común de los sistemas europeo y americano resultante de la secesión de las colonias inglesas y de la creación en 1781 de los Estados Unidos. Es precisamente este último Estado el que proclama el Derecho a la libre determinación de los pueblos. Los nuevos Estados americanos impusieron mediante la doctrina Monroe el principio de no intervención en la forma de organización política.

La revolución industrial del siglo XIX brindó los medios para acelerar la expansión de la cultura occidental por el resto del mundo, culminando el proceso de ampliación del sistema original en la llamada sociedad de Estados civilizados. Tanto Europa como los Estados Unidos se proyectan hacia Oriente, y países como Japón o Turquía se ven abocados a reconocer los principios del Derecho occidental para ser admitidos como miembros de la sociedad internacional e integrarse en la familia de las naciones civilizadas. Esta sociedad se caracteriza por una concepción eurocéntrica de la Historia conforme a la cual la humanidad gravita en torno a Europa, en el ámbito de los criterios y pautas de la civilización occidental.

Por el contrario, los acontecimientos ocurridos durante el siglo XX, a los que ya nos hemos referido, han caracterizado a la sociedad actual como una sociedad mundial o universal. En este contexto, el proceso de creación de Organizaciones internacionales se aceleró desde el final de la Segunda Guerra Mundial, lo que unido a la “segunda descolonización”, la caída del bloque del Este y el proceso que hoy conocemos como globalización o mundialización ha venido a conformar una sociedad internacional caracterizada, entre otras cosas, por el desarrollo y la defensa de los derechos humanos, cada vez más “orientada” hacia las personas.

Transcribimos aquí la conclusión del profesor Fernández de Casadevante (2019, p. 52), en el sentido de que la sociedad internacional de nuestros días -comunidad internacional- es una sociedad universal, planetaria y cerrada, heterogénea (en cuanto a los sujetos y características de estos), parcialmente organizada (fundamentalmente en el seno de Organizaciones internacionales de cooperación), interdependiente y descentralizada.

Así pues, el nacimiento de las Comunidades Europeas ha de contemplarse como un hito más en la evolución de la sociedad internacional. Y acometer el estudio del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, requiere, como en casi todas las disciplinas jurídicas, conocer sus antecedentes y evolución. Antecedentes que se sitúan en el periodo comprendido entre las dos Guerras Mundiales, y que son reflejo de una idea de Europa que ya estaba enraizada desde mucho antes. En efecto, con independencia de la visión de las monarquías absolutistas durante el siglo XVI como paneuropeas o universales, y de la existencia de intelectuales como el monje francés Émeric Crucé, el duque de Sully o el filósofo y matemático alemán Gottfried Wilhelm von Leibniz, la idea de un patriotismo europeo surgió en la época de la ilustración. Montesquieu afirmó la existencia de Europa como único país compuesto por múltiples provincias. En el siglo XVIII, el abad de Saint-Pierre (Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre), escritor, filósofo y diplomático, propone la creación de una liga europea sin fronteras interiores, regida por un Senado de veinticuatro miembros y con una unión económica. También en el siglo XVIII, Immanuel Kant en su obra *hacia la paz perpetua: un proyecto filosófico* (1795) proponía una federación de Estados libres y una ciudadanía universal europea, como medio de evitar nuevos conflictos bélicos.

El Siglo XIX, sin embargo, no fue especialmente propicio para el federalismo europeo. El imperialismo colonial, el proteccionismo económico y los nacionalismos particularistas vinculados a la idea del Estado-nación no favorecen la visión de una unión paneuropea. Hay que esperar al periodo de entre guerras para encontrar los primeros antecedentes de la integración europea.

Como hitos previos a la creación de las Comunidades Europeas, podemos señalar:

- El movimiento Unión Paneuropea, fundado en 1922 por el conde Coudenhove-Kalergi. Y destaca entre sus metas, la de constituir los Estados Unidos de Europa con un Parlamento bicameral.
- La propuesta de creación de un pacto federal entre los Estados europeos presentada por el Ministro de Asuntos Exteriores Francés Aristide Briand en el seno de la Sociedad de Naciones (1929), que cristalizó en el proyecto de constitución de una “Asociación Europea” (memorándum Briand 1930). No obstante, el proyecto se archivó ante el silencio de los Gobiernos del continente.

No fue hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial cuando los proyectos europeístas se plasmarían en realidades concretas. En 1947 la mayoría de los movimientos europeístas asociaron sus esfuerzos en un comité de coordinación (Comité Conjunto Internacional por la Unidad Europea). En 1948 este comité de coordinación convoca el Congreso de la Haya, de carácter no gubernamental, pero del que salió el impulso decisivo para la creación del Consejo de Europa. El Congreso puso de manifiesto la existencia de las dos visiones acerca de la integración europea imperantes en ese momento: la federalista y la funcionalista. En este sentido, el Consejo de Europa responde a la idea funcionalista.

La debilidad de los medios de la nueva Organización, junto a la posición de Gran Bretaña, contraria a la creación de cualquier vínculo federal efectivo, se encuentra en la base inmediata del origen de una integración más intensa, pero también de ámbito geográfico más reducido. Se trataba de la conocida como Europa de los Seis (Francia, Italia, Alemania, y los países del BENELUX).

La ya icónica declaración de Robert Schuman el 9 de mayo 1950, y la propuesta del Gobierno francés de poner en común la producción francoalemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una Organización abierta a la participación de los demás países europeos, desemboca por fin en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en virtud del Tratado de París de 18 de abril de 1951.

Ante el fracaso de otros proyectos europeos como el de creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED) o una Comunidad Política Europea (CPE), “Los Seis” deciden relanzar el proceso de construcción europea (reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Messina en junio de 1955). En efecto, el proyecto de integración militar y defensiva promovido en 1950 por el jefe de Gobierno francés René Pleven y firmado por los representantes de los seis países en París el 27 de mayo de 1952 fue rechazado en la fase de ratificación por la Asamblea Nacional francesa (el 30 de agosto de 1954), lo que dio al traste con ambos proyectos.

Y por fin se llega a la firma en Roma, el 25 de marzo de 1957, de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA o EURATOM)

Entre los hechos más relevantes de la evolución de las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea) podemos destacar:

- Las sucesivas ampliaciones (siete en la actualidad) que han llevado el número de Estados miembros de seis a veintisiete, una vez finalizada la salida de Reino Unido. Por orden cronológico, han sido las siguientes: 1ª) Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en 1973; 2ª) Grecia en 1981; 3ª) Portugal y España en 1986; 4ª) Austria, Finlandia y Suecia en 1995; 5ª) Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia en 2004; 6ª) Bulgaria y Rumanía en 2007; y 7ª) Croacia en 2013.
- Las cinco modificaciones más importantes de los Tratados constitutivos: Acta única europea de 1986 (en vigor en 1987), Tratado de Maastricht de 1992 (en vigor en 1993), Tratado de Ámsterdam de 1997 (en vigor en 1999), Tratado de Niza de 2001 (en vigor en 2003) y Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009).
- La “materialización”, el 31 de enero de 2020, de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (BREXIT) tras la celebración de una consulta el 23 de junio de 2016 y el voto favorable del 52% de los británicos. Es la primera vez que un Estado abandona

la Organización. Se trata pues de un acontecimiento clave, cuyas consecuencias distan aún de haber finalizado y que requerirá un análisis matizado por el transcurso del tiempo. Desde el punto de vista jurídico, fue precisamente el Tratado de Lisboa el que incluyó la cláusula de salida en el art. 50 del TUE.

“1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión...”.

2. Naturaleza jurídica

Estamos ante una Organización internacional de integración que sucede a la Comunidad Europea con los mismos Estados miembros y asumiendo sus normas. Dispone en este sentido el párrafo final del artículo 1 del TUE que *“La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea”*. El Tratado CECA, con una vigencia de cincuenta años, expiró el 23 de julio de 2002 y el EURATOM continúa vigente en la actualidad.

Uno de los elementos tradicionalmente discutido en la historia de la Organización ha sido el de la personalidad jurídica. A pesar de no tenerla reconocida en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, la doctrina entendía que *de facto* la poseía. Y es que las Comunidades primero, y la Unión Europa después en cuanto “superestructura” integrada en pilares (uno comunitario y dos de cooperación) venían ejerciendo en el plano internacional funciones atribuidas a la personalidad. Esta cuestión ha sido también resuelta, de manera definitiva, en el Tratado de Lisboa mediante la introducción del art. 47 del TUE que afirma de manera tajante y expeditiva que la Unión dispone de personalidad jurídica.

Por consiguiente, lejos queda ya la configuración de la Unión Europea contenida en el Tratado de Maastricht, como una superestructura jurídica integrada por tres pilares, el de las Comunidades Europeas o comunitario (primer pilar) y los de la cooperación intergubernamental (segundo y tercer pilar): la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (CAJAI).

En efecto, el inicio de la integración europea ha estado marcado por el rumbo de las Comunidades Europeas, nacidas como tres Organizaciones internacionales de integración, a las que los Estados miembros fueron transfiriendo el ejercicio de competencias soberanas, y por el incremento progresivo y la articulación de la cooperación entre dichos Estados. La necesidad de cooperación en ámbitos materiales no transferidos pero vinculados a las competencias comunitarias fue incrementándose en la década de los 80, quizás como una consecuencia de la integración. Especialmente intensa fue la cooperación en los ámbitos de la PESC y la CAJAI, y fue la necesidad de buscar un marco jurídico unitario para el proceso de integración el que cristalizó en ese modelo de Unión Europea como “superestructura” conformada en pilares.

Según el art. 1 del antiguo TUE:

“La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado”.

Afirma, no sin razón, Díez de Velasco (2018, p. 592) que el Tratado de Lisboa puso fin a un largo periodo de articulación jurídica compleja del proceso de integración.

En todo caso, el art. 1 del TUE en su redacción actual, dispone lo siguiente:

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

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la

cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.

La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico. La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea”.

Y del precepto transcrito se desprenden estas tres conclusiones fundamentales (Fernández de Casadevante, 2019):

- El proceso de integración europeo es un proceso gradual, y el Tratado de Lisboa constituye una etapa más.
- La Unión Europea se fundamenta jurídicamente en el principio de atribución, en cuya virtud los Estados que la conforman transfieren a la Unión todas aquellas competencias necesarias para la consecución de los fines y objetivos comunes.
- La Unión se construye (“fundamenta”) sobre el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ambos denominados “los Tratados” y con el mismo valor jurídico.

En todo caso, y conviniendo en que constituiría un error intentar “captar” su naturaleza desde categorías propias del Derecho constitucional, los Tratados sí que presentan elementos propios del federalismo “como método o mecanismo de distribución y ejercicio del poder” (Martín Arribas, 2020). El principio de atribución de competencias, los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 5 TUE), la participación de los parlamentos nacionales en el funcionamiento de la Organización y en la revisión de los Tratados (arts. 5.3 y 12 del TUE) y la puesta en funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria constituyen buena muestra de ello.

3. Valores fundamentales, objetivos y principios de la Unión Europea

Los principios y objetivos de la Unión Europea vienen definidos en el TUE y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Revisten una extraordinaria importancia, ya que, de un lado constituyen el

fundamento o razón de ser de la Unión Europea, que como Organización internacional que es, tiene carácter instrumental. Los Estados miembros persiguen en última instancia el logro de una serie de fines, y este constituye el fundamento último de las Organizaciones internacionales. Es precisamente la gestión de esos intereses colectivos la que legitima su autonomía jurídica, la personalidad jurídica diferenciada de la de sus miembros.

3.1. Los valores

La Unión Europea posee precisamente competencias atribuidas por los Estados miembros para el cumplimiento de los fines expresamente señalados en los Tratados constitutivos. Y en íntima relación con los fines se encuentran los valores, que aparecen recogidos en el art. 2 del TUE, redactado de la siguiente manera:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

Y decimos que están íntimamente relacionados porque, si vinculamos los fines a las aspiraciones que la Organización pretende alcanzar mediante el ordenamiento jurídico comunitario, los valores serían los principios universales amparados por ese mismo ordenamiento. Como tales, han de inspirar las actuaciones, las normas y las políticas que desarrolle la Unión a través de sus Instituciones.

Pero esos valores, en el ordenamiento comunitario poseen un valor jurídico y se erigen en una obligación positiva, tanto para el ingreso de nuevos Estados a la Unión Europea como para su permanencia.

El preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) reitera estos valores, y sitúa a la persona como eje de actuación de la Organización. Concepción que podríamos definir como

“antropocéntrica” y que la Carta atribuye a la creación de la ciudadanía europea y del espacio de libertad, seguridad y justicia.

“Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.”

En cuanto obligación positiva para el ingreso de nuevos Estados en la Unión, dispone el párrafo primero del art. 49 del TUE lo siguiente:

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

Es decir que el respeto y el compromiso con los valores descritos en el art.2 del TUE es un requisito *sine qua non* para solicitar el ingreso en la Organización. Como acabamos de ver, se trata de los valores propios de los sistemas democráticos y del Estado de Derecho: respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, respeto de los derechos humanos...

La permanencia en la Organización también aparece vinculada al respeto y compromiso con los valores de la Unión. Es esta una cuestión regulada en el art. 7 del TUE y que ha sido fruto de experiencias anteriores. En efecto, el mencionado precepto contiene dos procedimientos, uno preventivo y otro sancionador, éste último para el supuesto de violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2.

Dispone el número 1 del art. 7 del TUE que el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, y a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del

Parlamento o de la Comisión, podrá “constatar” la existencia de un riesgo claro de violación grave por un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2. La constatación del riesgo requiere con carácter previo la audiencia del Estado miembro en cuestión, al que el Consejo podrá dirigir recomendaciones.

El art. 7.2 por su parte contiene el procedimiento de constatación de la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro, de los valores de la Unión Europea. El procedimiento sancionador se inicia a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión, y requiere la previa aprobación del Parlamento Europeo y la invitación al Estado presuntamente infractor a presentar sus observaciones. Una vez constatada la existencia de una violación grave, *“el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo”*.

En todo caso, las medidas adoptadas en virtud del procedimiento sancionador son modificables y revocables, si se produce una modificación de las circunstancias que originaron su imposición (art. 7.4 del TUE).

Los valores en los que se fundamenta la Unión también participan de su dimensión exterior, proyectándose en los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la cooperación al desarrollo (art. 208 TFUE). Así, el art. 21 del TUE ubicado en el capítulo I del Título V que lleva por rúbrica “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión dispone lo siguiente:

“1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) *defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad...”.*

El art. 208 del TFUE por su parte, diseña una política de cooperación al desarrollo que se desenvuelve en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, y que tiene como objetivo principal la reducción y erradicación de la pobreza.



3.2. Los objetivos generales de la Unión Europea

Los objetivos y fines de la Unión Europea, como de toda Organización internacional, constituyen un elemento esencial de su existencia. En el apartado anterior hemos puesto de manifiesto el carácter instrumental que las Organizaciones Internacionales poseen, en cuanto creadas por los Estados como medio para lograr unos objetivos. Y esas metas hacia las que se aproxima la

Unión Europea han ido evolucionado a la par que la propia Organización, de tal forma que, si en el origen eran predominantemente económicas, en la actualidad se extienden a una gran variedad de sectores, como el medioambiental, territorial, humanitario, etc. En definitiva, la Unión Europea sitúa a la persona (al ciudadano europeo) en el centro de su actuación.

La doctrina de Derecho internacional público diferencia entre objetivos generales y objetivos específicos. Los primeros se encuentran enunciados en el art. 3 del TUE, mientras que los específicos se encuentran definidos en cada una de las políticas comunes o sectoriales de la Unión Europea. Martín Arribas (2020) sitúa como una tercera categoría a los principios transversales que vienen a reforzar a ambas categorías de objetivos (generales y específicos) y que deben ser considerados a la hora de definir y ejecutar las políticas y actuaciones de la Organización. Y cita, entre otros, la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer y la promoción de la igualdad (art. 8 TFUE); la promoción de un nivel de empleo adecuado, garantizando una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana (art. 9 TFUE); la lucha contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (art. 10 TFUE); la protección del medio ambiente y el fomento del desarrollo sostenible (art. 11 TFUE); y la protección de los consumidores (art. 12 TFUE).

Los objetivos generales contenidos en el art. 3 del TUE son los siguientes:

- La promoción de la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos;
- Ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores;
- El establecimiento de un mercado interior y el favorecimiento de un desarrollo sostenible, basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, una economía de mercado altamente competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social, y la protección del medio ambiente;
- La promoción del progreso científico y técnico;
- Combatir la exclusión social y la discriminación;

- Reforzar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros;
- Respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velar por la conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo;
- El establecimiento de una unión económica y monetaria con el euro como moneda;
- La promoción de los valores e intereses de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo, contribuyendo a la protección de sus ciudadanos.
- Contribuir a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Estos objetivos, que encuentran reflejo en los artículos 7 a 17 del TFUE, forman parte de la legalidad del acto legislativo europeo, por lo que toda norma o acto que no los respete o que proyecte un efecto negativo sobre los mismos podría ser objeto de impugnación (Fernández de Casadevante, 2019).

En cuanto a su consecución, el art. 3.6 del TUE dispone que *la Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados*. Por consiguiente, y de conformidad con el principio de atribución, la adopción de normas por parte de las Instituciones requiere de un título competencial previsto en los Tratados. El art. 3, y la consecución de los objetivos en él enumerados no es una base jurídica válida. A pesar de ello, estos objetivos sí que han jugado un papel importante en la adopción de normas comunitarias, y ello en virtud de la denominada “cláusula de imprevisión o de flexibilidad”.

En efecto, el art. 352 del TFUE permite a la Unión Europea actuar en ámbitos en los que los Tratados no han concedido explícitamente competencias a la Organización, si bien estas son necesarias para alcanzar los objetivos fijados en el Tratado. Constituye, en este sentido, un medio para adaptarse a nuevos desafíos. Pero es un medio que solo puede emplearse para alcanzar

uno de los objetivos de la Unión y “en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados”. Ya trataremos de la cláusula de flexibilidad de manera más detallada en el tema relativo al ejercicio de las competencias de la Unión Europea. Basta con señalar ahora que este mecanismo figura en los Tratados desde el inicio del proceso de construcción europea, y que viene a suponer el reconocimiento por el legislador “constituyente” europeo del hecho de que sería imposible prever todas las contingencias que podrían surgir a lo largo del proceso de integración.



3.3 Los principios

La actuación de la Unión Europea transcurre mediante el ejercicio de las competencias atribuidas por los Estados miembros, y está encaminada al logro de los objetivos señalados en los Tratados constitutivos. Acabamos de referirnos a la importancia que esos objetivos tienen, a su valor jurídico. Pero, en la consecución de los mismos, la Unión ha de ajustarse a una serie de principios básicos o fundamentales identificados en las disposiciones iniciales del TUE y del TFUE.

Algunos autores establecen una diferenciación básica entre una serie de principios, a los que denominan “principios democráticos”, y el resto de los principios contenidos en los Tratados constitutivos. Los principios

democráticos serían aquellos contenidos en el Título II del TUE (“*Disposiciones sobre los principios democráticos*”) y que hace referencia al principio de igualdad de los ciudadanos (art. 9), democracia representativa como base del funcionamiento de la Unión (art. 10), al principio de participación de los ciudadanos (art. 11 TUE) y al de participación de los parlamentos nacionales en la actividad de la UE (art. 12 TUE). En la categoría general incorporan el resto de los principios que rigen la actuación de la Unión Europea, de sus Instituciones y de los Estados miembros, e incluyen el de continuidad (en el proceso de integración), el de igualdad de los Estados miembros, el de respeto a su identidad nacional y el de cooperación leal.

Nosotros categorizaremos a estos principios democráticos como integrados dentro de una única categoría, identificando los siguientes principios fundamentales que rigen la acción de la Unión Europea (Díez de Velasco, 2018):

- a) Principio democrático.
- b) Principio del respeto a los derechos humanos
- c) Principio de igualdad ante los Tratados y de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros.
- d) Principios de atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad.
- e) Principio de cooperación leal.

a) Principio democrático

El art. 2 del TUE se refiere a la democracia como uno de los valores que fundamentan la Unión Europea. Y en este sentido, el propio Tratado recoge un título II (“*Disposiciones sobre los principios democráticos*”) al que ya hemos hecho referencia y que viene a concretar y reforzar en su articulado (arts. 9 a 12) el contenido de este principio. La incorporación de este Título II en el TUE efectuada por el Tratado de Lisboa tiene una doble significación, ya que, de un lado, tiende a reforzar la importancia del principio, presente con anterioridad en el Derecho originario. Y de otro, viene a mitigar el presunto déficit democrático atribuido tradicionalmente a la construcción europea, y que aparece conectado también a

factores psicológicos: la percepción que pueden tener los ciudadanos sobre el proceso de integración como algo alejado de su realidad política y social. En todo caso, el art. 10 del TUE establece, de manera general, que el funcionamiento de la Unión Europea se basa en la democracia representativa, que los ciudadanos estarán directamente representados en ella a través del Parlamento Europeo, y que los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos.

b) Principio de respeto a los derechos humanos

Guarda estrecha relación con el principio democrático, participando igualmente de la doble dimensión interna y externa. En este sentido, el respeto de los derechos humanos constituye un requisito esencial para la adhesión de los nuevos Estados a la Unión (art. 49), y al igual que la democracia, se proyecta sobre la acción exterior (art. 21 TUE) y sobre la política de cooperación al desarrollo (art. 208 TFUE).

El principio de respeto a los derechos humanos aparece recogido tanto en el preámbulo como en el art. 2 del TUE, y ha sido desarrollado en los artículos 6 y 7. Dedicaremos un tema, el 4, al estudio de los derechos humanos en la Unión Europea.

Transcribimos a continuación, el contenido del art. 6 del TUE:

“1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

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

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo

debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

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

En el tema 4 analizaremos el alcance y el desarrollo de la previsión contenida en el número 2 del art. 6 relativa a la incorporación de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y ya nos hemos referido a los procedimientos de prevención y sanción del art. 7 del TUE, que resultan plenamente aplicables ante el riesgo de violación grave de los derechos humanos. Se trata de un mecanismo de reacción introducido por el Tratado de Ámsterdam y completado por el Tratado de Niza como respuesta a la situación generada por el acceso al Gobierno de Austria del partido de extrema derecha FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs).

- c) Principio de igualdad ante los Tratados y de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros.

Estos dos principios aparecen recogidos en el art. 4.2 del TUE. En realidad, el principio de respeto de la identidad nacional ya se introdujo en el Derecho originario en el tratado de Maastricht, mientras que la formulación del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados constituye una novedad del Tratado de Lisboa. Dispone expresamente el art. 4.2 del TUE:

2. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones

esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

Como afirma Fernández de Casadevante (2019, p. 71), la identidad nacional en lo político solo encuentra el límite derivado del art. 2 del TUE en relación con en el art. 49, que impone como requisito para la adhesión de nuevos Estados, que estén dotados de Gobiernos basados en principios democráticos y en el respeto de los derechos humanos. La previsión del art. 55.2 del TUE respecto a su traducción *a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o en parte de su territorio*, puede considerarse como una manifestación del principio de respeto a la identidad nacional.

Respecto al principio de igualdad ante los Tratados, puede afirmarse que se trata de un elemento presente de forma *implícita* desde el inicio del proceso de integración europea, aunque ha sido finalmente explicitado a través del Tratado de Lisboa (Díez de Velasco, 2018). Se trata en todo caso de un principio que tiene múltiples manifestaciones, y que encuentra modulaciones tanto en los Tratados como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Estas modulaciones buscan la adaptación a situaciones diferenciadas, como por ejemplo, la participación en el Parlamento Europeo o el acceso a la fase final de la unión económica y monetaria, que se hace depender del cumplimiento de determinados criterios económicos objetivos.

Como manifestaciones del principio de igualdad de los Estados ante los Tratados pueden citarse: las transferencias de competencias a favor de la Unión Europea que han de realizarse por todos los Estados en las mismas condiciones, la participación de los Estados en las Instituciones y órganos de la Unión Europea o la formulación general del Derecho de la Unión Europea.

- d) Principios de atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad.

Se trata de principios fundamentales en el funcionamiento de la Unión en cuanto Organización internacional de integración, y que serán objeto de estudio en el tema 3 relativo a las competencias de la Unión Europea.

- e) Principio de cooperación leal.

Recogido en el art. 4.3 del TUE que dispone expresamente:

“3. Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión”.

Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros deben respetarse y asistirse mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los propios Tratados. Y conviene señalar que se trata de un principio que ha sido interpretado en diversas ocasiones por el Tribunal de Justicia. Posee una vertiente positiva, en tanto impone una obligación de colaboración activa en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea. Pero también implica una obligación negativa o de abstención, por cuanto impide a los Estados adoptar medidas que puedan poner en riesgo la consecución de los objetivos previstos en los Tratados. Este principio encuentra diversas manifestaciones y resulta también de aplicación en las relaciones entre el Derecho de la Unión y los ordenamientos jurídicos nacionales.

El Tratado de Lisboa ha incorporado como novedad, que el principio de cooperación obliga también a la Unión con respecto a los

Estados miembros, a los que debe facilitar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea. Este principio constituye la versión comunitaria del principio *pacta sunt servanda* codificado como principio general del Derecho de los Tratados por el art. 26 de la convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 26 de mayo de 1969 (Fernández de Casadevante Romani, 2019).



3. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO: 1. La atribución de competencias. Tipos de competencias. Cláusula de imprevisión / 2. Distribución de competencias en el marco de la Unión Europea / 3. Principios rectores del ejercicio de competencias

1. La atribución de competencias. Tipos de competencias. Cláusula de imprevisión

Ya hemos mencionado en los temas precedentes como la delimitación de competencias en la Unión Europea se basa en el principio de atribución, y la importancia que esto reviste en el funcionamiento real de la Organización. El principio de atribución aparece recogido expresamente en los artículos 1 y 5 del TUE.

El art. 5 aparece redactado de la siguiente manera:

“1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

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

Por su parte, el art. 1 es del siguiente tenor literal:

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

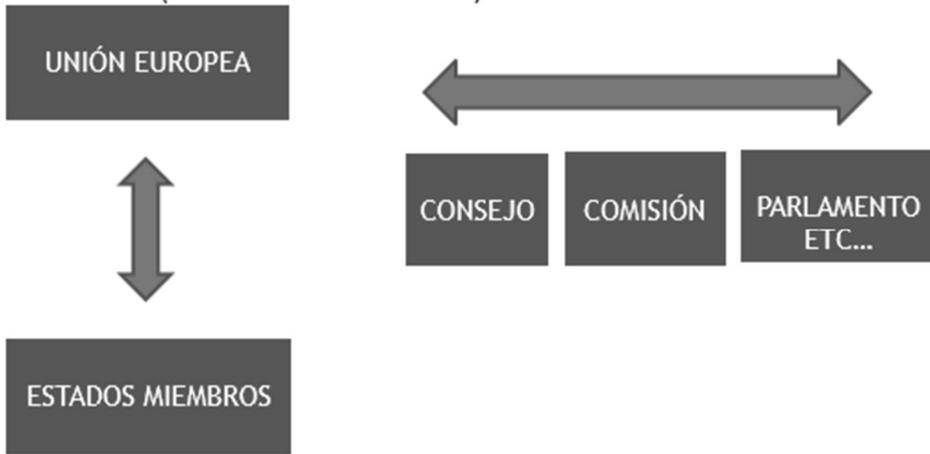
La Unión Europea, como el resto de las organizaciones internacionales, es un sujeto de derecho derivado que debe su existencia a un acto exterior y previo a su existencia, que en el caso de la Unión Europea se materializa en los Tratados constitutivos (TUE y TFUE). Ahora bien, tanto la intensidad alcanzada en el proceso de integración europeo como su evolución histórica dotan a la Unión de rasgos propios, diferenciadores con respecto a otras Organizaciones internacionales. La Unión posee en consecuencia personalidad jurídica internacional derivada, a diferencia de los Estados, que poseen personalidad jurídica originaria y plenitud competencial. Y esto significa que dispondrá de las competencias que los Estados miembros le atribuyan (principio de atribución).

De acuerdo con este principio de atribución, la Unión solo puede actuar dentro de los límites de las competencias atribuidas por los países miembros en los Tratados, para lograr los objetivos previstos en los mismos. Las competencias no atribuidas a la Unión Europea mediante los Tratados corresponderán a los Estados miembros. Sobre esta base, y teniendo en cuenta las peculiaridades de la Unión, puede afirmarse que la competencia comunitaria “es una competencia específica, limitada y expresa” (Mangas Martín, 2008, p. 3).

La formulación del principio en el art. 5.1 del TUE no supone, como es lógico, una novedad. Como ya se ha indicado, es una consecuencia “natural” de la personalidad jurídica derivada de la Unión en cuanto Organización internacional y por eso ya aparecía recogido en el art. 5 del TCE.

Lo que sí que ha hecho el Tratado de Lisboa, sin embargo, es clarificar la delimitación vertical de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros. Pero el principio de atribución aplica tanto una distribución vertical de las competencias (entre la Unión Europea y sus Estados miembros), como un reparto horizontal entre las Instituciones. La distribución vertical impone un límite general en el ejercicio de las competencias propias por parte de la Unión Europea, mientras que el reparto horizontal comporta un tope al funcionamiento de las Instituciones en el ejercicio de esas competencias (y por tanto de carácter “interno”).

Esquema. PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN



En todo caso, ambas categorías de reparto están basadas en el principio de atribución, y reguladas en el Tratado de la Unión Europea. La distribución vertical en su art. 5.2 y la horizontal en el 13.2. que establece expresamente que:

Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.

También en relación con el principio de atribución, Martín y Pérez de Nanclares (2002) identifica las que denomina *normas competenciales negativas*, que excluyen la intervención de la Unión en determinados ámbitos. En concreto, y con carácter general (normas competenciales negativas de carácter general) los artículos 345 y 346 del TFUE afectan al régimen de propiedad existente en cada Estado miembro y a los intereses esenciales de seguridad. Y a estas, se añadirían otras exclusiones de carácter particular *desperdigadas* a lo largo de los Tratados.

Centrándonos ya en la distribución vertical, con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y en base al principio de atribución, éstas pueden aglutinarse en tres tipos: explícitas, implícitas y subsidiarias (Martín Arribas, 2020).

- Explícitas: son aquellas que se encuentran recogidas claramente en el conjunto de las disposiciones materiales de los Tratados constitutivos, y las que concretan la actividad de las Instituciones de la Unión Europea en las diversas esferas en las que intervienen. Las Instituciones comunitarias, cuando actúan en el ejercicio de su actividad legislativa, lo hacen con un determinado rol en función de la materia o política sectorial.
- Implícitas: los poderes no escritos de los que gozan las Instituciones en virtud de la teoría de los poderes implícitos, en cuya virtud toda Organización internacional goza de aquellas competencias que, aun no expresamente contempladas en sus Tratados constitutivos, resulten necesarias para el cumplimiento de las obligaciones y los objetivos en ellos previstos (Dictamen del TIJ de 11 de abril de 1949, *reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*). El TJUE ha venido reconociendo, de manera reiterada, la existencia de competencias implícitas en los Tratados constitutivos.
- Subsidiarias: se trata de aquellas competencias que permiten a la Unión actuar en ámbitos en los que los Tratados no le han asignado explícita o implícitamente competencias, pero cuyo ejercicio resulta preciso para alcanzar alguno de los objetivos previamente establecidos. Nos referimos en concreto a la denominada cláusula de flexibilidad o imprevisión prevista en el art. 352 del TFUE.

Ya nos habíamos referido a esta cláusula de imprevisión para subrayar su presencia en los Tratados constitutivos desde el inicio del proceso de integración (antiguos artículos 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea -Tratado CEE- y 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea-TCE-), y su utilización frecuente como herramienta útil para la integración. Permite a la Unión actuar en ámbitos en los que los Tratados no le han concedido explícitamente competencias, si bien estas son necesarias para alcanzar los objetivos fijados en el Tratado, por lo que supone un medio de adaptación a los “nuevos desafíos”. La aplicación del mecanismo previsto en la cláusula ha resultado especialmente “visible” en la historia del Sistema Monetario Europeo. Pero también sirvió en el pasado como vía para la incorporación de competencias en materias tales como el medio ambiente,

la política regional o las políticas de cohesión, por citar algunos ejemplos. Por ello, no es de extrañar que haya suscitado recelos entre los propios Estados, en algunos tribunales nacionales y en las regiones alemanas.

En todo caso, el uso de la cláusula contenida en el art. 352 del TFUE requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) La necesidad de una acción de la Unión Europea, frente a la eventual actuación de los Estados miembros.
- b) Que dicha intervención sea requerida para alcanzar uno de los objetivos generales (contenidos en el art. 3 del TUE) o específicos (perseguidos por las distintas políticas) del Derecho originario.
- c) La ausencia de una atribución expresa de competencias a la Unión en los Tratados.

Al tratarse de una “extensión de la competencia más allá de lo previsto”, las medidas que adopte el Consejo en virtud de esta disposición requieren la unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

2. Distribución de competencias en el marco de la Unión Europea

Pero los Tratados constitutivos también aclaran la naturaleza de las competencias atribuidas a la Unión. En concreto, en el Título I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se diferencia entre tres tipos de competencias:

- **Competencias exclusivas.** Solo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en un ámbito determinado, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión, o bien para aplicar actos de la Unión (art 2.1 TFUE). Pero los Estados miembros no han quedado desprovistos de toda competencia en estos ámbitos, y ello en la medida en que la ejecución administrativa siempre descansa en los Estados miembros, ya sea en el Gobierno central o en las regiones. Las competencias exclusivas otorgan entonces a la Unión la plena capacidad legislativa. En virtud del art. 3 del TFUE, el ámbito de las competencias exclusivas es el siguiente:

- a) la unión aduanera.
- b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior.
- c) la política monetaria de los EEMM cuya moneda es el euro.
- d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.
- e) la política comercial común (art. 3.1 TFUE).
- f) Se reserva también la competencia exclusiva para celebrar acuerdos internacionales, siempre que tal celebración se prevea en un acto legislativo de la Unión Europea, sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de estas (arts. 3.2 y 216 TFUE).

Competencias compartidas. la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Pero los Estados miembros solo ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla, y solo en la medida en que no lo haya hecho (art. 2.2 TFUE). Mangas Martín (2008) pone de manifiesto lo desafortunado de esta denominación, toda vez que de tratarse de verdaderas competencias compartidas podrían ejercerse conjuntamente. Se trataría más bien, según la definición del TFUE, de competencias concurrentes ya que tanto la Unión como los Estados miembros concurren a regular, pero cuando lo hace la Unión Europea desplaza la competencia nacional. Ahora bien, no priva totalmente a los Estados miembros de competencia en la medida en que la acción comunitaria en los ámbitos de competencia compartida está regida por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La definición del ámbito afectado por las competencias compartidas se realiza en el TFUE de una manera un tanto confusa y mediante la combinación de dos criterios. Por un lado, dispone el art. 4 que “la Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6”. Es decir, que son compartidas aquellas competencias

atribuidas a la Unión que no son exclusivas, ni de apoyo o coordinación (criterio por exclusión), y las contenidas en el listado del art. 4.2 del TFUE que se refiere a los siguientes ámbitos de actuación:

- a) El mercado interior
- b) La política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado
- c) La cohesión económica, social y territorial.
- d) La agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos
- e) El medio ambiente
- f) La protección de los consumidores
- g) Los transportes
- h) Las redes transeuropeas
- i) La energía
- j) El espacio de libertad, seguridad y justicia
- k) Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el TFUE (art. 4.2)
- l) El ámbito de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio
- m) Cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria

En todo caso, conviene recordar que la acción de la Unión precisa de una concreta base jurídica, y que los preceptos delimitadores de los ámbitos competenciales no son “títulos competenciales”.

Competencias complementarias o de apoyo. La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. La función legislativa recae en los Estados miembros, y los actos que se adopten no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (art. 2.5 TFUE).

En virtud de lo dispuesto en el art. 6 del TFUE, son competencias de apoyo, coordinación o complemento: la protección y mejora de la salud humana; la industria; el turismo; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil; y la cooperación administrativa.

Al anterior esquema competencial, habría que añadir, aunque no se trate de verdaderas competencias o se encuentren limitadas, las denominadas competencias de coordinación socioeconómicas y las competencias en materia de Política Exterior y de Seguridad Común.

Con respecto a las primeras, las de coordinación socioeconómica, no son auténticas competencias sino meros ámbitos de coordinación en los que los Estados miembros coordinan algunas de sus políticas socioeconómicas en el seno de la Unión Europea. En efecto, de conformidad con el art. 2.3 del TFUE, “los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia”. Su desarrollo se encuentra en los artículos 5 y 145 a 150 del TFUE.

Se trata de campos que no se han comunitarizado o integrado al mismo nivel que los demás, en los que los Estados miembros mantienen entre sí una cooperación intergubernamental institucionalizada de carácter blando (Martín Arribas, 2020). Se consideran las siguientes políticas de carácter socioeconómico: las políticas económicas, las políticas de empleo y las políticas sociales (art. 5 del TFUE).

Respecto a las competencias en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, afirma el art. 2.4 del TFUE que la Unión Europea dispondrá de competencia para su definición y aplicación, “incluida la definición progresiva de una política común de defensa”.

Por último, el art. 24.1 del TUE precisa que la competencia en materia de PESC “abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común”.

3. Principios rectores del ejercicio de competencias

El ejercicio de las competencias atribuidas en los Tratados a la Unión Europea, por mandato del art. 5 del TUE, se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, expresamente contemplados en el Protocolo nº 2 *sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*.

En virtud del principio de subsidiariedad, “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión” (art. 5.3 TUE). Es por tanto en el ámbito de las competencias compartidas, y en las de coordinación, fomento y apoyo donde este principio despliega su virtualidad.

Por consiguiente, se trata de un principio que rige el modo de ejercicio pero que en ningún caso permite delimitar o atribuir competencias.

Como afirma Mangas Martín (2008), para saber si la Unión actúa de conformidad con este principio, debe examinarse la norma comunitaria conforme a los tres criterios siguientes, que operan de manera cumulativa: la dimensión comunitaria del problema (dimensión), la necesidad de actuar (suficiencia) y la mayor eficacia de la respuesta (eficacia). Si la norma comunitaria adoptada por las Instituciones en un ámbito de competencia compartida no respeta alguno de ellos, y por tanto no se ejerce conforme al principio de subsidiariedad, puede pedirse su anulación al Tribunal de Justicia. El respeto al principio de subsidiariedad integra así la “legalidad de las normas y actos comunitarios” siendo susceptible de control ante el Tribunal de Justicia (Mangas Martín, 2008, p. 11). Control que en la práctica no ha sido muy abundante.

El principio de proporcionalidad también se encuentra definido en el art. 5 (número 4) del TUE, en cuya virtud, “el contenido y forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados”. Funciona de manera similar al principio de subsidiariedad y resulta de aplicación en los términos establecidos en el Protocolo nº 2 anexo a

los Tratados, tanto en el ejercicio de las competencias exclusivas como de las compartidas.

Sin embargo, mientras que el principio de subsidiariedad afecta a la necesidad de la acción, sirviendo como referencia en la distribución de competencias, el de proporcionalidad se centra en la acción misma, en su intensidad. Dispone al efecto el Tribunal de Justicia (Sentencia de 23 de febrero de 1983, *Fromançais / FORMA*, as. 66/82) que:

“Para establecer si una disposición de Derecho comunitario es conforme con el principio de proporcionalidad, es preciso verificar, en primer lugar, si los medios utilizados para alcanzar el objetivo perseguido son acordes a la importancia de éste, y en segundo lugar, si resultan necesarios”

Más recientemente el Tribunal, en su Sentencia de 12 de enero de 2006 (*Agrarproduktion Staebelow*, as. 504/04), ha venido a afirmar lo siguiente:

*El principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que los inconvenientes ocasionados no deben ser desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias de 13 de noviembre de 1990, *Fedesa y otros*, C-331/88, Rec. p. I-4023, apartado 13; de 5 de octubre de 1994, *Crispoltoni y otros*, asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartado 41; de 5 de mayo de 1998, *National Farmers' Union y otros*, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartado 60 y de 12 de julio de 2001, *Jippes y otros*, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 81).*

Por consiguiente, para el logro de sus metas, la Unión Europea emprenderá las acciones estrictamente necesarias.

II. LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS

4. DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO: 1. La garantía de los derechos humanos en la Unión Europea. Importancia de la cuestión / 2. Fundamentos jurídicos / 3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea / 4. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los derechos humanos / 5. Otros mecanismos de protección

1. La garantía de los derechos humanos en la Unión Europea. Importancia de la cuestión

La garantía de los derechos humanos no figuraba como una de las prioridades en los orígenes del proceso de integración europeo, que parecía sustentarse más bien en objetivos económicos. Sin embargo, las modificaciones posteriores de los Tratados constitutivos fueron afianzando este pilar esencial de la construcción europea, hasta llegar a la regulación actual, que no agota la materia en cuestión.

A la vista de la evolución de la sociedad internacional y del Derecho internacional público, resultaba fácil intuir que la garantía de los Derechos fundamentales habría de erigirse en uno de los pilares esenciales de la Unión. En este sentido, la exigencia de ser un Estado democrático y respetuoso con los derechos humanos fue desde bien pronto un requisito de incorporación a la Unión. Buena prueba de ello según afirma Fernández de Casadevante (2019, p. 126), han sido, tanto las declaraciones sobre el particular realizadas regularmente por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo, como la propia adhesión de España a la Organización, cuyas negociaciones no dieron comienzo hasta 1977 coincidiendo con el comienzo de la transición democrática.

Ya hemos subrayado, al tratar de los valores recogidos en el art. 2 del TUE, como la inclusión de la garantía de los derechos humanos entre los valores recogidos en dicho precepto tiene unas connotaciones importantes, en cuanto poseedor de valor jurídico positivo. Y una de esas manifestaciones de este valor jurídico se encuentra precisamente en el art. 49 del TUE que regula la adhesión de los nuevos Estados a la Organización. Ya hemos visto que el respeto y el compromiso con esos valores esenciales, y entre ellos el de la garantía y respeto de los derechos humanos, es un requisito *sine qua non* que ha de cumplir cualquier Estado que pretenda solicitar su ingreso en la Organización.

Pero no es la única manifestación de ese carácter jurídico que posee, en cuanto valor esencial de la Unión. También es un requisito de permanencia en la Organización. El art. 7 del TUE contiene dos procedimientos, uno preventivo y otro sancionador, éste último para el supuesto de violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2. Por lo tanto, la garantía de los derechos humanos entra dentro del ámbito de protección de ambos mecanismos. En fin, nos remitimos a lo ya tratado respecto de los valores fundamentales, objetivos y principios de la Unión Europea en el capítulo 2 de este libro.

A pesar de la importancia atribuida a la garantía de los derechos humanos, una de las principales carencias de la normativa comunitaria ha sido la ausencia de un catálogo de derechos y libertades de la persona. Por eso, históricamente el Tribunal de Justicia fue configurando un acervo de protección de los derechos fundamentales que, partiendo de la primacía absoluta del Derecho comunitario (Sentencia de 4 de febrero de 1959, *Stork & Cie. / Alta Autoridad, as. 1/58*), consideraba que los derechos fundamentales de las personas estaban comprendidos (“subyacentes”) *en los principios generales del derecho comunitario, cuyo respecto garantiza el Tribunal de Justicia* (Sentencia de 12 de noviembre de 1969, *Stauder/Stadt Ulm, as. 29/69*).

En efecto, la confirmación de los principios de primacía y efecto directo por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia despertó en algunos tribunales nacionales la preocupación por los efectos que dicha jurisprudencia podría tener sobre la protección de valores constitucionales como los derechos

fundamentales. La primacía absoluta del Derecho comunitario, incluso sobre el derecho constitucional nacional, podría “amparar” una eventual violación de los derechos fundamentales por el Derecho comunitario. Para abordar este riesgo, los tribunales constitucionales alemán e italiano emitieron, en 1974, sendas Sentencias afirmando su competencia para revisar el Derecho europeo con vistas a garantizar su coherencia con los derechos constitucionales (*Solange Beschluss* y *Frontini*). Lo que llevó al TJUE a afirmar el principio del respeto de los derechos fundamentales, vinculándolos a los principios generales del Derecho comunitario protegidos por el Tribunal.

En posteriores pronunciamientos, el Tribunal de Justicia amplía el fundamento de la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario a los Tratados internacionales de derechos humanos “en los cuales han sido parte o a los cuales se han adherido los Estados miembros” (Sentencia de 14 de mayo de 1974, *Nold KG/Commission*, as. 4-73), incluido el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Sentencia de 28 de octubre de 1975, *Rutili / Ministre de l'intérieur*, as. 36-75).

Más tarde, en la Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas, de 5 de abril de 1977, las Instituciones firmantes reconocen la importancia primordial que atribuyen al respeto de los derechos fundamentales que resultan de las Constituciones de los Estados miembros y del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

1. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión subrayan la importancia primordial que atribuyen al respeto de los derechos fundamentales que resultan en particular de las constituciones de los Estados miembros, así como de la Convención Europea de Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales.

2. En el ejercicio de sus competencias y en cumplimiento de los objetivos de las Comunidades Europeas, respetarán y seguirán respetando tales derechos.

La incorporación al proceso de integración de nuevas políticas con impacto en el campo de los derechos fundamentales hizo que los Tratados fueran vinculando a la Unión con la protección de estos derechos. El Tratado de Maastricht incluyó una referencia al Convenio Europeo de Derechos

Humanos y a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del Derecho de la Unión, mientras que el Tratado de Ámsterdam confirmó los “principios” europeos en los que se basa la Unión y creó un procedimiento para suspender los derechos previstos por los Tratados en caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro.

Pero el último y más firme avance en la garantía de los derechos fundamentales por el ordenamiento comunitario tiene lugar con la proclamación de la CDFUE en el año 2000, y con su reconocimiento en diciembre de 2009 como parte del “derecho constitutivo” (al tener el mismo valor jurídico que los Tratados), por el artículo 6 del TUE. En efecto, la proclamación solemne de la Carta en Niza, el 7 de diciembre de 2000, no supuso su incorporación al “espacio de los Tratados”, y hubo que esperar a las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.

Por fin el art. 6 del TUE en su versión Lisboa aborda la cuestión de la siguiente manera:

“1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

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

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

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

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

Por consiguiente, la construcción jurisprudencial de los derechos fundamentales sostenida por el Tribunal se recoge expresamente en el número 3 de este art. 6, que indica que, tanto los derechos fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos como los integrantes de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, se integran en el Derecho de la Unión como principios generales. Su respeto es un requisito de legalidad de los actos adoptados por las Instituciones comunitarias y, por tanto, fiscalizable por el TJUE.

2. Fundamentos jurídicos

Tanto en el apartado anterior, como al tratar de los valores fundamentales de la Unión Europea en el capítulo 2, hemos hecho referencia a diversas manifestaciones de la protección de los derechos humanos en el Derecho de la Unión. En este apartado vamos a efectuar una síntesis de los preceptos del TUE y del TFUE que sirven de fundamento a la promoción y garantía de tales Derechos.

- En el actual Tratado de la Unión Europea:
 - Ya en el preámbulo se señala que los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona se han desarrollado inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa (2º considerando).
 - El art. 2 recoge como uno de los valores de la Unión Europea, el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.
 - El art. 3 enumera entre los fines de la Unión Europea los de combatir la exclusión social y la discriminación, fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

- En el art. 7 establece los mecanismos de prevención y sanción en caso de violación grave por un Estado miembro de los valores de la Unión.
- En el art. 6.1 “la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”.
- El 6.2 prevé la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- El art. 6.3 dispone la incorporación al Derecho de la Unión Europea, como principios generales, tanto de los derechos contenidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, como de los reconocidos en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros.
- En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:
 - El art. 8, por su parte, establece que la Unión Europea tiene por objeto eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad en todas sus acciones. Cláusula general que afecta a toda la Unión, y que remarca la transversalidad de género que debe tenerse presente al prever y realizar cualquier actuación (Martín Arribas, 2020).
 - El art. 18, que prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados, y capacita al Parlamento Europeo y al Consejo para establecer la regulación necesaria para prohibir tales discriminaciones mediante el procedimiento legislativo ordinario.
 - En virtud del art. 10, la Unión Europea luchará contra toda discriminación por motivos de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en la definición y ejecución de sus políticas y acciones. Aplicación del principio de transversalidad.

- Los artículos 216 y siguientes, que en el ámbito de la acción exterior contienen la regulación de los Convenios internacionales en los que participe la Unión Europea, en cuanto instrumentos fundamentales para dar vida a las competencias de la Unión.
- En particular, y respecto a la decisión de celebración del acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950, el art. 218.8 *in fine* prevé que el Consejo se pronuncie por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 218.6 a, ii).
- Los valores sobre los que se fundamenta la Unión Europea se proyectan también en la política de cooperación al desarrollo regulada en el art. 208 del TFUE.

3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

3.1. Valor jurídico de la Carta

Ya hemos indicado en el apartado primero de este capítulo como el art. 6.1 del TUE en su versión vigente (la del Tratado de Lisboa), reconoce el valor jurídico de la CDFUE, equiparándola a los Tratados constitutivos.

La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Se trata en todo caso de una "incorporación por referencia" del elenco de Derechos y libertades, y no de una inserción directa, lo que merece una valoración negativa para algunos autores como Fernández de Casadevante (2019).

Ahora bien, las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados, y sus *derechos, libertades y principios* serán interpretados con arreglo a las disposiciones generales del título VII.

El art. 51 de la Carta matiza su ámbito de aplicación, que aparece limitado al ejercicio de competencias comunitarias, y, por tanto, en el marco de aplicación del Derecho de la Unión. Solo cubre la protección de los derechos fundamentales de las personas frente a la actuación de las Instituciones, órganos y organismos de la Unión y de los Estados miembros en aplicación de los Tratados y del Derecho de la Unión.

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

Estando ya fuera el Reino Unido, el Protocolo núm. 30 *sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido* matiza su concreta aplicación a Polonia. Dicho Protocolo, en su art. 1, dispone que la Carta no amplía la competencia del TJUE o de cualquier órgano jurisdiccional de Polonia (y también se refería a Reino Unido) para apreciar que las disposiciones legales o reglamentarias o las disposiciones, prácticas o acciones administrativas sean incompatibles con los derechos y libertades contenidos en la Carta. Y su artículo 2 dispone expresamente que:

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

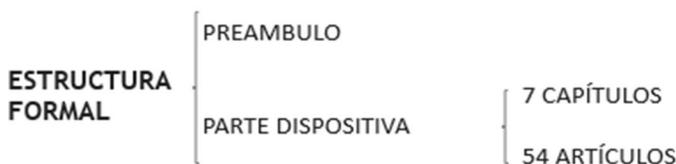
Como afirma Martín Arribas (2020), esto no implica un *opt-out* general de la Carta para Polonia, toda vez que no se cuestiona la vigencia para ese país, ni le exime de la obligación de respetar sus disposiciones.

3.2. Estructura y contenido

La Carta tiene la virtud de aunar en un mismo texto todos los derechos de las personas, de forma que aplica el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales. Se trata de un principio prevalente en la actualidad en los sistemas jurídicos y en el pensamiento contemporáneo y que parte de que los derechos fundamentales forman un bloque unitario, que no puede ser estructurado jerárquicamente. Conforme a este principio, los derechos se presuponen y necesitan mutuamente para garantizar su plena efectividad social.

La Carta pone fin a la tradicional diferenciación entre derechos civiles y políticos, por un lado, y económicos y sociales, por otro, presente en los textos europeos e internacionales. Respecto a la estructura, agrupa los derechos en torno a una serie de principios básicos: la dignidad humana, las libertades fundamentales, la igualdad entre las personas, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia. En total, un preámbulo y cincuenta y cuatro artículos (parte dispositiva) contenidos en siete capítulos.

Estructura de la Carta



PREAMBULO

“La presente Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos...”

En cuanto al contenido, si bien está basada en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en otros Instrumentos de carácter europeo e

internacional, también ha supuesto importantes innovaciones al incorporar cuestiones tales como la discapacidad, la edad y la orientación sexual como motivos de discriminación prohibidos, incluyendo como derechos fundamentales el acceso a los documentos, la protección de datos y la buena administración. Por títulos, el contenido de la Carta es el siguiente:

- Título I: dignidad (dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado).
- Título II: libertad (derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución, expulsión y extradición).
- Título III: igualdad (igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas).
- Título IV: solidaridad (derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad social y ayuda social, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores).
- Título V: ciudadanía (derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, derecho a someter los casos de mala administración de las Instituciones y

órganos de la Unión al Defensor del Pueblo Europeo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular).

- Título VI: justicia (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito).
- Título VII: disposiciones generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta.

4. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los Derechos humanos

La tutela de los derechos humanos y las libertades fundamentales que el Tribunal de Justicia efectúa, sigue fundamentalmente dos vías procesales: la cuestión o recurso prejudicial (art. 267 TFUE) y el recurso de anulación (art. 263 TFUE).

En el capítulo 9 destinado al estudio del sistema jurisdiccional comunitario estudiaremos ambas vías. La primera de ellas es una vía incidental que permite al juez nacional elevar una consulta al Tribunal de Luxemburgo sobre la interpretación de los Tratados o sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las Instituciones, órganos u organismos de la Unión. El recurso de anulación es un procedimiento jurisdiccional que permite al Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlar la legalidad de los actos jurídicos obligatorios adoptados por las Instituciones de la Unión y que puede ser interpuesto por los Estados miembros, las Instituciones de la Unión o por un particular en base a una serie de motivos (incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados y desviación de poder).

Pero el Tribunal de Justicia no garantiza los derechos humanos y las libertades fundamentales porque exista un catálogo que los incluya, ni tampoco porque colme las lagunas que, a este respecto, pueda presentar el Derecho originario. Su misión principal es garantizar la interpretación uniforme del Derecho de la Unión en los Estados miembros. Lo que hace es

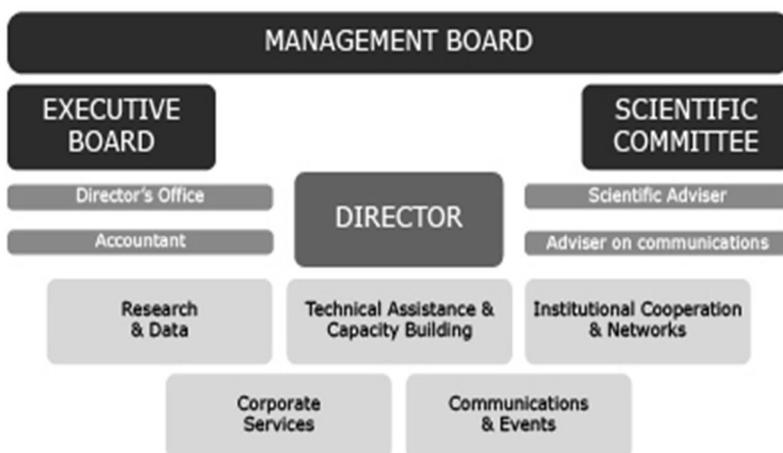
enjuiciar las normas de Derecho comunitario, valorando si su aplicación y su interpretación son correctas y, en relación con ellas, si se han visto desvirtuados o no ciertos derechos fundamentales.

Permite limitaciones al ejercicio de los derechos siempre que estén previstas por la ley, respeten su contenido esencial y, observando el principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan a objetivos de interés general reconocidos por la Unión Europea o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (Sentencia del TJUE de 17 de octubre de 2013, *Schwarz, as. 291/12*).

5. Otros mecanismos de protección

Existen ciertos órganos y organismos que participan en alguna medida en el mecanismo de garantía de los derechos humanos en el plano comunitario, y que por lo tanto se suman a la tarea jurisdiccional efectuada por el Tribunal de Justicia y a la legislativa de las Instituciones de la Unión. Destacan entre ellos, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), el Comité consultivo de igualdad de oportunidades, y el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE).

La FRA (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), con sede en Viena, se creó en 2007 (Reglamento (CE) núm. 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007) con el cometido de asesorar a las Instituciones de la Unión Europea y a los Gobiernos de los Estados miembros en materia de derechos fundamentales, especialmente en lo que se refiere a la discriminación, el acceso a la justicia, el racismo y la xenofobia, la protección de datos, los derechos de las víctimas y los derechos del niño. En cuanto a su estructura, la agencia cuenta con un director, un Consejo de Administración encargado de definir las prioridades, aprobar el presupuesto y supervisar el trabajo, un Consejo Ejecutivo y un Comité Científico integrado por 11 miembros. El Consejo de Administración está integrado por expertos independientes, uno nombrado por cada Estado miembro, dos representantes de la Comisión Europea y un experto independiente nombrado por el Consejo de Europa.



El Comité Consultivo de Igualdad de Oportunidades asiste a la Comisión Europea en la formulación y ejecución de las actividades de la Unión destinadas a promover la igualdad entre mujeres y hombres. Se creó mediante la Decisión 2008/590/CE de la Comisión, de 16 de junio de 2018. Está compuesto de sesenta y ocho miembros con un mandato de tres años renovable (dos representantes de cada país miembro, siete representantes de las organizaciones empresariales a escala de la Unión Europea y otros siete de las organizaciones de trabajadores). El comité elige de entre sus miembros a un presidente y a dos vicepresidentes con una mandato de un año, y se reúne en la sede de la Comisión por convocatoria de ésta. Se celebran al menos dos reuniones al año.

En el desarrollo de sus funciones, el Comité elabora dictámenes para la Comisión sobre temas relevantes respecto a la promoción de la igualdad de género en la Unión Europea. Para la realización de sus dictámenes, el Comité Consultivo organiza grupos de trabajo. El Instituto de la mujer para la igualdad de oportunidades participa en los grupos de trabajo en representación de España.

El Instituto Europeo sobre Igualdad de Género, creado en 2006 y con sede en Vilna (Lituania), es una agencia europea que apoya a los países miembros y a las Instituciones europeas (y en particular a la Comisión) en sus esfuerzos para promover la igualdad de género, combatir la discriminación

por razones de sexo, y sensibilizar sobre cuestiones de género. Elabora investigaciones, informes y estudios. En cuanto a su estructura, dispone de una Dirección y tres Unidades: a) Unidad de operaciones de investigación y recogida de datos de alta calidad; b) Unidad de gestión de los conocimientos y comunicaciones para la sensibilización y las relaciones proactivas con las partes interesadas; y c) Unidad de administración para el funcionamiento eficaz del Instituto. Además, cuenta con un Consejo de Administración (integrado por dieciocho miembros rotatorios y un representante de la Comisión) y un Foro de expertos que le asesora, integrado por representantes de todos los Estados, la sociedad civil, los interlocutores sociales, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Posee personalidad y capacidad jurídicas, y realiza sus actividades con independencia y al servicio del interés público.

5. EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

SUMARIO: 1. El Convenio Europeo para la la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Derechos individuales / 2. Órganos y técnicas de control / 3. Jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos / 4. La Adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

1. El Convenio Europeo para la la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Derechos individuales

Sin duda que estamos ante uno de los instrumentos más eficaces de tutela del sistema internacional de protección de los derechos humanos. La Segunda Guerra Mundial y las masacres en ella perpetradas contra amplios sectores de la población centraron la atención de la Comunidad internacional, junto al mantenimiento de la paz, en la garantía y protección de los derechos humanos, y encontró su eco en la Carta de San Francisco. El establecimiento de un estándar internacional en el ámbito de los derechos humanos fue, desde su inicio, una de las principales prioridades de las Naciones Unidas. El primer fruto exitoso de ese anhelo postbélico fue la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que dio inicio al proceso codificador que se extiende hasta nuestros días con una gran variedad de instrumentos jurídicos de alcance diverso (convenciones, recomendaciones, declaraciones...).

El Consejo de Europa, en cuanto fruto del conflicto bélico y de las divergencias existentes entre las corrientes partidarias de la integración europea (federalistas y funcionalistas), se une a esta labor codificadora mediante la firma en Roma, el 4 de noviembre de 1950, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (denominado de manera abreviada como Convenio Europeo de Derechos Humanos). Convenio que

entró en vigor el 3 de septiembre de 1953 y que ha sido desarrollado y completado por diversos protocolos adicionales adoptados entre 1952 y 2013.

En el sistema de la Convención de Roma y sus protocolos adicionales se protegen fundamentalmente derechos civiles y políticos, aunque también son objeto de tutela algunos de carácter social y cultural. La Convención se inspira fundamentalmente, y así figura en su preámbulo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en el seno de las Naciones Unidas. Pero los Estados que participaron en su elaboración hicieron constar expresamente su carácter limitado al aseguramiento de “la garantía colectiva de ciertos derechos enunciados en la Declaración universal”, los derechos civiles y políticos (Pastor Ridruejo, 2020, p. 224). La protección de los derechos económicos y sociales por parte del Consejo de Europa se acometió mediante la firma en Turín, el 18 de octubre de 1961, de la Carta Social Europea.

Existe una vinculación entre la democracia y el Convenio Europeo de Derechos Humanos que se manifiesta tanto en el propio preámbulo de la norma como en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). La democracia representa en opinión del Tribunal un elemento esencial del “orden público europeo” (Sentencia del TEDH de 23 de marzo de 1995, *asunto Loizidou*).

El contenido del preámbulo del Convenio es sumamente expresivo de las ideas que acaban de ser expuestas:

Los Gobiernos signatarios, miembros del Consejo de Europa,

Considerando la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948;

Considerando que esta Declaración tiende a asegurar el reconocimiento y la aplicación universales y efectivos de los derechos en ella enunciados;

Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros, y que uno de los medios para alcanzar esta finalidad es la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales;

Reafirmando su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático, y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos de los cuales dependen;

Resueltos, en cuanto Gobiernos de Estados europeos animados por un mismo espíritu y en posesión de un patrimonio común de ideales y de tradiciones políticas, de respeto a la libertad y de primacía del Derecho, a tomar las primeras medidas adecuadas para asegurar la garantía colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración Universal;

Han convenido lo siguiente:

Tanto los derechos recogidos en el Convenio, como los añadidos mediante los protocolos, son derechos individuales, que cumpliendo una serie de requisitos de acceso resultan defendibles directamente ante el TEDH. Siguiendo la clasificación efectuada por Fernández de Casadevante (2019), los derechos y libertades tutelados en el Convenio pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- Derechos reconocidos al individuo en tanto que persona: derecho a la vida (art.2), prohibición de la tortura (art. 3), prohibición de la esclavitud o servidumbre y de determinados trabajos forzados u obligatorios (art. 4), derecho a la libertad y a la seguridad (art. 5), y prohibición de la discriminación (art. 14).
- Derechos del individuo en sus relaciones con los grupos sociales de los que forma parte: derecho a un proceso equitativo (art.6), prohibición de la irretroactividad de las leyes penales (art. 7), derecho de protección a la vida privada y familiar, domicilio y correspondencia (art. 8), derecho a contraer matrimonio y fundar una familia (art. 12), y derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional en caso de violación de uno de los derechos reconocidos en el Convenio (art. 13).
- Derechos que tienen por objeto permitir a la persona contribuir a la formación de los órganos del Estado y participar en sus actividades: libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 9), libertad de expresión (art. 10), y libertad de asociación y reunión (art. 11).

Respecto a los derechos protegidos en los distintos protocolos, los Estados parte en el Convenio son libres para decidir si se vinculan o no, mediante la prestación del consentimiento. Se trata de los siguientes:

- Protocolo adicional (20 de marzo de 1952): derecho a la propiedad (art. 1), a la educación (art. 2) y la obligación para los Estados de organizar a intervalos razonables elecciones libres con escrutinio secreto (art. 3). Firmado por España el 23 de febrero de 1978, fue ratificado el 27 de noviembre de 1990 (BOE núm. 11, de 12 de enero de 1991).
- Cuarto Protocolo (16 de septiembre de 1963): prohibición de la privación de libertad por incumplimiento de una obligación contractual (art. 1), derecho a la libre circulación en el país de residencia y a abandonar cualquier país, incluso el propio (art. 2), prohibición de expulsión o no admisión de los propios ciudadanos (art. 3), prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros (art. 4). Ratificado por España el 16 de septiembre de 2009 (BOE núm. 247, de 13 de octubre de 2009).
- Sexto Protocolo (28 de abril de 1983): abolición de la pena de muerte (aunque la permite en tiempos de guerra). Ratificado por nuestro país el 14 de enero de 1985 (BOE núm. 92, de 17 de abril de 1985).
- Séptimo Protocolo (22 de noviembre de 1984): garantías procesales en caso de expulsión de extranjeros (art. 1), doble grado de jurisdicción en materia penal (art. 2), indemnización en caso de error judicial (art. 3), a no ser juzgado o castigado dos veces por el mismo delito (art. 4), igualdad entre esposos en los derechos y responsabilidades de carácter civil (art. 5). Ratificado por España el 16 de septiembre de 2009, y en vigor desde el 1 de diciembre (BOE núm. 249, de 15 de octubre de 2009).
- Duodécimo Protocolo (4 de diciembre de 2000): prohibición general de la discriminación (art. 1). Ratificado por España el 13 de febrero de 2008 y en vigor desde el 1 de junio. (BOE núm. 64, de 14 de marzo de 2008).
- Decimotercero Protocolo (3 de mayo de 2002): abolición de la pena de muerte en cualquier circunstancia (también en tiempo de guerra). Ratificado por nuestro país el 16 de diciembre de 2009, en vigor desde el 1 de abril de 2010 (BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2010).

2. Órganos y técnicas de control

En la actualidad, y tras la modificación introducida por el Protocolo número 11, los órganos que intervienen en la sistema de garantía de los derechos humanos tutelados por el sistema de Roma son tres: el secretario general, el Comité de Ministros y el TEDH. De ellos, sin duda que el Tribunal es el más conocido, el que permite el acceso jurisdiccional a los particulares y el más efectivo desde el punto de vista de la tutela individual.

Pero esto no fue así *ab initio*. El Convenio creó dos órganos, la Comisión Europea de Derechos Humanos, integrada por tantos miembros como Estados parte en la Convención y el TEDH. Y preveía la intervención del secretario general del Consejo de Europa y del Comité de Ministros.

La Comisión, además de sus funciones de encuesta y conciliación, tenía la facultad de plantear un asunto ante el Tribunal. En efecto, la Comisión era el órgano que filtraba las demandas de los particulares, examinaba las condiciones de forma y de fondo, e introducía el recurso en el Tribunal (arts. 47 y 48 del Convenio). Pero, solo disponía de competencia para conocer de las demandas de los particulares (personas físicas, organizaciones no gubernamentales o grupos de particulares) si el Estado parte demandado la había aceptado en virtud de acto expreso, independiente de la ratificación o adhesión. Si la Comisión admitía la demanda, realizaba un examen contradictorio con los representantes de las partes al objeto de determinar los hechos. La Comisión intentaba un arreglo amistoso y elaboraba un informe. De no lograrse dicho arreglo, además del informe emitía un dictamen sobre la existencia o no de violación de la Convención. El asunto se transmitía entonces al Comité de Ministros, y se abrían dos vías: o bien llevar el asunto ante el Tribunal (si el Estado o Estados habían admitido esta posibilidad), o bien intervenir directamente. Sin embargo, el particular perjudicado no disponía del *ius standi* ante el Tribunal, por lo que no podía llevarlo ante el Tribunal. Sí que disponían del *ius standi*, la Comisión, el Estado parte de la nacionalidad de la víctima, el Estado parte que hubiese presentado el caso ante la Comisión y el Estado parte demandado. Si el asunto no era llevado ante el Tribunal en el plazo de los tres meses siguientes a la remisión del informe por parte de la Comisión, el Comité de Ministros decidía el asunto

(por voto mayoritario de dos tercios) y si determinaba la existencia de una violación del Convenio, fijaba las medidas que debían ser adoptadas (de forma obligatoria) por el Estado en cuestión.

Mediante el Protocolo número 11 se reforma la estructura institucional, fusionando la Comisión y el TEDH en un solo órgano, el TEDH, que además adquiere carácter permanente y jurisdicción obligatoria.

2. ÓRGANOS Y TÉCNICAS DE CONTROL



El secretario general del Consejo de Europa conserva las mismas funciones que poseía antes de la reforma introducida por el Protocolo 11. Solicita informes a los países miembros (técnica no contenciosa) acerca de los mecanismos de derecho interno destinados a la efectiva implementación del Convenio. Dispone a este respecto el art. 52 del Convenio:

A requerimiento del Secretario General del Consejo de Europa, toda Alta Parte Contratante suministrará las explicaciones pertinentes sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de las disposiciones de este Convenio.

A diferencia de los que sucede en otros Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que configuran la técnica de presentación de informes como una obligación de los Estados, la Convención Europea la contempla como una técnica facultativa del secretario general, que puede *pedir las explicaciones pertinentes*, en cuyo caso surge la obligación para el Estado parte requerido.

El TEDH, creado en 1959, es un tribunal internacional que actúa tanto a instancia de los Estados parte del Convenio (demandas interestatales), como en virtud de las demandas que pueden presentar los particulares, ya sean ciudadanos o personas bajo la jurisdicción de un Estado parte (demandas individuales). Y estas son las otras dos técnicas de control, en este caso contenciosas, previstas por el mecanismo del Convenio de Roma de 1950. España asumió la competencia del Tribunal en virtud de la ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, mediante instrumento de fecha 4 de octubre de 1979. Conviene ya aclarar, que la técnica de las demandas interestatales apenas ha sido utilizada desde la creación del Tribunal, cinco en total, y no por la ausencia de conflictos entre Estados. Como afirma Fernández de Casadevante (2019, p. 163), “los Estados prefieren recurrir a otros medios para abordar el asunto que les enfrenta”.

El Tribunal tiene su sede en Estrasburgo, y está compuesto por un total de cuarenta y siete jueces (uno por cada Estado parte), actuando en varias formaciones judiciales (Juez único, Comité de tres jueces, Sala-siete jueces- y Gran Sala-dieciséis jueces-). Para el desempeño de su función el Tribunal está asistido por una Secretaría. Las lenguas oficiales del Tribunal son el francés y el inglés. Los Estados parte se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes.

Al Comité de Ministros del Consejo de Europa le corresponde la función de supervisión. El art. 46 del Convenio contiene las previsiones relativas a la ejecución de las sentencias, atribuyendo al Comité de Ministros la función de velar por su ejecución (46.2). A estos efectos, las sentencias definitivas se transmitirán al Comité, que puede:

- a) Considerar que la ejecución resulta obstaculizada por un problema de interpretación de Sentencia, en cuyo caso podrá dirigirse al Tribunal para que se pronuncie sobre dicho problema.
- b) Considerar que un Estado parte se niega a acatar una Sentencia definitiva, en cuyo caso, tras notificarlo formalmente a esa Parte y por decisión adoptada por mayoría de dos tercios de los votos de los representantes que tengan derecho a formar parte del Comité, podrá plantear al Tribunal la cuestión de si esa parte ha incumplido su obligación. Si finalmente el Tribunal concluye que el Estado ha incumplido su obligación de acatar la Sentencia, remitirá de nuevo el asunto al Comité de Ministros para que examine las medidas que sea preciso adoptar. En caso contrario, lo remitirá para archivo.

3. Jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La jurisdicción del TEDH tiene una doble naturaleza, contenciosa y consultiva. La jurisdicción consultiva, que no ha sido ejercida en ninguna ocasión, aparece regulada en los arts. 47, 48 y 49 del Convenio. En efecto, en virtud del art. 47, el Tribunal podrá emitir opiniones consultivas acerca de cuestiones jurídicas relativas a la interpretación del Convenio y de sus protocolos. Pero solo a solicitud del Comité de Ministros.

Quedan expresamente excluidas aquellas cuestiones que guarden relación con el contenido o la extensión de los derechos y libertades enunciados en el Título I del Convenio y de sus protocolos, y aquellas otras cuestiones de las que el Tribunal o el Comité de Ministros pudieran conocer de resultas de la presentación de un recurso previsto por el Convenio.

En virtud del art. 49, la opinión del Tribunal será motivada y se comunicará al Comité de Ministros. El párrafo 2 del mismo precepto permite a los jueces formular una opinión separada en caso de falta de unanimidad (“Si la opinión no expresa en todo o en parte la opinión unánime de los jueces”).

El Tribunal posee también una jurisdicción interpretativa a través de la Gran Sala en los supuestos previstos en los artículos 30 y 43. El primero de ellos prevé el caso de que la Sala se inhíba en favor de la Gran Sala antes de

dictar Sentencia, cuando el asunto *plantea una cuestión grave relativa a la interpretación del Convenio o de sus Protocolos, o si la solución dada a una cuestión pudiera ser contradictoria con una sentencia dictada anteriormente por el tribunal*. El segundo supuesto, el del art. 43, se produce una vez dictada la Sentencia por la Sala. Dentro del plazo de los tres meses siguientes a la fecha de la Sentencia, cualquiera de las partes podrá solicitar, “en casos excepcionales”, la remisión del asunto ante la Gran Sala.

Pero son las demandas interestatales y sobre todo las individuales, las que caracterizan la acción del Tribunal y le dotan de la eficacia y relevancia que posee en la actualidad. De un lado constituye un mecanismo ampliamente utilizado por los particulares para garantizar la tutela de sus derechos, y que se ha mostrado extraordinariamente eficaz a lo largo de la historia. Pero desde un punto de vista técnico-jurídico, en cuanto propicia el acceso directo de los particulares a una jurisdicción internacional, comporta un medio de reconocimiento de la subjetividad internacional del individuo. Ya nos hemos referido a como el concepto de subjetividad internacional está dotado de un claro carácter procesal en cuanto que implica la posibilidad, tanto de reclamar ante la violación de una norma internacional (legitimación activa), como la de ser demandado y sufrir directamente las consecuencias de la violación de la norma. La subjetividad internacional del individuo, aun limitada y dentro de un marco convencional, se ve reforzada por la acción del Tribunal.

El art. 34 del Convenio reconoce la competencia del Tribunal para conocer de las demandas presentadas por una persona física, Organización no gubernamental o grupo de particulares “que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos”. El Tribunal admite la legitimación de las víctimas indirectas, si existe un vínculo particular y personal entre la víctima directa y el demandante. Por ejemplo, la demanda de la esposa de la víctima o del sobrino en relación al derecho a la vida (art. 2).

Existen unos ambitos de aplicación temporal, material y espacial que aparecen establecidos en el propio Convenio y en el Derecho internacional y que deben cumplirse para que el Tribunal pueda conocer de la demanda. Así, el principio de irretroactividad de las normas internacionales reconocido en

el art. 28 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados exige que los hechos sometidos al Tribunal sean posteriores a la entrada en vigor del Convenio Europeo. En virtud del art. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la violación de la obligación alegada debe haber sucedido en algún lugar bajo jurisdicción de un Estado parte. En cuanto al ámbito material de la protección, ya nos hemos referido a que la protección del Tribunal alcanza tanto a los derechos contenidos en el Convenio, como en los protocolos, siempre que el Estado demandado sea parte en él.

El art. 35 se refiere a las condiciones procesales de admisibilidad de la demanda y que, en síntesis, para las demandas individuales son las siguientes:

- a) Agotamiento de los recursos internos ordinarios, y que en el caso español comprende el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.
- b) Presentación en el plazo de seis meses a partir de la fecha de notificación de la resolución interna definitiva.
- c) Que no sea anónima.
- d) Que no sea esencialmente la misma que una demanda examinada anteriormente por el Tribunal, o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o de acuerdo y no contenga hechos nuevos.
- e) Que no sea incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva.
- f) También es causa de inadmisión que el demandante no haya sufrido un perjuicio importante, a menos que el respeto de los derechos humanos garantizados por el Convenio y por sus protocolos exija un examen del fondo de la demanda.

Las demandas interestatales están sometidas únicamente a las condiciones procesales de admisibilidad establecidas en el art. 35.2, es decir, el agotamiento de los recursos internos y la presentación de la demanda en el plazo de los seis meses posteriores a la fecha de notificación de la resolución.

En líneas generales, el procedimiento se inicia con la presentación de la demanda, que es asignada a un letrado de la Secretaría del Tribunal para revisar las condiciones de admisibilidad. Si supera el examen, la demanda es

registrada y se asigna a un juez único (o varios en el caso de las demandas interestatales) que podrá declarar inadmisibile o archivar la demanda cuando tal decisión pueda adoptarse sin necesidad de proceder a un “examen complementario”. Si el juez no declara inadmisibile la demanda (ni procede al archivo) la remitirá a un Comité o a una Sala para su examen complementario (en cuanto al fondo). El Comité, en su caso, podrá: a) declarar la demanda inadmisibile o archivarla; b) declararla admisible y dictar al mismo tiempo Sentencia sobre el fondo, si la cuestión subyacente al caso “ya ha dado lugar a jurisprudencia consolidada del Tribunal”; o c) deferirla a una Sala de siete jueces.

La Sala, por su parte, se pronunciará sobre la admisibilidat y el fondo y dictará Sentencia, salvo que decida inhibirse a favor de la Gran Sala en virtud de lo dispuesto en el art. 30 (el asunto plantea una cuestión grave relativa a la interpretación del Convenio o de sus protocolos, o si la solución dada a una cuestión pudiera ser contradictoria con una Sentencia dictada anteriormente por el Tribunal).

Una vez dictada la Sentencia por la Sala, cabe que entre en juego lo dispuesto en el art. 43, es decir, que en los tres meses siguientes cualquiera de las partes solicite la remisión del asunto ante la Gran Sala. Y si la solicitud es aceptada (por un colegio de cinco jueces de la Gran Sala) porque el asunto plantee una cuestión grave relativa a la interpretación o a la aplicación del Convenio o de sus protocolos o una cuestión grave de carácter general, el asunto finalizará mediante Sentencia (de la Gran Sala) que será definitiva (art. 44.1).

En cualquier caso, transcurridos tres meses desde la fecha de la Sentencia de la Sala sin que las partes hayan solicitado la remisión del asunto ante la Gran Sala, o bien una vez rechazada la solicitud de remisión, la Sentencia se transforma en definitiva (art. 44.2).

Mención especial merece la denominada técnica de “las sentencias piloto”. Se trata de un procedimiento articulado para hacer frente a problemas sistémicos o estructurales originados por la legislación estatal o por prácticas administrativas generalizadas de los Estados, y en cuya virtud el Tribunal

selecciona una demanda de entre varias que obedecen a un a misma causa, suspendiendo los procesos sobre casos idénticos (casos “clónicos”), identificando las deficiencias, y requiriendo al Estado para que adopte, dentro de un plazo, ciertas medidas generales. Este procedimiento encuentra su marco general de regulación en los arts. 1, 19 y 46.1 del Convenio.

Jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

- contenciosa: demandas presentadas por los Estados partes (art. 33 del Convenio) e individuales (art. 34 del Convenio).



- Interpretativa (vinculada a la contenciosa) a través de la Gran sala:

-Art. 30: la Sala (antes de dictar sentencia) se inhibe en favor de la Gran sala cuando el asunto “*plantea una cuestión grave relativa a la interpretación del Convenio o de sus Protocolos, o si la solución dada a una cuestión pudiera ser contradictoria con una sentencia dictada anteriormente con el tribunal*”

-Art. 43: permite a las partes, en el plazo de 3 meses a partir de la fecha de la sentencia de la Sala, “solicitar en casos excepcionales, la remisión del asunto ante la Gran Sala”. Un colegio de 5 jueces de la Gran Sala ha e aceptar la demanda.

- consultiva (sólo posee legitimación activa el Comité de Ministros). Regulada en los arts. 47, 48 y 49 del Convenio.

4. La Adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos es una idea sobre la que se está reflexionando y trabajando de *larga data* (Martín Arribas. 2020), produciéndose avances y retrocesos. Había que eliminar esa “distorsión” derivada de la adhesión de todos los Estados miembros y la necesidad de demandar al Estado, y no a la CEE, en el caso de vulneración por la normativa comunitaria de uno de uno de los derechos objeto de salvaguardia en el instrumento internacional del Consejo de Europa.

Sobre la base de los planteamientos previos de la Comisión y del Parlamento, el Consejo formuló, el 26 de abril de 1994, una petición de dictamen al Tribunal de Justicia sobre la eventual compatibilidad del

Convenio con las disposiciones del TCEE. En su Dictamen 2/94 de 28 de marzo de 1996 el Tribunal sentenció que en la situación existente en ese momento en cuanto al Derecho comunitario, la Comunidad carecía de competencias para adherirse al Convenio.

Por eso, el art. 6.2 del TUE (versión Tratado de Lisboa) prevé expresamente la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Disponiendo que dicha adhesión no comportará la modificación de las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

Con esa base jurídica, la Comisión formuló una propuesta al Consejo el 17 de marzo de 2010 y éste autorizó la apertura de negociaciones para la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos (el 4 de junio de 2010). El Consejo designó a la Comisión como negociadora, dándole las directrices y orientaciones precisas para llevar a cabo las negociaciones. Como resultado de ellas, se alcanzó el proyecto revisado de Acuerdo de Adhesión de abril de 2013, al que complementan otros proyectos de actos jurídicos sobre cuestiones específicas.

Sin embargo, el TJUE en su Dictamen 2/13 de 18 de diciembre de 2014 (solicitado por la Comisión) se pronuncia una vez más en contra de la compatibilidad, en este caso del Proyecto de Acuerdo de Adhesión, con la regulación comunitaria contenida tanto en el art. 6.2 del TUE como en el Protocolo nº 8 *sobre el apartado 2 del art. 6 del tratado de la Unión Europea relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*.

En opinión del Tribunal, a pesar de que en el propio CEDH se ha articulado la posibilidad de incorporación de la Unión (el art. 59.2 dispone expresamente que “La Unión Europea podrá adherirse al presente Convenio), la Unión está dotada de un ordenamiento jurídico “de nueva índole”, con una “naturaleza específica”, una estructura institucional “particularmente elaborada” y un conjunto de normas que aseguran su funcionamiento. Y esto “entraña consecuencias” en lo que respecta al procedimiento y a las condiciones de su adhesión previstas en los Tratados. Por consiguiente, en opinión del Tribunal de

Justicia, “procede declarar que el acuerdo previsto no es compatible con el artículo 6 TUE, apartado 2, ni con el Protocolo nº 8 UE por cuanto”:

- *puede afectar a las características específicas y a la autonomía del Derecho de la Unión, en la medida en que no garantiza la coordinación entre el artículo 53 del CEDH y el artículo 53 de la Carta, no previene el riesgo de que se vulnere el principio de confianza mutua entre los Estados miembros en el Derecho de la Unión y no contempla articulación alguna entre el mecanismo instituido por el Protocolo nº 16 y el procedimiento de remisión prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE;*
- *puede afectar al artículo 344 TFUE, en la medida en que no excluye la posibilidad de que se planteen ante el TEDH litigios entre Estados miembros o entre éstos y la Unión, relativos a la aplicación del CEDH en el ámbito de aplicación material del Derecho de la Unión;*
- *no prevé modos de funcionamiento del mecanismo del codemandado y del procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia que permitan preservar las características específicas de la Unión y de su Derecho, y*
- *no tiene en cuenta las características específicas del Derecho de la Unión en lo que respecta al control jurisdiccional de los actos, acciones u omisiones de la Unión en materia de PESC, en la medida en que encomienda el control jurisdiccional de algunos de esos actos, acciones u omisiones en exclusiva a un órgano externo a la Unión.*

En tanto se produce dicha adhesión, los derechos fundamentales garantizados por el Convenio y los que son fruto de las tradiciones constitucionales de los Estados Miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales (cláusula de remisión), tal y como dispone el art. 6.3 del TUE, redactado en los siguientes términos:

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

6. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO: 1. La ciudadanía de la Unión: antecedentes y concepto / 2. Fundamentación jurídica / 3. Contenido: los derechos inherentes a la ciudadanía europea

1. La ciudadanía de la Unión: antecedentes y concepto

La ciudadanía europea no constituye una realidad reciente en el proceso de integración europea. La idea surge en los años 60 del pasado siglo inspirada en la libre circulación de personas, como un “estatus” que comporta una serie de derechos y deberes. En este sentido, en la conferencia de los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la CEE celebrada en París el 10 de diciembre de 1974 (“cumbre de París”) los Nueve acuerdan proseguir y ampliar la cooperación en las esferas “que van más allá del campo de aplicación de los Tratados” (párrafo 9 de la declaración final) y la creación de dos grupos de trabajo encargados de estudiar la posibilidad de establecer una unión de pasaportes y “las condiciones y los plazos en los cuales se podría atribuir a los ciudadanos de los nueve Estados miembros derechos especiales como nacionales de la Comunidad” (párrafos 10 y 11 respectivamente).

En esa misma cumbre se menciona la necesidad de articular la elección por sufragio universal de la Asamblea, lo que finalmente se materializa mediante el Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo (76-787/CECA, CEE, EURATOM) de 20 de septiembre de 1976. Así, los días 7 y 10 de junio de 1979 se eligen los cuatrocientos diez representantes en la Asamblea distribuidos de la siguiente manera: ochenta y uno para el Reino Unido, Francia, Italia y la República Federal de Alemania, veinticinco para países bajos, veinticuatro Bélgica, dieciséis para Dinamarca, quince para Irlanda, y seis para Luxemburgo). Y esto supone un paso más en el

reconocimiento de los derechos vinculados a la pertenencia a un Estado miembro del proceso de integración.

El Tratado de Maastricht estableció como uno de los objetivos de la Unión Europea, por entonces “carente” de personalidad jurídica internacional, el de reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros mediante la creación de una ciudadanía de la Unión. El art. 8 del TCE introducido mediante la reforma de Maastricht establecía lo siguiente:

1. Se crea una ciudadanía de la Unión.

Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.

Los artículos 8A (derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros), 8B (derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo), 8C (derecho a acogerse a la protección diplomática y consular de un Estado miembro distinto al de la nacionalidad) y 8D (derecho de petición ante el Parlamento Europeo y a dirigirse al Defensor del Pueblo) definían los derechos asociados a la ciudadanía, y completaban la regulación de esta “nueva” figura.

La reforma introducida por el Tratado de Ámsterdam viene a sumar nuevos derechos a la ciudadanía europea (derecho a dirigirse por escrito a las Instituciones y organismos de la Unión y a recibir contestación en una de las lenguas previstas en el Tratado y derecho de acceso a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión), además de añadir en el art. 8.1 del TCE la previsión de que “la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”.

Sin embargo, *ab initio*, esta ciudadanía no podía aspirar a constituir una nueva nacionalidad. La nacionalidad, *per definitionem*, comporta la existencia de un vínculo entre un individuo y un Estado. Queda excluida pues la eventual relación del individuo con una Organización internacional, por más

que ambas impliquen el disfrute de una serie de derechos en el plano internacional.

El concepto de ciudadanía de la Unión Europea supone pues la existencia de un vínculo entre el ciudadano y la Unión, definido por derechos, obligaciones y la participación de los ciudadanos en la vida política. Pero se trata de un vínculo complementario al de la nacionalidad de un Estado miembro.

En efecto, la ciudadanía de la Unión complementa a la ciudadanía nacional sin sustituirla, se añade a ella, superponiéndose, y está constituida por un conjunto de derechos y deberes que vienen a sumarse a los derechos y deberes vinculados a la nacionalidad de un Estado miembro. Y esta “suma” tiende a eliminar la distorsión cada vez más acentuada que genera el hecho de que los ciudadanos de la Unión, pese a resultar gradualmente más afectados por medidas adoptadas en el ámbito comunitario, se vean constreñidos en el ejercicio de sus derechos, cumplimiento de obligaciones y participación política, al ámbito casi exclusivamente nacional.

De esta forma, y de conformidad con los artículos 9 del TUE y 20 del TFUE, será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro, la cual se deriva de la aplicación de las disposiciones nacionales de dicho Estado. El art. 9 del TUE aparece redactado de la siguiente manera:

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

Pero, esta “superposición” entre ciudadanía de la Unión y nacionalidad estatal (no puede haber sustitución) implica necesariamente la existencia de un nexo o vínculo entre ambas categorías. Por eso, puede definirse la primera como “un estatuto específico que expresa el vínculo entre los nacionales de cada Estado miembro de la Unión con los de otros Estados miembros y con la Unión” (Abellán Honrubia, 2005, p. 212). La Ciudadanía reúne seres

humanos que comparten diversas nacionalidades, “al tiempo que los ancla en la Unión Europea en tanto que entidad común a todos ellos” (Martín Arribas, 2019).

Para la solución a los eventuales problemas derivados de los supuestos de doble nacionalidad, de un Estado miembro y de un tercer Estado, el Tribunal de Luxemburgo parece inclinarse por primar la nacionalidad del Estado miembro (apartándose del criterio de la efectividad), a efectos del goce de la ciudadanía de la Unión y del ejercicio de los derechos asociados (Sentencia del TJCE de 7 de julio de 1992, *Mario Vicente Micheletti y otros contra Delegación del Gobierno en Cantabria*, as. 369/90).

2. Fundamentación jurídica

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la base jurídica de los derechos de los ciudadanos de la Unión estaba localizaba, fundamentalmente, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La primacía del objetivo económico en los comienzos de la integración europea “postergó” el tratamiento de esta cuestión.

Ya nos hemos referido a que el Tratado de Maastricht estableció como uno de los objetivos de la Unión Europea el de “reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión”. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el valor atribuido a la CDFUE han supuesto una ampliación de su base jurídica, hasta convertirla en una verdadera ciudadanía de la Unión. Pero en ningún caso se trata de un proceso cerrado. Como veremos en el siguiente apartado al estudiar el catálogo de derechos que integran el estatuto de la ciudadanía, el regulador comunitario ha optado por una configuración abierta a la incorporación de nuevos derechos.

En el momento actual, y fruto de esta evolución, los fundamentos jurídicos de la ciudadanía de la Unión se encuentran en los siguientes preceptos de los Tratados constitutivos:

- Artículos 2, 3, 7 y 9 a 12 del TUE en tanto que regulan los valores, fines y objetivos de la Unión Europea. A ellos ya nos hemos referido en el capítulo 2 de este libro. Además, el preámbulo también se refiere a la creación de una ciudadanía común a los nacionales de sus países.
- Artículos 20 a 25 del TFUE (antiguos artículos 17 a 22 del TCE) contenidos en la segunda parte, bajo el título de “no discriminación y ciudadanía de la Unión”. Contiene el elenco de derechos integrantes del estatuto de la ciudadanía de la Unión. Se trata del núcleo esencial, aunque no todos están allí contenidos. Algunos derechos se encuentran regulados en otras disposiciones del Tratado, como por ejemplo el derecho de acceso a los documentos, y otros se encuentran enunciados en la Carta, que incorpora en su art. 41, por ejemplo, el derecho a una buena administración.
- Artículos 39 a 46 de la CDFUE (Título V) donde reitera los derechos que ya se encuentran regulados en el núcleo esencial contenido en el TFUE, a los que viene a añadir el mencionado derecho a la buena administración (art. 41). Como ha soslayado Martín Arribas (2020), la regulación general de la Carta resulta heterogénea en cuanto a los titulares de los derechos, que en unos casos son los ciudadanos comunitarios, en otros los ciudadanos y los residentes conjuntamente, y en otros las personas en general, “desarrolla una cierta redundancia normativa, pero no crea ninguna competencia nueva para la Unión, ni modifica las que ya definen los Tratados, ni concreta sus garantías, ni tampoco introduce un auténtico concepto de ciudadanía”.

En todo caso, y como señala Liñán Noguerras (2013), conviene diferenciar dentro del contenido de la Carta entre dos bloques, el de los derechos fundamentales y aquel referido a la ciudadanía. Estos últimos, aunque conecten con contenidos esenciales de derechos fundamentales, se acercan más a privilegios derivados de un vínculo especial con el poder (nacionalidad) que a derechos inherentes a la condición humana. Y aunque un instrumento como la Carta no podía prescindir de incorporar entre los derechos objeto de protección a los integrantes del estatuto de la ciudadanía, que a pesar de no gozar de la universalidad merecen igual protección, son muchas las diferencias que los separan y no pueden gozar de una equiparación jurídica plena.

BASE JURÍDICA



3. Contenido: los derechos inherentes a la ciudadanía europea

El Derecho de la Unión establece, como hemos indicado, una serie de derechos individuales que se pueden invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales, tanto a nivel horizontal (entre personas) como vertical (entre las personas y el Estado).

Los derechos recogidos en los artículos 20 a 25 del TFUE y que conforman el estatuto de ciudadanía desde su origen son: el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, el derecho de sufragio activo y pasivo en el lugar de residencia en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, el derecho a la protección por las autoridades diplomáticas y consulares de los Estados miembros en el territorio de terceros Estados, y los derechos de queja ante el Defensor del Pueblo Europeo y de petición ante el Parlamento Europeo. Posteriormente se han añadido, el derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las Instituciones u organismos y a ser respondido en las lenguas previstas en el Tratado, introducido por el Tratado de Ámsterdam, y el derecho de acceso a los documentos de Instituciones y órganos, también introducido mediante el Tratado de Ámsterdam, aunque regulado en el art. 15.3 del TFUE y por tanto fuera del “bloque” de la ciudadanía.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por su parte, incorporó el derecho a una buena administración (artículo 41, apartados 1, 2 y 3), no contemplado en el estatuto de ciudadanía del TFUE. Por último, dentro del estatuto de la ciudadanía suele incluirse el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad (art. 18 TFUE).

De esta forma, el catálogo de derechos que integran el estatuto de ciudadanía de la Unión queda como sigue:

- Principio de no discriminación por razón de la nacionalidad (art. 18 TFUE). En cuya virtud se prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad dentro del ámbito de aplicación de los Tratados “y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos”.

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

- Derecho de libre circulación y residencia en la Unión Europea (art. 21 TFUE).

Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

- Participación en la vida política de la Unión Europea (art. 22 del TFUE). Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 22.2) y en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia (art. 22.1), en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

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

establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

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

- Protección consular (art. 23 TFUE). Derecho a acogerse, en el territorio de un tercer país (Estado no perteneciente a la Unión Europea) en el que no está representado el Estado miembro del que se es nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

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

- Peticiones y quejas. Derecho a formular peticiones al Parlamento Europeo (artículo 24, párrafo segundo, del TFUE) y a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo (artículo 24, párrafo tercero, del TFUE) designado por el Parlamento Europeo y facultado para tratar las reclamaciones relativas a casos de mala administración en la acción de las Instituciones y órganos de la Unión. Estos procedimientos se rigen por lo dispuesto en los artículos 227 y 228 del TFUE respectivamente.
- Iniciativa legislativa ciudadana. El párrafo primero del art. 24 se refiere a la regulación mediante reglamentos, adoptados por el

Parlamento y el Consejo conforme al procedimiento legislativo ordinario, de los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa legislativa ciudadana, mecanismo de democracia directa contemplado en el art. 11 del TUE en los siguientes términos:

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

El derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las Instituciones u organismos de la Unión en una de las lenguas de los Estados miembros y a recibir una contestación en esa misma lengua (artículo 24, párrafo cuarto, del TFUE).

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua.

- El derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a determinadas condiciones (artículo 15, apartado 3, del TFUE).

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

- El Derecho a una buena administración aparece regulado en el art. 41 de la Carta y supone el derecho de toda persona a que las Instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente, y dentro de un plazo razonable. El derecho *incluye*

en particular: a) derecho de las personas a ser oídas antes de la adopción de medidas individuales desfavorables; b) derecho de acceso al expediente (*dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial*); y c) la obligación para la administración de motivar sus decisiones. El derecho a la buena administración comprende, y así lo dispone el 41.3, el derecho a ser reparado por la Unión en el caso de sufrir daños causados por sus Instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones.

Para finalizar, resulta preciso remarcar el carácter abierto que el estatuto de la ciudadanía de la Unión posee, y que se contempla expresamente en el art. 25 del TFUE que permite al Consejo completar el catálogo mediante la incorporación de nuevos derechos. A este respecto, dispone expresamente dicho precepto:

“Cada tres años la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de las disposiciones de la presente parte. Dicho informe tendrá en cuenta el desarrollo de la Unión.

Sobre dicha base, y sin perjuicio de las restantes disposiciones de los Tratados, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el apartado 2 del artículo 20. Dichas disposiciones entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

7. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Espacio de libertad / 3. Espacio de seguridad / 4. Espacio de justicia

1. Introducción

1.1. El proceso de “comunitarización”

Según el art. 3.2 del TUE “La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

Se trata éste de uno de los objetivos de la Unión que requiere más atención en la actualidad, y que por su alcance y temática aparece más conectado con la realidad de la globalización. En efecto, el espacio de libertad comporta la libre circulación de personas en el espacio integrado, y para ello resulta preciso adoptar medidas en el ámbito del control de fronteras, asilo e inmigración. El espacio de seguridad reposa en la cooperación policial para la prevención y lucha contra la delincuencia, el racismo y la xenofobia. El espacio de justicia, por fin, abarcaría el reconocimiento de resoluciones (judiciales y extrajudiciales) en los ámbitos civil y penal, lo que implica el desarrollo de la cooperación judicial en estos ámbitos.

Este espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) se inserta pues en el marco de la integración política. No se trata, por consiguiente, de uno de los objetivos inicialmente previstos en los Tratados constitutivos, sino del resultado de un complejo proceso que se inició con el denominado “Grupo de

Trevi”, red intergubernamental formada por representantes de los Ministerios de Justicia e Interior de los Estados miembros. Este mecanismo informal, creado por el Consejo Europeo reunido en Roma en diciembre de 1975 constituye el primer antecedente de la cooperación en estos ámbitos.

El Tratado de Maastricht institucionalizó la cooperación en la materia, incorporándola al tercer pilar de la Unión Europea, el de la cooperación en asuntos de justicia e interior (CAJAI). Por tanto, el carácter intergubernamental era la nota dominante en esta materia, en la que las Instituciones comunitarias apenas tenían participación y el mecanismo Schengen se desarrollaba extramuros de la integración.

El Tratado de Ámsterdam supuso la consolidación del ELSJ al prever una mayor participación de las Instituciones, “comunitarizar” parcialmente la materia, e incorporar el acervo Schengen a la Unión Europea. Se incorpora como uno de los objetivos de la Unión (art. B del del TUE versión Ámsterdam) el de “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”.

En resumen, el Tratado de Ámsterdam incide en la configuración del ELSJ mediante los siguientes grupos de medidas (Muriel Palomino, 2001):

- Medidas tradicionales sobre libre circulación de personas relacionadas directamente con la consecución del mercado interior, emanadas del art. 14 del TCE, con una conexión directa con el Título III del TCE dedicado a la libre circulación de personas, servicios y capitales.
- Introducción de un nuevo título en el TCE, el Título IV, destinado a regular los “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”.
- Modificación del tercer pilar de la Unión (Título VI del TUE), limitándolo a las “Disposiciones sobre cooperación policial y judicial en asuntos penales”.

- Incorporación, a través de un Protocolo anejo al TUE y al TCE, del acervo Schengen en el marco de la Unión Europea. En efecto, dispone el art. 2.1 de dicho Protocolo que:

1. A partir de la fecha de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el acervo de Schengen, incluidas las decisiones que haya adoptado hasta la fecha el Comité ejecutivo creado por los acuerdos de Schengen, será inmediatamente aplicable a los trece Estados miembros a que se refiere el artículo 1, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo. A partir de la misma fecha, el Consejo sustituirá a dicho Comité ejecutivo.

- Introducción de márgenes de flexibilización para asumir las posiciones especiales de Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca, mediante protocolos especiales, y a través de formas de cooperación reforzada tanto en el primer pilar como en el tercero.

En el proceso de consolidación del ELSJ tuvieron enorme incidencia los impulsos de los sucesivos Programas plurianuales aprobados por el Consejo Europeo: Tampere (1999-2004), La Haya (2005-2009) y Estocolmo (2010-2014).

Por fin, el Tratado de Lisboa culmina este proceso de “comunitarización” del ELSJ, reconociendo competencias a la Unión Europea en los ámbitos de la cooperación penal y policial. Desaparece, pues, el pilar intergubernamental y el ELSJ se regula como una política común o sectorial de carácter compartido entre la Unión Europea y los Estados miembros.

1.2. Fundamentación jurídica del ELSJ

Su regulación se detalla en el Título V de la Parte III del TFUE (artículos 67 a 89), el cual establece cuatro grandes grupos de competencias: políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración (Cap. II); cooperación judicial en materia civil (Cap. III); cooperación judicial en materia penal (Cap. IV), y cooperación policial (Cap. V).

Los objetivos asignados al ELSJ se concretan en el artículo 67 del TFUE que lo vincula al respeto de los derechos fundamentales “y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”. De esta forma, viene a confirmar el carácter político del ELSJ y su vinculación con las personas. De hecho, uno de los ejes de la reforma acometida por el Tratado de Lisboa ha sido precisamente el de incrementar la legitimación de las Instituciones, fortaleciendo el papel del Parlamento Europeo y de las personas en el proceso de construcción europeo. Sobre esta premisa, el citado precepto señala como objetivos del ELSJ los siguientes:

- Garantizar la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores, y el desarrollo de una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre Estados miembros y equitativa respecto de los nacionales de terceros países.
- Garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.
- Facilitar la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de este ELSJ sin fronteras interiores ha constituido, sin lugar a dudas, uno de los principales logros del Instrumento de Lisboa y en definitiva de la Unión Europea, aportando a los ciudadanos importantes beneficios: a) libertad de movimiento, merced a la supresión de las fronteras interiores; b) incremento de la seguridad personal, mediante la cooperación entre las fuerzas de seguridad; y c) aseguramiento de la tutela judicial efectiva, en virtud de los mecanismos para el reconocimiento y ejecución de las decisiones judiciales de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

1.3. Alcance de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa

Como hemos indicado, la primera y principal aportación de la regulación introducida por el Tratado de Lisboa ha sido la “comunitarización” del ELSJ. Es decir, la eliminación del tercer pilar de cooperación intergubernamental y la generalización del método comunitario.

La adopción de actos legislativos en esta materia tiene lugar en la mayor parte de los casos por el Parlamento y el Consejo, a través del procedimiento legislativo ordinario. Es el caso de la definición, mediante reglamentos, de un marco de medidas administrativas sobre movimientos de capitales y pagos en relación a la prevención y lucha contra el terrorismo (art. 71.1 del TFUE), o de las medidas relativas a la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, controles a las personas para el cruce de fronteras exteriores, ausencia de controles en fronteras interiores o establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores (art.77.2 del TFUE).

En algunos otros, mediante procedimientos legislativos especiales en los que decide el Consejo, previa consulta (arts. 74, 77.3, 78.3, 81.3 87.3, y 89 del TFUE) o aprobación (art. 82.2.d), 83.1 y 86.1 del TFUE) del Parlamento Europeo.

Desde el punto de vista institucional, corresponde al Consejo Europeo “definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad seguridad y justicia” (art. 68 del TFUE). Los Parlamentos nacionales (art. 69 del TFUE) tienen encomendado velar por el respeto del principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Y en virtud del art. 7.2 de dicho Protocolo, respecto de los proyectos de actos legislativos presentados sobre la base del art. 76 relativo al ELSJ, cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un cuarto de los votos atribuidos a los Parlamentos (dos por cada Parlamento), el proyecto debe volverse a estudiar. Para el resto de las materias, la exigencia es de un tercio de los votos. También se reserva a los Parlamentos nacionales una participación (junto al Parlamento Europeo) en la evaluación de las

actividades de Eurojust (art. 85.1 *in fine* del TFUE) y de Europol (art. 88.2 *in fine* del TFUE).

Por otro lado, se han creado una serie de agencias que contribuyen a la supervisión de las políticas relacionadas con el ELSJ: Europol, en materia de cooperación policial; la Escuela Europea de Policía (CEPOL); Eurojust, en materia de cooperación judicial penal; la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, en materia de derechos fundamentales y lucha contra la discriminación; el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías; Frontex, para la coordinación del control de las fronteras exteriores de la Unión; la Oficina Europea de Apoyo al Asilo; y la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

Queda abierta la posibilidad de recurrir, con carácter general, ante el Tribunal de Justicia tanto con carácter prejudicial como por incumplimiento, lo que incluye el control en la transposición de las directivas y la posibilidad de imponer multas coercitivas al amparo del art. 260.3 del TFUE (Sentencia del TJUE de 8 de julio de 2019, *as. 543-17*). Además, el Tratado de Lisboa prevé la posibilidad de que la Comisión presente recursos por incumplimiento contra los Estados miembros que no respeten las disposiciones establecidas en el marco del ELSJ.

2. Espacio de Libertad

2.1. Gestión de fronteras exteriores

El capítulo 2 del título V de la Tercera parte del TFUE lleva por rúbrica “políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”. La creación de un espacio integrado con libre circulación de personas y sin fronteras interiores, requería de una política común con relación a las fronteras exteriores, al asilo y a la inmigración. Política que debe estar basada en la solidaridad entre Estados miembros, y ser equitativa respecto de los nacionales de terceros países y apátridas (art. 67.2 del TFUE).

En efecto, la creación de un espacio único sin controles fronterizos interiores exige una gestión común de las fronteras exteriores. El apartado 2 del art. 3 del TUE se refiere a la adopción de medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores.

La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

Desde la perspectiva comunitaria, la política de controles en frontera es una política compartida que reposa en tres elementos: a) la existencia de un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras o Código de fronteras Schengen (Reglamento UE 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016; b) la adopción de sistemas de control operativo (SIS, VIS, Eurodac, SES y SEIAV); y c) la creación de dos agencias operativas, el Frontex y eu-LISA.

El código de fronteras Schengen constituye el pilar central de la gestión de fronteras exteriores de la Unión. Establece las normas que regulan el cruce de fronteras exteriores y las condiciones para el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. Obliga a los Estados miembros a realizar controles sistemáticos, y a la comprobación en las bases de datos pertinentes (SIS y base de datos de Interpol sobre documentos de viaje perdidos y robados) de todas las personas, incluidas aquellas con derecho a la libre circulación conforme al Derecho de la Unión (ciudadanos de la Unión y los familiares que sean nacionales de terceros Estados) cuando crucen las fronteras exteriores. Estas obligaciones resultan de aplicación tanto a la entrada como a la salida y en todas las fronteras aéreas, marítimas y terrestres.

En cuanto a los sistemas de control operativo, destaca entre ellos el Sistema de Información Schengen (SIS). Se trata de un sistema de intercambio de información utilizado para introducir o consultar descripciones de personas y objetos buscados o desaparecidos. El ámbito de aplicación del SIS se define en tres reglamentos adoptados en 2018:

- Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018 sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular;
- Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006.
- Reglamento UE 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n.º 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión.

Mediante estos reglamentos se crean categorías de descripciones del sistema, como las de personas sospechosas o personas buscadas, las descripciones preventivas de niños en riesgo de sustracción parental, las descripciones a efectos del retorno, y la descripción sobre las decisiones de retorno dictadas contra nacionales de terceros países en situación irregular.

El Sistema de Información de Visados (VIS) regulado por el Reglamento (CE) 2008/767 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, tiene por finalidad mejorar la aplicación de la política de visados, facilitando el intercambio de datos entre los Estados miembros sobre las solicitudes y sobre las decisiones relativas a los visados para estancias de corta duración. Permite a las autoridades de las fronteras exteriores conectarse e intercambiar datos con los Consulados.

“Eurodac”, regulado en el Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, es una base de datos biométricos de toda la Unión Europea que contiene las impresiones dactilares de los

solicitantes de asilo y de nacionales de terceros países, para su comparación entre los Estados miembros de la Unión Europea. Persigue un doble objetivo, por un lado, facilitar la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo, y por otro, permitir a las fuerzas de seguridad de los Estados miembros su consulta, con fines de investigación, detección y prevención de los delitos de terrorismo o de delitos graves.

El Sistema de Entradas y Salidas (SES) es un sistema de información destinado a reforzar los controles fronterizos de la Unión Europea, sustituyendo el sellado manual de los pasaportes en la frontera por el registro electrónico en la base de datos de las entradas y salidas (y de las denegaciones de entrada) de los nacionales de terceros países. Está regulado en el Reglamento (UE) 2017/2226 de 30 de noviembre de 2017 y tienen acceso a este sistema de información las autoridades policiales y aduaneras nacionales, pero no las autoridades de asilo.

El Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) creado en 2018 mediante el Reglamento (UE) 2018/1240 de 12 de agosto de 2018, es un sistema de información centralizado destinado a recoger información sobre los nacionales de terceros Estados que no necesitan visado para entrar en el espacio Schengen, e identificar cualquier posible riesgo en materia de seguridad o migración irregular. Realiza controles anticipados a los viajeros exentos de visado y, les denegará la autorización de entrada si considera que representan un riesgo. En todo caso, la decisión final al respecto la adoptan las autoridades nacionales encargadas del control de fronteras. Se trata de un sistema similar al existente en otros países como los Estados Unidos (ESTA), Canadá o Australia.

Respecto a las agencias operativas, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), con sede en Varsovia, se creó en 2004 con el objetivo de ayudar a los Estados miembros de la Unión Europea y a los Estados asociados al espacio Schengen a proteger sus fronteras exteriores. Aunque son los Estados fronterizos los responsables de su control, la agencia proporciona ayuda técnica a los países más afectados por la presión migratoria. Esta ayuda puede consistir en la coordinación del despliegue de equipos técnicos (aviones, barcos y otros) y humanos adicionales. Sin embargo,

Frontex no dispone de equipos técnicos, ni guardia de fronteras propios, sino que realiza la coordinación de operaciones conjuntas y depende de los propios Estados miembros para que aporten el personal (guardias de fronteras) y el equipo técnico necesario. A cambio, la agencia reembolsa los costes del despliegue a los Estados colaboradores.

En cuanto a la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), fue creada en 2011 y tiene su sede principal en Tallin (Estonia), la sede operativa en Estrasburgo (Francia) y una sede de reserva en Sankt Johann im Pangau (Austria). La agencia es la responsable de la gestión operativa de los tres principales sistemas de información centralizados: SIS, VIS y Eurodac. Respecto a su estructura, eu-LISA cuenta con un Consejo de Administración, un director ejecutivo y diversos Grupos consultivos (uno para cada sistema bajo su gestión).

Los objetivos generales de la política sobre control de fronteras aparecen recogidos en el art. 77.1 del TFUE que dispone lo siguiente:

La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:

- a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores;*
- b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores;*
- c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.*

Y de conformidad con el apartado segundo del mismo precepto, corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la adopción de las medidas correspondientes, relativas a la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, a los controles a las personas para el cruce de fronteras exteriores, a la ausencia de controles en fronteras interiores y al establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores. En todo caso (art. 77.4), la regulación comunitaria del control de fronteras “no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional”.

2.2. Asilo

La política de asilo de la Unión Europea encuentra su fundamento jurídico en los artículos 67.2, 78 y 80 del TFUE y en el art. 18 de la CDFUE. Precisamente éste último artículo “tipifica” la garantía del derecho de asilo “dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Ahora bien, la referencia a las normas convencionales internacionales no supone que en el Derecho europeo se haya adoptado una concepción restrictiva de la política de asilo. La política europea de asilo se enmarca en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que, en palabras de Martín Arribas (2020), supone una relevante aportación humanista y humanitaria del Derecho europeo al “sistema protector de las personas perseguidas”.

En este sentido, la normativa comunitaria diferencia entre asilo, protección subsidiaria y protección temporal, definiendo una política común en materia de asilo destinada a “ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución” (art. 78.1 del TFUE). Este principio de no devolución (*non refoulement*) se considera una norma de *ius cogens* internacional, en cuya virtud ninguna persona puede ser rechazada en la frontera, expulsada o devuelta al país en que es objeto de persecución. Pero el Derecho de la Unión Europea va más allá de esa protección mínima, ofreciendo un estatuto a la persona protegida. El Tratado de Lisboa ha supuesto para el Derecho de la Unión el paso de un sistema de normas mínimas a la creación de un sistema común, con estatutos y procedimientos uniformes.

Por eso, el art 5 de la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de asilo en el ordenamiento jurídico español (norma de transposición del Derecho europeo) dispone lo siguiente:

La protección concedida con el derecho de asilo y la protección subsidiaria consiste en la no devolución ni expulsión de las personas a quienes se les haya reconocido, así como en la adopción de las medidas contempladas en el artículo 36 de esta Ley y en las normas que lo

desarrollen, en la normativa de la Unión Europea y en los Convenios internacionales ratificados por España.

El principio de no devolución queda garantizado también para los solicitantes de protección en los artículos 18 y 19 de la ley, ya que no podrán ser objeto de retorno, expulsión o devolución hasta la resolución o inadmisión de su solicitud.

El SECA habrá de estar integrado por los siguientes elementos (art. 78.2 del TFUE): a) un estatuto uniforme de asilo; b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para aquellos nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional; c) un sistema común de protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva; d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria; e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud; f) normas relativas a las condiciones de acogida; y g) la asociación y cooperación con terceros países, en aras de gestionar los flujos de solicitantes de protección.

Los actos legislativos destinados a conformar este sistema se adoptarán mediante el procedimiento legislativo ordinario, pero si uno o varios Estados han de abordar una situación de emergencia (“afluencia repentina de nacionales de terceros países”) podrá el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptar medidas provisionales.

Entre las normas de Derecho comunitario derivado adoptadas en esta materia destacan:

- La Directiva 2001/55/ CE de 20 de julio de 2001, *relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida;*
- La Directiva 2011/95/UE de 13 de diciembre de 2011, *por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de*

protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida;

- El Reglamento (UE) núm. 604/2013 de 26 de junio de 2013 (Dublín III) *por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, la Directiva sobre procedimientos de asilo;*
- El Reglamento (UE) Núm. 603/2013 de 26 de junio de 2013 *relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares, al que ya nos hemos referido en apartado relativo a la política de fronteras;*
- La Directiva 2013/32/UE de 26 de junio de 2013, *sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición);*
- La Directiva 2013/33/UE de 26 de junio de 2013 *por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.*

2.3. Inmigración

El art. 79.1 del TFUE establece que la Unión Europea “desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”.

No cabe duda de la importancia que reviste la cuestión migratoria en nuestros días, de su dimensión social y humana, y de su íntima conexión con los derechos humanos. El estudio del fenómeno migratorio requiere, sin duda, una mayor extensión que la pretendida en este apartado. Pese a esta relevancia, hasta el Acuerdo Schengen de 1985 y el Convenio de Dublín, la inmigración fue considerada un asunto interno de los Estados. La libre

circulación de personas figuraba entre los objetivos iniciales de la Comunidad Económica Europea, sin embargo, se concebía desde un prisma económico, y en referencia a los trabajadores. La gestión de fronteras, la política de visados o la inmigración quedaban extramuros de la integración. Schengen supuso el inicio de la libre circulación de ciudadanos comunitarios dentro de la Unión, y correlativamente la preocupación por homogeneizar las fronteras exteriores,

Es precisamente con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1 de mayo de 1999) cuando asilo e inmigración pasan del ámbito de la coordinación intergubernamental a ser abordados como una política común (arts. 61 a 63 TCE) y se integra en los Tratados el denominado acervo Schengen (“Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea”). Dicho acervo estaba compuesto por: a) el Acuerdo Schengen firmado el 14 de junio de 1985; b) el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen firmado el 19 de junio de 1990; los protocolos y acuerdos de adhesión al Acuerdo de 1985 y al Convenio de 1990; las decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité Ejecutivo creado por el Convenio de Aplicación de 1990;

El párrafo primero del art. 79 del TFUE más arriba transcrito hace referencia a los tres pilares básicos que integran la política migratoria europea: a) la gestión de los flujos; b) el trato a los nacionales de terceros países residentes legales en la Unión; y c) la prevención y lucha contra la inmigración ilegal.

Y en virtud del art. 79.3, corresponde al Parlamento y al Consejo, mediante el procedimiento legislativo ordinario, la adopción de las medidas en los siguientes ámbitos:

- a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;*
- b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las*

- condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;*
- c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;*
- d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.*

Por tanto, el procedimiento legislativo ordinario resulta de aplicación a las políticas en materia de inmigración tanto legal como irregular, salvo para las medidas provisionales en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro (artículo 78, apartado 3, del TFUE), que adoptará el Consejo en solitario, previa consulta al Parlamento.

Respecto a la gestión de los flujos migratorios (inmigración legal), y ante la imposibilidad de adoptar una norma general que regulase todo el fenómeno de la inmigración laboral, la Unión ha optado por la adopción de legislación sectorial, por categoría de migrantes, destacando al respecto las siguientes normas: la Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, por la que se creó la “tarjeta azul UE”; la Directiva 2011/98/UE que establece un procedimiento común y simplificado para los nacionales de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes legales; la Directiva 2014/36/UE, que regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros; la Directiva 2014/66/UE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales, por la que se facilita que las empresas y las multinacionales puedan destinar temporalmente a directivos, especialistas y trabajadores en formación a las sucursales y filiales ubicadas en la Unión; la Directiva (UE) 2016/801 relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*; la Directiva

2003/109/CE que regula el estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en la Unión Europea.

En el sector de la integración, destaca la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar. Y En noviembre de 2020, la Comisión presentó un Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para el periodo 2021-2027, en el que se establecen un marco estratégico y medidas prácticas para ayudar a los Estados miembros a integrar e incluir a los nacionales de terceros países (unos 34 millones) que residen legalmente en la Unión en los ámbitos de la educación, el empleo, la asistencia sanitaria y la vivienda.

En el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular, destacan las siguientes normas: la Directiva 2002/90/CE del Consejo, que establece una definición común del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y la Decisión marco 2002/946/JAI, que impone sanciones penales a esta conducta; la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas; la Directiva 2004/81/CE, que prevé la expedición de un permiso de residencia a víctimas de la trata o del tráfico ilícito de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes; la Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; el Reglamento (UE) 2016/1953 relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; la Directiva 2009/52/CE por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular; la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.

Para finalizar este apartado, resulta preciso también referirse a la CDFUE, y ello en tanto que muchos de los derechos en ella contenidos aparecen referidos a todas las personas, sean o no ciudadanos de la Unión. Por ejemplo, los contenidos en el título I “Dignidad” (artículos 1 a 5) y en el Título VI “Justicia” (artículos 47 a 50).

3. Espacio de Seguridad

El TFUE contiene una regulación de la cooperación policial en el capítulo 5 del Título V de la Tercera Parte (artículos 87 a 89). Se trata de un elemento indispensable dentro del ELSJ proyectado en el Derecho originario y que tiene como objetivo prioritario la lucha contra las formas graves de delincuencia (delincuencia organizada, tráfico de drogas, blanqueo de capitales, falsificación del euro, la trata de seres humanos o los delitos informáticos), y contra el terrorismo.

El art. 87.1 del TFUE dispone al efecto que “la Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales”.

Al igual que en los casos anteriormente tratados de control de fronteras, asilo e inmigración, las medidas de desarrollo de la cooperación policial habrán de decidirse mediante el procedimiento legislativo ordinario (art. 87.2). No obstante, cuando se trate del establecimiento de medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades estatales competentes, el Consejo podrá decidir, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo (art. 87.3 TFUE). Medidas que versarán sobre: a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información; b) el apoyo a la formación de personal y la cooperación para el intercambio de personal, equipos e investigación científica policial; y c) las técnicas de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

La cooperación operativa se viene realizando a través de las distintas agencias u organismos de cooperación policial existentes, entre las que caben señalar: la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol); la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL); el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI); y el Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea (INTCEN).

Como normas destacadas de Derecho derivado en este ámbito podemos citar: la Directiva 2013/40/UE de 12 de agosto de 2013 relativa a los ataques contra los sistemas de información y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo (“Directiva sobre la ciberdelincuencia”); Reglamento (UE) 2015/2219, de 25 de noviembre de 2015, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL) y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2005/681/JAI del Consejo, aplicable desde el 1 de julio de 2016; Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave; el Reglamento (UE) 2016/794 de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo; la Directiva (UE) 2016/1148 de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión; la Directiva (UE) 2017/541 de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo; la Directiva (UE) 2017/853 de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas; el Reglamento (UE) 2018/1726 de 14 de noviembre de 2018, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), y por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 1987/2006 y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n° 1077/2011; el Reglamento (UE) 2018/1862 de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n° 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión; el Reglamento (UE) 2019/818 de 20 de

mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816; la Directiva (UE) 2019/1153 de 20 de junio de 2019, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo.

4. Espacio de Justicia

La construcción de este ELSJ en la Unión ha de reposar necesariamente, como uno de sus pilares esenciales, en la creación de un espacio judicial integrado. En efecto, la “integración judicial” permite asegurar la continuidad de las decisiones judiciales en el espacio europeo, algo absolutamente preciso en todo proceso de integración. El título V de la Parte Tercera del TFUE dedica dos capítulos a la cooperación judicial: el capítulo 3 en materia civil y el capítulo 4 en materia penal.

4.1 Cooperación judicial en materia penal

La creación del espacio de libertad, y la supresión progresiva de las fronteras interiores obliga a la Unión Europea a abordar el tema de la delincuencia transfronteriza, y ello desde los principios de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales (art. 82.1 del TFUE) y de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (art. 82.2 y 83.1 del TFUE). En este sentido, cooperación policial y cooperación judicial van de la mano, en cuanto comparten objetivos. En virtud del inciso final del art. 82.1 del TFUE

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas tendentes a:

- a) establecer normas y procedimientos para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas;*

- b) *prevenir y resolver los conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros;*
- c) *apoyar la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia;*
- d) *facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones.*

El principio de aproximación de legislaciones se extiende tanto a la dimensión procesal como a la sustantiva. El art. 82. 2 se refiere a la primera de ellas, a la dimensión procesal penal, al prever el establecimiento mediante directivas de “normas mínimas” en relación a: la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros; los derechos de las personas durante el procedimiento penal; los derechos de las víctimas de los delitos, y otros elementos específicos del procedimiento penal determinados previamente mediante decisión del Consejo adoptada por unanimidad previa aprobación del Parlamento Europeo. Normas que habrán de tener en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros. La adopción de estos “mínimos” no impide a los Estados miembros el mantenimiento o instauración de un nivel más elevado de protección (art. 82.2 *in fine* del TFUE).

En cuanto al ámbito penal sustantivo, el art. 83.1 del TFUE ha dotado a la Unión de una base jurídica para la adopción de normas, conforme al procedimiento legislativo ordinario, en los ámbitos delictivos relativos al terrorismo, a la trata de seres humanos y explotación sexual de mujeres y niños, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de armas, blanqueo de capitales, corrupción, falsificación de medios de pago, delincuencia informática y delincuencia organizada.

1. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o

de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

El art. 83.2 incorpora un mecanismo de protección penal de las políticas de la Unión Europea, al atribuirle competencia para establecer por medio de directivas, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones, cuando “la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización”

Dichas directivas se adoptarán con arreglo a un procedimiento legislativo ordinario o especial idéntico al empleado para la adopción de las medidas de armonización en cuestión, sin perjuicio del artículo 76.

Por último, el art. 83. 3 del TFUE introduce una” cláusula de salvaguardia” para proteger los “aspectos fundamentales” del sistema de justicia penal de un Estado miembro. Cuando un miembro del Consejo considera que un proyecto de directiva afecta a los aspectos fundamentales de su sistema penal puede someter el asunto al Consejo Europeo, suspendiéndose el procedimiento de adopción del acto. Si se alcanza un consenso sobre el proyecto de directiva en el plazo de cuatro meses desde la suspensión, el Consejo Europeo lo devuelve al Consejo, reanudándose de nuevo el procedimiento legislativo. En caso contrario, el Tratado deja abierta la vía para una cooperación reforzada si al menos 9 Estados miembros quieren establecerla con arreglo al proyecto en cuestión.

En cuanto a la perspectiva orgánica e institucional de la cooperación judicial en materia penal, los artículos 85 y 86 del TFUE prevén dos Instituciones esenciales: Eurojust y la Fiscalía Europea.

4.2 Cooperación judicial en materia civil

Se contempla en el capítulo 3 del Título V de la Tercera Parte del TFUE (artículo 81) y en los Protocolos números 21 y 22 anexos a los Tratados (con respecto a la posición de Irlanda y Dinamarca). Es una materia directamente

conectada con el Derecho internacional privado y que ha ido evolucionado a la par que el propio proceso de integración. Pero la cooperación judicial civil no figuraba inicialmente entre los objetivos del Tratado de la Comunidad Económica Europea. Por eso, las primeras normas de Derecho internacional privado se adoptaron sobre la base del art. 220 del TCEE. Ya nos habíamos referido a como el proceso de integración europeo, en su origen, pivota sobre una base puramente económica, y a como ha ido ampliando sus objetivos y acciones hacia un fundamento personal. La efectividad de la libre circulación de bienes y servicios requería, desde el principio, de una intervención en los ámbitos del reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales y de la ley aplicable a las obligaciones contractuales. La existencia de una pluralidad de sistemas jurídicos y jurisdiccionales nacionales supone, *a priori*, una traba para la celebración de negocios con repercusión transfronteriza.

Los Estados miembros afrontaron esta situación mediante la celebración de dos Tratados internacionales, el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil y el Convenio de Roma sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales de 19 de junio de 1980. La integración de la cooperación judicial civil en el pilar comunitario (antiguo art. 65 TCE), merced al Tratado de Ámsterdam, implicó la “comunitarización” de estos convenios y la adopción de nuevos actos legislativos en la materia: Reglamento (CE) 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (hoy sustituido por el Reglamento 1215/2012 de 12 de diciembre de 2012), Reglamento (CE) n° 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia (sustituido por el Reglamento (UE) n° 2015/848 de 20 de mayo de 2015); Reglamento (CE) núm. 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil, derogado por el Reglamento (CE) núm. 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo; Reglamento (CE) núm. 1347/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes, sustituido por el

Reglamento (CE) núm. 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo al reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental; Reglamento (CE) n° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil; Directiva 2002/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios; Reglamento (CE) n° 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados; Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 por el que se establece un proceso monitorio europeo; Reglamento (CE) núm. 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía; Reglamento (CE) núm. 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales; Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles; Reglamento (CE) núm. 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I); Reglamento (CE) núm. 4/2009 del Consejo de 18 de diciembre de 2008 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos; Reglamento (UE) núm. 1259/2010 del Consejo de 20 de diciembre de 2010 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial; Reglamento (UE) núm. 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo; Reglamento (UE) 2016/1103 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes

económicos matrimoniales; Reglamento (UE) 2016/1104 del Consejo de 24 de junio de 2016 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas; Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores.

Por tanto, y con base en toda esta normativa europea, la doctrina habla de la existencia de un Derecho internacional privado europeo, de un Derecho internacional privado institucional y de la “europeización del Derecho internacional privado” (Garcimartín Alférez, 2019). El concepto de cooperación judicial civil tiene en el Derecho europeo un significado muy amplio, comprensivo tanto del sector de la competencia judicial internacional, como el de la ley aplicable y el del reconocimiento y ejecución de decisiones.

El art. 81 del TFUE (antiguo art. 65 TCE), que constituye en la actualidad la base jurídica para la adopción de actos legislativos de Derecho internacional privado establece que “La Unión desarrollará una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales”. Cooperación que, en tanto que necesaria “para el buen funcionamiento del mercado interior” implicará la adopción de medidas, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, destinadas a garantizar (art. 81.2 del TFUE):

- a. el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, así como su ejecución;*
- b. la notificación y el traslado transfronterizos de documentos judiciales y extrajudiciales;*
- c. la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción;*
- d. la cooperación en la obtención de pruebas;*
- e. una tutela judicial efectiva;*
- f. la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando si es necesario la*

compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros;

- g. el desarrollo de métodos alternativos de resolución de litigios;*
- h. el apoyo a la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.*

El precepto establece igualmente una excepción en materia de Derecho de familia, quizás por tratarse de una materia especialmente sensible y sujeta a particularismos nacionales, que los Estados desean, *a priori*, preservar. Las medidas que afecten al Derecho de familia con repercusión transfronteriza se adoptarán por el Consejo, mediante el procedimiento legislativo especial, que exige la unanimidad y la consulta previa al Parlamento Europeo (art. 81.3 del TFUE).

Los párrafos 2 y 3 del mencionado precepto prevén la posibilidad de que algunos aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza sean abordados mediante el procedimiento legislativo ordinario (conjuntamente por el Parlamento y el Consejo). Esta posibilidad requiere la adopción de una decisión por el Consejo, que debe pronunciarse por unanimidad. En sentido contrario, y precisamente por esa voluntad de preservar los intereses nacionales en materia de familia que subyace en la norma comunitaria, el párrafo tercero exige que esta propuesta de decisión se comunique a los Parlamentos nacionales, que podrán oponerse a su adopción. Y basta con la oposición de uno de ellos en el plazo de los seis meses posteriores a la comunicación, para que la decisión no pueda ser adoptada.

III. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

8. PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO: 1. Cuestiones generales / 2. Estructura institucional

1. Cuestiones generales

El reparto competencial en el marco institucional de la Unión Europea no responde al clásico esquema estatal de división de poderes heredado de Montesquieu, en el cual el Parlamento es el legislador, el Gobierno el ejecutivo y los jueces ejercen el poder jurisdiccional (Isaac, 2000). La realidad es más compleja y responde a la idiosincrasia propia de una Organización internacional de integración y a la propia evolución del proceso.



De esta forma, el poder legislativo recae en el Consejo, en el Parlamento, o conjuntamente en ambos mediante el procedimiento legislativo ordinario (antes denominado procedimiento de codecisión) y generalmente a propuesta de la Comisión. El Consejo, como órgano de representación intergubernamental, ejerce funciones ejecutivas, pero la Comisión interviene en la ejecución del presupuesto y adopta, por delegación, actos no legislativos de

alcance general que completan o modifican elementos no esenciales de un acto legislativo (delegación de poderes prevista en el art.290 TFUE). Por fin, el poder judicial lo ejerce el Tribunal de Justicia, pero lo hace en colaboración con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, que actúan como jueces comunitarios.

En todo caso, el triunfo de la “perspectiva” funcionalista frente a las posiciones federalistas que abogaban por un modelo de colaboración institucional ha determinado la existencia de un conjunto de Instituciones comunes, encargadas de guiar la cesión de soberanía de los Estados hacia los objetivos, y en base a los valores y principios definidos tanto en el TUE como el en TFUE.

En líneas generales puede afirmarse que la estructura institucional de la Unión Europea se articula en torno al principio de representación de intereses:

1. El TJUE asegura el principio de respeto del derecho
2. El Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo representan los intereses de los Estados miembros y tienen una composición intergubernamental.
3. La Comisión es la Institución independiente que representa el interés general de la Unión Europea.
4. El Parlamento Europeo, elegido mediante sufragio universal, directo y secreto, ejerce la representación de los pueblos de los Estados miembros que integran la Unión.

Y en esta estructura institucional, así articulada, trascienden tres lógicas distintas: a) la supranacional, que potencia el papel de la Comisión; b) la lógica intergubernamental, que potencia el papel del Consejo y del Consejo Europeo; y c) la lógica democrática, que potencia el papel del Parlamento Europeo.

La existencia y articulación de estos intereses y lógicas derivan, y son fácilmente apprehensibles, observando la composición y funcionamiento de las

distintas Instituciones de la Unión, cuya evolución ha transcurrido a la par que la del propio proceso de integración.

En cuanto a esa evolución, el esquema original partía de una independencia institucional en las tres Comunidades, sin embargo, ya en 1957 (el mismo día de la firma de los Tratados CEE y EURATOM) se llevó a cabo la reunificación de las tres Asambleas legislativas y de los Tribunales de Justicia a través del Convenio relativo a ciertas Instituciones comunes. Más tarde, en virtud del Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965 (“de fusión de ejecutivos”) se crearon un único Consejo y una única Comisión para las tres Comunidades. Las modificaciones posteriores han servido para adaptar esta estructura institucional tanto a las sucesivas incorporaciones de los nuevos Estados (y a la salida del Reino Unido) como a las vicisitudes competenciales de la Unión (ampliación y distribución de competencias entre las Instituciones).

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto la verdadera unificación institucional, tanto funcional como competencial, al delimitar claramente el esquema de reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, a la par que ha aumentado las competencias del Parlamento Europeo, ha creado la figura del presidente del Consejo Europeo (15.6 TUE), ha puesto fin a la flexibilidad de sus reuniones (“se reunirá dos veces por semestre...”) y lo reconoce formalmente como Institución. Somete todas las actividades de la Unión, con excepción de la PESC, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, facilitando el acceso de los particulares, y establece un proceso de elaboración de políticas más eficaz y democrático.

El TUE solo se ocupa de la regulación del Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia, remitiendo al TFUE la regulación del Banco Central Europeo y del Tribunal de Cuentas. En los apartados siguientes estudiaremos los rasgos propios de cada una de estas Instituciones, denominadas principales, así como de aquellas otras consideradas auxiliares (Comité Económico y Social Europeo, Comité Europeo de la Regiones y Banco Europeo de Inversiones).

En todo caso, la Unión Europea cuenta también con órganos, servicios institucionales vinculados administrativamente a la Comisión (Equipo de

Respuesta a Emergencias Informáticas, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Oficina Europea de Selección de Personal, Escuela Europea de Administración), organismos descentralizados o agencias (Agencia Europea para el Programa Espacial, Agencia Europea para la Cooperación Policial...), agencias ejecutivas (Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación, Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente...), y otra tipología de organismos como las denominadas empresas comunes (IMI, BBI, SESAR etc.), la Agencia de Abastecimientos de EURATOM (ESA) o la Empresa Común Fusion for Energy con sede en Barcelona y vinculada al EURATOM.

Las Instituciones, órganos y agencias de la Unión Europea cuentan con más de 40.000 personas que trabajan en ellas y que se integran en una función pública unificada. Los funcionarios de la Unión Europea se clasifican en administradores, que tienen formación universitaria y se ocupan de las tareas más importantes, y asistentes, que realizan tareas de apoyo. El concurso es el sistema general de acceso a la función pública de la Unión Europea, y de su organización se ocupa la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO).

2. Estructura institucional

Ya nos hemos referido a la existencia de un marco institucional único en el seno de la Unión. El art. 13.1 del TUE dispone expresamente:

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

Las instituciones de la Unión son:

El Parlamento Europeo,

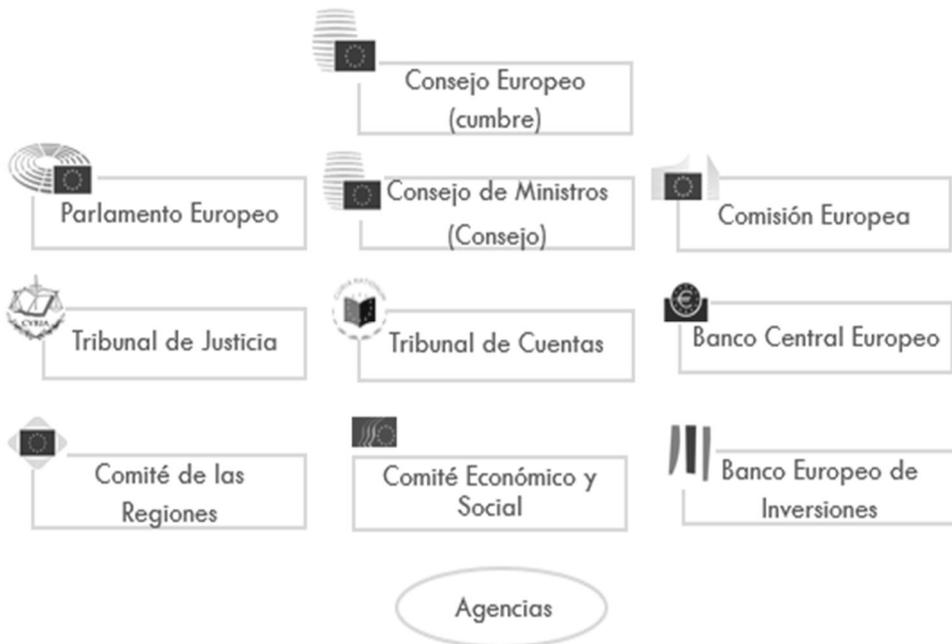
El Consejo Europeo,

El Consejo,

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

Las Instituciones están asistidas por dos órganos (Instituciones auxiliares): el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité Europeo de las Regiones (CDR). Y a ellas se suma el Banco Europeo de Inversiones como Institución independiente.

Estructura institucional de la Unión Europea



Por los recursos y competencias que tienen asignadas, las cinco primeras enumeradas en el art. 13.1 del TUE pueden ser calificadas como mayores (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia de la Unión Europea) y las dos últimas (Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas) de menores (Martín Arribas, 2020)

2.1. Instituciones principales

2.1.1. El Consejo Europeo

El Consejo Europeo reúne a los líderes de la Unión Europea para establecer su agenda política. Representa pues, el nivel más elevado de la cooperación política entre los países que conforman la Unión. Está integrado por los jefes de Estado o de Gobierno de los veintisiete Estados miembros, por el presidente del Consejo Europeo y por el presidente de la Comisión (art. 15.2 del TUE).

Respecto a la elección de su presidente, el art. 15.5 del TUE dispone que:

El Consejo Europeo elegirá a su presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

Como ya hemos indicado, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto su reconocimiento formal entre las Instituciones comunitarias, pero también ha incorporado otras novedades importantes en su funcionamiento.

En cuanto a su origen, el Consejo Europeo surge como foro informal en 1974, a raíz de la Cumbre de París celebrada del 9 al 10 de diciembre, donde se decide la adopción de la denominación de Consejo Europeo y la celebración regular en tres reuniones anuales. Antes, y desde 1961, estas reuniones no estaban institucionalizadas.

El Acta Única Europea (1986) consagró su existencia y lo institucionalizó jurídicamente, pero sin precisar sus competencias, al incorporar un art. 2 redactado de la siguiente manera:

El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión.

El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año.

En 1992, con el Tratado de Maastricht, adquiere estatus oficial y comienzan a precisarse sus competencias al señalar en su art. D que:

El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales.

El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión. Estos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo.

El Consejo Europeo presentará al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión.

El Tratado de Ámsterdam vino a precisar sus competencias en el ámbito de la PESC, al encomendarle la definición de los “principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común”, incluidos los asuntos con repercusiones en el ámbito de la defensa, así como la determinación de las estrategias comunes aplicables en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común (art. J).

Con el Tratado de Lisboa, por fin, deviene una de las siete Instituciones principales de la Unión Europea, lo que implica su sujeción a las disposiciones aplicables a las Instituciones de la Unión, quedando por consiguiente sus actos sujetos a la fiscalización del Tribunal de Justicia. Se crea la figura de un presidente estable, que asume “en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”. El art. 15.6 del TUE (versión de Lisboa) define sus funciones al establecer que el presidente del Consejo Europeo: a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo; b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales; c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo; y d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Consejo Europeo se reúne en cumbres, normalmente trimestrales, aunque su presidente permanente puede convocar reuniones adicionales para tratar asuntos urgentes. El sistema normal de adopción de decisiones es el consenso, pero en algunos casos se requiere la unanimidad (asuntos sensibles como la Política Exterior y de Seguridad Común y la Ciudadanía) o la mayoría cualificada. En las votaciones, solo pueden participar los jefes de Estado o de Gobierno.

En cuando a sus roles y funciones, podemos señalar las siguientes: a) decidir sobre la orientación y las prioridades políticas generales de la Unión (aunque no legisla); b) tratar las cuestiones complejas o sensibles que los veintisiete no pueden resolver en instancias inferiores de la cooperación intergubernamental; c) establecer la política exterior y de seguridad común; y d) designar y nombrar a los candidatos elegidos para cubrir determinados puestos destacados de la Unión Europea (el Alto representante o el presidente de la Comisión, por ejemplo). Aunque carece de competencia para legislar, el Consejo Europeo está facultado para pedir a la Comisión que elabore iniciativas legislativas sobre los temas que aborda, para que, el Parlamento y el Consejo adopten los correspondientes actos legislativos.

2.1.2. El Consejo de la Unión Europea

El Consejo de la Unión Europea no está conformado por miembros fijos, sino que se integra por los ministros competentes de los países miembros, en función del tema a tratar. En virtud del art. 16.2 del TUE, “el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que representa y para ejercer el derecho de voto”.

Por tanto, comparte con el Consejo Europeo el carácter intergubernamental. Ambas Instituciones encarnan los intereses de los Estados miembros y responden a la lógica intergubernamental. Sin embargo, el Consejo Europeo es un ejecutivo intergubernamental, mientras que el Consejo de la Unión Europea podría tildarse de legislativo intergubernamental (Fernández de Casadevante, 2019). El marco regulatorio del Consejo se encuentra tanto en el art. 16 del TUE como en los artículos 237 a 243 del TFUE.

El Consejo se reúne en diez formaciones diferentes en función del asunto a abordar: i) agricultura y pesca; ii) asuntos económicos y financieros; iii) asuntos exteriores; iv) asuntos generales; v) competitividad; vi) educación, juventud, cultura y deporte; vii) empleo, política social, sanidad y consumidores; viii) justicia y asuntos de interior; ix) medio ambiente; x) transportes, telecomunicaciones y energía.

No existe una relación de jerarquía, pero el Consejo de Asuntos Generales ejerce una labor de coordinación y se ocupa de los asuntos institucionales, administrativos y horizontales.

Respecto a la adopción de decisiones, el Consejo se reúne en sesión pública para debatir o votar proyectos de actos legislativos. La adopción de decisiones sigue, normalmente, el sistema de la mayoría cualificada (el voto de quince países que representen, al menos, al sesenta y cinco por ciento de la población de la Unión Europea) existiendo también una minoría de bloqueo (el voto de cuatro países que representen, como mínimo al treinta y cinco por ciento de la población). Para algunos asuntos especialmente sensibles se exige la unanimidad (PESC, inclusión de nuevos derechos en el estatuto de ciudadanía o la adhesión de nuevos Estados, entre otros). Y, por último, las cuestiones administrativas y de procedimiento se adoptan por mayoría simple (el voto favorable de catorce Estados).

En cuanto a las funciones que tiene encomendadas en los Tratados:

- Participa en la negociación y adopción de actos legislativos (junto al Parlamento) a partir de las propuestas de la Comisión.
- Coordinación de las políticas de los Estados miembros.
- Desarrolla la PESC según las directrices del Consejo Europeo.
- Celebra acuerdos internacionales.
- Aprueba el presupuesto de la Unión Europea, de manera conjunta con el Parlamento.

En cuanto a la función legislativa, aunque el procedimiento ordinario es la adopción conjunta por el Consejo y el Parlamento de los actos legislativos

(art. 289.1 TFUE), también cabe, en los supuestos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento con la participación del Consejo, o bien por el Consejo con la participación del Parlamento (art. 289.2 TFUE). Se trata, en estos últimos casos, del denominado procedimiento legislativo especial.

Las reuniones del Consejo las preside el ministro del Estado que ejerce la presidencia rotatoria, salvo la del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores que la preside el Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad. La presidencia del Consejo la asumen los Estados miembros por turnos de seis meses, que la ejercen colaborando estrechamente en grupos de tres denominados “tríos” (el Estado que la ejerce colabora con el que la ha ejercido en el periodo anterior, y con el que la presidirá en el siguiente).

El Comité de Representantes Permanentes (COREPER), como órgano auxiliar, prepara los trabajos del Consejo y ejerce las tareas que éste le confiere (art. 240.1 del TFUE). Está integrado por los jefes de la Representación Permanente de cada Estado miembro. Se trata, por consiguiente, del principal órgano preparatorio del Consejo, de tal manera que todos los puntos que hayan de incluirse en el orden del día del Consejo (con excepción de determinados asuntos agrícolas) son examinados previamente en el COREPER. El COREPER, que se reúne todas las semanas, cuenta con dos formaciones: COREPER I y COREPER II.

El COREPER I prepara los trabajos de seis formaciones del Consejo: 1) agricultura y pesca; 2) competitividad; 3) educación, juventud, cultura y deporte; 4) empleo, política social, sanidad y consumidores; 5) medio ambiente; y 6) transportes, telecomunicaciones y energía. El COREPER II, por su parte, se ocupa de las cuatro formaciones restantes: 1) asuntos económicos y financieros; 2) asuntos exteriores; 3) asuntos generales y justicia; y 4) asuntos de interior.

El denominado Eurogrupo es un órgano informal integrado por los ministros de economía y finanzas de los países de la zona del euro, que coordinan sus políticas económicas en este marco. Las reuniones se producen un

día antes que las del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros y los acuerdos alcanzados en el Eurogrupo se adoptan oficialmente el día después en el Consejo, mediante votaciones en las que solo participan los ministros de la eurozona. El Eurogrupo elige a un presidente por mayoría simple y para un mandato de dos años y medio. El actual presidente, elegido el 9 de julio de 2020, es Paschal Donohoe, ministro de hacienda, gasto público y reforma de Irlanda. Este órgano encuentra su fundamentación jurídica en el art. 137 del TFUE y en el Protocolo número 14 sobre el Eurogrupo. Según el art. 1 de dicho Protocolo, la Comisión participará en las reuniones y se invitará a participar al Banco Central Europeo.

2.1.3. La Comisión Europea

La Comisión está formada por veintisiete comisarios, uno por cada Estado miembro, y actúa bajo la dirección del presidente que decide a quién corresponde cada política. El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad asume una de las vicepresidencias. Es una de las Instituciones presentes en el proceso de integración europeo *ab initio*, aunque en el caso de la CECA, su denominación original fue la de Alta Autoridad (hasta el Tratado de “fusión de ejecutivos” de 8 de abril de 1965).

Tiene por misión promover el interés general, velando por la aplicación de los Tratados y las medidas adoptadas por las Instituciones, y supervisando la aplicación del Derecho comunitario, bajo el control del Tribunal de Justicia. Y es precisamente por encarnar el interés general, por lo que goza de independencia, tanto respecto a los Estados miembros como del resto de Instituciones de la Unión. En efecto, según dispone el art. 17.3 del TUE, la Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Por eso, “sus miembros son elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia”, teniendo prohibido el ejercicio de cualquier actividad profesional, retribuida o no. Además, el art. 245 del TFUE impone a los Estados la obligación de respetar esa independencia y no intentar influir en el desempeño de sus funciones.

El procedimiento para nombrar a los miembros de la Comisión Europea (art. 17.7 del TUE) comprende tres fases:

1. Fase de propuesta y aprobación del futuro presidente. El Consejo Europeo designa un candidato por mayoría cualificada, a la vista del resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, y lo presenta al Parlamento, que debe elegirlo por mayoría de los miembros que lo componen (mediante votación secreta). De no alcanzarse esa mayoría, el Consejo Europeo dispone de un mes para proponer un nuevo candidato, que resultará elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.
2. Propuesta del resto de los miembros. El Consejo, de común acuerdo con el presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar como miembros de la Comisión, a partir de las propuestas de los Estados miembros. Cada Estado miembro propone su candidato, salvo el del presidente de la Comisión y el del Alto Representante.
3. Aprobación y nombramiento. El presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someten colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.

La Comisión funciona según el principio de la colegialidad, asumiendo la responsabilidad de forma colectiva ante el Parlamento Europeo y sus atribuciones son de cuatro tipos:

1º Derecho de iniciativa

Como regla general, la Comisión posee el monopolio de la iniciativa legislativa en la Unión Europea (art. 17.2 del TUE). Es decir, que elabora las propuestas que han de ser aprobadas por el Parlamento y el Consejo, normalmente mediante el procedimiento legislativo ordinario, aunque cabe también que sean adoptadas por el procedimiento legislativo especial.

Tiene también iniciativa en materia presupuestaria, pues es la Institución encargada de la elaboración del proyecto de presupuesto que se somete al Consejo y al Parlamento de conformidad con el artículo 314 del TFUE. También dispone de iniciativa en materia de relaciones exteriores, pues se encarga de negociar los acuerdos internacionales (por mandato del Consejo) que luego son sometidos al Consejo para su celebración.

De manera más limitada, tiene reconocida facultad para presentar recomendaciones y dictámenes. Por ejemplo, y en el marco de la Unión Económica y Monetaria, presenta al Consejo recomendaciones sobre las medidas a adoptar en el caso de que un Estado miembro no perteneciente a la zona euro presente dificultades en la balanza de pagos (143 del TFUE);

2º Competencias de control del cumplimiento del Derecho de la Unión

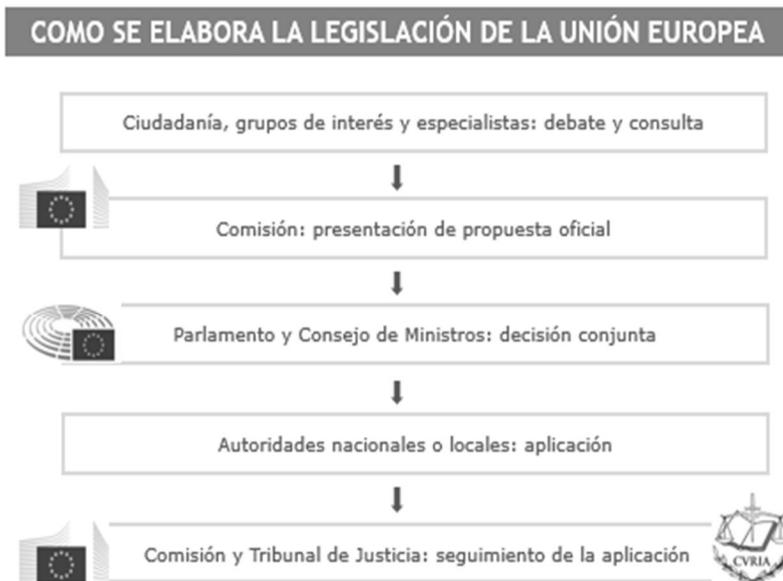
Como hemos indicado, la Comisión tiene encomendado velar por la aplicación de los Tratados y las medidas adoptadas por las Instituciones, así como la supervisión de la aplicación del Derecho derivado (art. 17.1 del TUE). En este cometido actúa como “guardiana de los Tratados”. El art. 258 del TFUE faculta a la Comisión, ante el incumplimiento por un Estado de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados y otorgándole la posibilidad de presentar sus observaciones, para emitir un dictamen al que dicho Estado ha de atenerse en un concreto plazo. Y en caso de no hacerlo, la Comisión puede acudir ante el Tribunal de Justicia.

3º Competencias de ejecución

La Comisión dispone también de competencias de ejecución conferidas por los Tratados, como por ejemplo en materia presupuestaria (artículo 17, apartado 1 del TUE y artículo 317 del TFUE). También en los supuestos previstos en los artículos 290 y 291 del TFUE. El primero de ellos faculta a la Comisión para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen elementos no esenciales del acto legislativo (delegación de poderes). El art. 291 por su parte permite a la Comisión ejercer competencias de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes, cuando “se requieran condiciones uniformes de ejecución”.

4º Competencias de regulación y consulta

Aun no siendo común la atribución de competencias plenas de regulación a la Comisión, en algunos supuestos los Tratados le otorgan esta posibilidad. Es el caso del art. 106 del TFUE, que permite a la Comisión dirigir a los Estados miembros directivas o decisiones en relación con las empresas públicas y las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. También los Tratados prevén la consulta de la Comisión para la adopción de determinadas decisiones, como las decisiones de admisión de nuevos miembros a la Unión (artículo 49 del TUE) o sobre eventuales modificaciones de los estatutos de otras Instituciones y órganos.



2.1.4. El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo cuenta con numerosas atribuciones dentro del marco competencial previsto en los Tratados. Dispone el art. 14.1 del TUE que:

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

Por consiguiente, al Parlamento corresponde el ejercicio de los siguientes tipos de funciones:

1º Control político

Ejerce el control político respecto de las demás Instituciones, destacando en este sentido: la aprobación de la formación de la Comisión; la del informe general anual sobre todas las actividades de la Unión, presentado por la Comisión (art. 233 TFUE); la creación de comisiones temporales de investigación (art. 226 TFUE) al objeto de investigar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión; el mecanismo de la moción de censura sobre la gestión de la Comisión, a fin de exigir responsabilidades políticas y que puede ser planteada por la décima parte de los diputados (art. 234 TFUE); y su participación en la designación y nombramiento de otras Instituciones como el Defensor del Pueblo (al que designa por mayoría absoluta), el Presidente de la Comisión o los miembros del Tribunal de Cuentas y del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (nombrados por el Consejo previa consulta al Parlamento).

Por último, el Parlamento Europeo goza del *ius standi* ante el Tribunal de Justicia y se encuentra por tanto legitimado activa y pasivamente. Puede interponer recursos de anulación (art. 262 TFUE) o por omisión (art. 265 TFUE) y personarse en un asunto ya iniciado. Igualmente tiene capacidad para solicitar dictámenes sobre la compatibilidad con los Tratados de los acuerdos internacionales que proyecte celebrar la Unión con terceros Estados.

2º Iniciativa normativa

El Parlamento puede solicitar a la Comisión que presente propuestas sobre cualquier asunto que, a juicio de aquél, requiera la elaboración de un acto de la Unión para la aplicación de los Tratados. Y si la Comisión no presenta propuesta alguna, ha de comunicar las razones al Parlamento Europeo (art. 225 TFUE).

3º Función legislativa

El Parlamento Europeo adopta, conjuntamente con el Consejo, los actos legislativos en el procedimiento legislativo ordinario (anteriormente

denominado de “codecisión”). La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha potenciado la participación del Parlamento en la adopción de actos legislativos, y ello con el propósito de dotar de una mayor “legitimidad democrática” al proceso de integración.

5º Funciones presupuestarias

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el Parlamento comparte con el Consejo de la Unión el poder de decisión en materia presupuestaria. Dispone a este respecto el TFUE (art. 310.1) que el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán con arreglo al procedimiento establecido en el art 314 el presupuesto anual de la Unión, que deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos. El procedimiento comienza con la remisión por la Comisión al Consejo y al Parlamento del proyecto de presupuesto (antes del 1 de septiembre). El Consejo adopta su posición sobre dicho proyecto y la transmite al Parlamento (antes del 1 de octubre del año que precede a la ejecución del presupuesto) que dispone de un plazo de cuarenta y dos días para: a) aprobar la posición del Consejo, en cuyo caso el presupuesto queda aprobado; b) adoptar enmiendas al proyecto por mayoría de los miembros que lo componen, en cuyo caso, el proyecto enmendado se transmite a la Comisión y al Consejo, a la par que se convoca a un Comité de Conciliación compuesto por miembros del Consejo y del Parlamento con el fin de alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Cabe también que en el plazo de los cuarenta y dos días desde la transmisión de la posición del Consejo, el Parlamento no se pronuncie, en cuyo caso el presupuesto se considerará adoptado.

Pero no es la única función de carácter presupuestario que tiene encomendada. También al Parlamento le corresponde aprobar, previamente a su adopción por el Consejo, el marco financiero plurianual (art. 312 TFUE), así como la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto (art. 319 TUE).

6º Conclusión de acuerdos internacionales

El Parlamento Europeo también participa en la conclusión de acuerdos internacionales mediante el procedimiento de “aprobación” regulado en el art.

218.6 a) del TFUE, que exige que la decisión de celebración de determinado tipo de acuerdos (asociación, acuerdo de adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, acuerdos con repercusiones presupuestarias importantes para la Unión, ...) sea adoptada previa aprobación del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo está integrado por setecientos cinco diputados elegidos en los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea. Desde 1979, los diputados son elegidos por sufragio universal directo y secreto por un período de cinco años.

Las elecciones al Parlamento Europeo se rigen por el principio de representación proporcional. La edad mínima para votar es la de dieciocho años, salvo en Austria y Malta, donde puede votarse con dieciséis, y en Grecia donde es la de diecisiete años. Los escaños se distribuyen con arreglo a las cifras de población de cada Estado miembro. La distribución actual se fijó por la Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018, que modificó el número de diputados como consecuencia de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, fijando la siguiente distribución: Alemania, noventa y seis; Francia, setenta nueve; Italia, setenta y seis; España, cincuenta y nueve; Polonia, cincuenta y dos; Rumanía, treinta y tres; los Países Bajos, veintinueve; Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal, Suecia y la República Checa, veintiuno; Austria, diecinueve; Bulgaria, diecisiete; Finlandia, Dinamarca y Eslovaquia, catorce; Irlanda, trece; Croacia, doce; Lituania, once; Letonia y Eslovenia, ocho; Estonia, siete; Chipre, Luxemburgo y Malta, seis.

Los diputados se agrupan por razón de sus afinidades políticas, con independencia de su nacionalidad. Un grupo político debe estar formado por diputados elegidos en al menos un cuarto de los Estados miembros y contar con al menos veintitrés diputados (art. 33 del Reglamento interno). Los diputados se organizan en comisiones, subcomisiones y delegaciones.

En cuanto a su organización, el Parlamento Europeo presenta una cierta similitud, salvando claramente las distancias, con los Parlamentos nacionales. Dispone de un presidente, elegido de entre sus miembros por un periodo renovable de dos años y medio (art. 19 del Reglamento interno) que representa al Parlamento de cara al exterior y en sus relaciones con otras

Instituciones, y preside y supervisa los debates en el pleno, garantizando el respeto del Reglamento interno. Además, firma los actos legislativos adoptados por el procedimiento legislativo ordinario conjuntamente con el presidente del Consejo. Junto al presidente, están los vicepresidentes (en número máximo de catorce) y los cuestores (cinco en total), encargados estos últimos de los asuntos económicos y administrativos que afecten a los diputados (art. 28 del Reglamento interno del Parlamento). Tanto los vicepresidentes como los cuestores son elegidos por un mandato de dos años y medio.

Como órganos políticos, la Institución cuenta con una Mesa integrada por el presidente y los vicepresidentes (artículo 24 del Reglamento interno), la Conferencia de Presidentes, de la que forman parte el presidente y los presidentes de los grupos políticos (artículo 26 del Reglamento interno), la Conferencia de Presidentes de Comisión (artículo 29 del Reglamento interno), y la Conferencia de Presidentes de Delegación (artículo 30 del Reglamento interno).

Los diputados del Parlamento Europeo reparten su tiempo entre sus circunscripciones, Estrasburgo (donde se celebran doce sesiones plenarias al año) y Bruselas (donde asisten a las sesiones plenarias adicionales y a las reuniones de las comisiones parlamentarias y los grupos políticos).

2.1.5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Es otra de las Instituciones de la Unión Europea presentes desde el inicio del proceso de integración. Desde su origen en 1952, el TJUE tiene por misión garantizar “el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación” de los Tratados. Garantiza, por ende, la seguridad jurídica y la estructura jurídica que sirve de base a la Unión, tal y como la conocemos. Se trata de la Institución que, *ab initio* y gozando del mayor grado de independencia, “ha sido capaz de dar los mayores impulsos” al proceso integrador europeo (Martín Arribas, 2020). Sin ella, la Unión no dispondría en nuestros días de su acervo jurídico, ni tampoco abarcaría con el nivel de desarrollo actual las políticas comunes, las libertades, la aproximación de legislaciones, la preservación de los derechos humanos, etc.

El TJUE está compuesto por dos órganos, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, creado en 1988 (art. 19 del TUE). El Tratado de la Unión se refiere también a la existencia de tribunales especializados, que sin embargo no existen en la actualidad. El Tribunal de la Función Pública (creado en 2004) puso fin a sus actividades el 1 de septiembre de 2016, tras traspasar sus competencias al Tribunal General en el contexto de la reforma de la estructura jurisdiccional de la Unión.

El Tribunal de Justicia se integra de veintisiete jueces, uno por cada Estado miembro y once abogados generales. El Tribunal General, en cambio, está compuesto por dos jueces de cada Estado miembro. Jueces y abogados generales se designan por los Gobiernos de los Estados Miembros, de común acuerdo y previa consulta con un comité de expertos, compuesto por antiguos jueces o juristas, que se pronunciará sobre la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez y abogado general (art. 255 TFUE). En cada uno de los tribunales, los jueces eligen a su presidente para un mandato renovable de tres años

Aunque abordaremos con más detalle el funcionamiento de esta Institución en el capítulo 9, al abordar el estudio del sistema jurisdiccional, si conviene ahora señalar las funciones que desempeña la Institución, y que pueden resumirse en las siguientes:

- Controlar la legalidad de los actos de las Instituciones de la Unión Europea.
- Velar porque los Estados miembros respeten las obligaciones que le incumben en virtud tanto del Derecho primario como del Derecho derivado.
- Interpretar el Derecho de la Unión a solicitud de los jueces nacionales.

2.1.6. El Tribunal de Cuentas Europeo

Creado el 22 de julio de 1975 por el Tratado de Bruselas, y elevado al rango de Institución con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Tribunal de Cuentas es el encargado de examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión, y de cualquier órgano u organismo creado por la

Unión en la medida en que el acto constitutivo de dicho órgano u organismo no excluya dicho examen (art. 287 TFUE).

Desempeña su tarea de control asistiendo al Parlamento y al Consejo en materia presupuestaria. Tiene su sede en Luxemburgo (artículo único del Protocolo nº 6 sobre la fijación de las sedes) y se encuentra estructurado en torno a cinco salas, a las cuales se adscriben los miembros y el personal de auditoría. Cuatro de las salas son competentes para ámbitos específicos de ingresos y gastos (salas verticales) y una quinta, denominada CEAD, se ocupa de cuestiones transversales (Coordinación, Evaluación, Fiabilidad y Desarrollo).

Está integrado por veintisiete miembros, uno por Estado (art. 285.1 TFUE) nombrados por el Consejo, previa consulta con el parlamento europeo (art. 286.2 TFUE):

1. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos Estados a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. Deberán ofrecer absolutas garantías de independencia.

2. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán nombrados para un período de seis años. El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas será renovable

A la cabeza del Tribunal de Cuentas Europeo figura su presidente, que es elegido por los demás miembros con un mandato renovable de tres años en calidad de *primus inter pares*.

Gozan de absoluta independencia, y por lo tanto no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Tampoco podrán, durante el periodo de tiempo que dure su mandato, ejercer actividad profesional alguna, retribuida o no (art. 286.4 TFUE).

2.1.7. El Banco Central Europeo

Se trata de una Institución europea dotada de personalidad jurídica propia, y constituye el banco central de los diecinueve países miembros de la Unión

que han alcanzado el euro como moneda única: Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y España.

Surge en 1998 como sucesor del Instituto Monetario Europeo (IME), instrumento creado por el Tratado de Maastricht como paso intermedio hacia la creación del Banco Central Europeo. Así pues, el IME se centró, principalmente, en el establecimiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales y la nueva moneda. Según el art. 282 del TFUE, el Banco Central Europeo y los bancos centrales de los Estados miembros constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Y su regulación se encuentra en los artículos 127 a 133 y 282 a 284 del TFUE, además de en el Protocolo nº 4 al TFUE sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

De conformidad con el art. 9 del citado Protocolo, la función principal del Banco Central Europeo es la de garantizar que se cumplan las funciones encomendadas al SEBC con arreglo a los apartados 2, 3 y 5 del artículo 127 del TFUE,

ya sea por medio de sus propias actividades de conformidad con el presente Estatuto, ya sea por medio de los bancos centrales nacionales...

En definitiva, estamos ante una “pieza clave” en la consecución de la Unión Económica y Monetaria, cuya tercera fase comenzó el 1 de enero de 1994 con la fijación de los tipos de cambio y la creación del euro.

En cuanto a su organización, está integrado por un presidente, un vicepresidente, el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo, el Consejo General y el Consejo de Supervisión. El presidente, el vicepresidente y los demás miembros del Comité ejecutivo son nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, *de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios*, por un periodo de ocho años no renovables.

El Comité Ejecutivo está integrado por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros (art. 283.2 TFUE), y el Consejo de Gobierno por los miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales

nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro (art. 283.1 TFUE). El Consejo General del Banco Central Europeo es el tercer órgano rector del Banco Central, y está compuesto por el presidente y el vicepresidente del BCE y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales. Los demás miembros del Comité Ejecutivo podrán participar en sus reuniones, pero sin derecho a voto. El Consejo de supervisión, por su parte, es un órgano del Banco Central Europeo con independencia funcional, encargado de la gestión del denominado Mecanismo único de Supervisión. El Consejo de Supervisión se compone de un presidente, un vicepresidente (elegido entre los miembros del Comité ejecutivo), cuatro representantes del Banco Central Europeo y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante.

2.2. Instituciones auxiliares

2.2.1. El Comité Económico y Social Europeo

El CESE fue fundado en 1957 conforme al Tratado de Roma, con la finalidad de involucrar a los grupos de interés económico y social en el establecimiento del mercado común, proporcionando una “estructura consultiva” a la Comisión Europea y al Consejo de Ministros sobre cuestiones de la Comunidad Europea

Es un órgano auxiliar consultivo de la Unión Europea, compuesto por representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios y de otros sectores representativos de la sociedad civil (art. 300 TFUE). El art. 301 del TFUE establece que el número de miembros del Comité Económico y Social no excederá de trescientos cincuenta, y tras la salida del Reino Unido, está integrado por trescientos veintinueve miembros procedentes de todos los países de la Unión Europea repartidos de la siguiente manera: veinticuatro que corresponden a Alemania, Francia e Italia; veintiuno a España y Polonia; quince a Rumanía; doce a Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, los Países Bajos, Portugal, la República Checa y Suecia; nueve a Croacia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania y Eslovaquia; siete a Letonia, Eslovenia y Estonia; seis a Chipre y Luxemburgo; y cinco a Malta.

Los miembros trabajan en tres grupos diferenciados: el Grupo I, en representación de los empresarios; el Grupo II de los Trabajadores; y el Grupo III de actividades diversas (agricultores, profesiones liberales, consumidores, etc.). Cada grupo dispone de su propia secretaría. Son los miembros del CESE los que eligen por sí mismos a qué grupo se incorporan.

El Comité es parte integrante del proceso decisorio de la Unión Europea, ya que debe ser consultado antes de la toma de decisiones sobre política económica y social. Por propia iniciativa puede también presentar sus opiniones sobre otros asuntos que considere importantes. En su seno se elaboran dos tipos de dictámenes: preceptivos (cuando es exigido por alguno de los Tratados) y facultativos (cuando es consultado por alguna de las Instituciones, sin ser preceptivo).

2.2.2. El Comité Europeo de las Regiones

El CDR se crea en 1994 mediante el Tratado de Maastricht, y lo conforman representantes de las regiones y de los entes locales. El número de miembros y la distribución por Estados es idéntica a la del Comité Económico y Social. Es decir que, en la actualidad, y tras la salida del Reino Unido, hay trescientos veintinueve miembros. Y el número de miembros que corresponde a cada país, al igual que en el caso del CESE, depende fundamentalmente de su población.

Cada Estado propone una lista de candidatos titulares y suplentes, que deben ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o titulares de un mandato político en su país de origen, y el Consejo de la Unión Europea los nombra por un período renovable de cinco años (art. 305 TFUE).

Sus dictámenes no son obligatorios, y al igual que el Comité Económico y Social Europeo, las Instituciones deben consultarle “preceptivamente” en los casos previstos en los Tratados. Pero también puede elaborar dictámenes e informes por propia iniciativa. Además, en los casos en los que se consulte preceptivamente al CESE, el Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto, si estima que hay intereses regionales específicos en juego (art. 307 TFUE).

El Tratado de Lisboa ha incorporado dos novedades relativas a la legitimación activa del Comité ante el Tribunal de Justicia. De un lado, le concede la posibilidad de plantear recursos con el fin de salvaguardar sus prerrogativas (párrafo tercero del art. 263 del TFUE). De otro, el Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad le faculta para interponer recursos por violación del principio de subsidiariedad, contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta.

El Comité de las Regiones permite a las regiones y ciudades participar formalmente en la elaboración de la legislación de la Unión Europea, garantizando de esta forma la representación e intervención de los entes territoriales menores en el proceso de adopción de decisiones.

2.2.3 El Banco Europeo de Inversiones

El Banco Europeo de Inversiones se crea en 1957 con arreglo al Tratado de Roma, y forma parte del sistema institucional de la Unión a partir de la reforma del Tratado de Maastricht. Tiene su sede en Luxemburgo, y su función principal es conceder financiación para proyectos que contribuyan a lograr los objetivos de la Unión Europea, tanto dentro como fuera de ella, aunque también presta asesoramiento técnico, económico y financiero. Los proyectos han de cumplir las siguientes condiciones:

- I. Hacer más competitivas a las industrias europeas y a las pequeñas empresas, creando redes transeuropeas (transporte, telecomunicaciones y energía), impulsando el sector de la tecnología de la información, protegiendo el medio ambiente natural y urbano y mejorando los servicios sanitarios y de educación;
- II. Deben beneficiar principalmente a las regiones más desfavorecidas; y
- III. Deben ayudar a atraer otras fuentes de financiación.

De conformidad con el art. 308 del TFUE, los Estados miembros serán los miembros del Banco, que suscriben el capital establecido en el art. 4 del Protocolo nº 5 sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones. La participación de cada Estado miembro en el capital del Banco se fija en proporción a su peso económico en la Unión (expresado en el PIB). España contribuye

con el 9,66%. El Banco Europeo de Inversiones es el accionista mayoritario del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y, junto con este, constituye el Grupo BEI.

La estructura orgánica del Banco aparece integrada por tres órganos de decisión: el Consejo de Gobernadores, el Consejo de Administración y el Comité de Dirección; y por un órgano de control, el Comité de Auditoría.

El Consejo de Gobernadores está compuesto por los ministros que designen los veintisiete Estados miembros (normalmente por los ministros de economía y hacienda) y adoptará sus decisiones, salvo disposición en contrario, por mayoría de los miembros que lo componen, que deberá representar al menos el cincuenta por ciento del capital suscrito.

El Consejo de Gobernadores dirige la política de créditos, aprueba las cuentas anuales, decide sobre la participación del Banco en operaciones de financiación fuera de la Unión Europea, así como sobre los aumentos de capital, y designa a los miembros del Consejo de Administración y del Comité de Dirección.

El Consejo de Administración, por su parte, estará compuesto por veintiocho administradores, diecinueve administradores suplentes y seis expertos. Posee la competencia exclusiva para decidir sobre los préstamos, garantías y créditos y lleva el control de la gestión del Banco.

En cuanto al Comité de dirección, se trata del órgano colegial ejecutivo y permanente. Está integrado por un presidente y ocho vicepresidentes nombrados por un periodo de seis años por el Consejo de Gobernadores, a propuesta del Consejo de Administración. Se ocupa de la gestión cotidiana del Banco y de preparar las decisiones del Consejo de Administración.

El Comité de auditoría aparece regulado en el art. 12 del Protocolo nº 5 y está compuesto por seis miembros nombrados por el Consejo de Gobernadores. Se trata de un órgano independiente, directamente responsable ante el Consejo de Gobernadores de garantizar la regularidad de las operaciones y los libros del Banco. Comprobará, a este respecto, que las operaciones del

Banco se han realizado conforme a los trámites y procedimientos establecidos en los Estatutos del Banco y en su Reglamento interno.

9. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: SISTEMA JURISDICCIONAL

SUMARIO: 1. Cuestiones generales / 2. El Tribunal de Justicia: organización y estructura / 3. Procedimiento

1. Cuestiones generales

Desde su origen en 1952, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene por misión garantizar “el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación” de los Tratados. Como ya señalamos en el tema anterior, garantiza la seguridad y la estructura jurídica que sirven de base a la Unión, tal y como la conocemos.

Pero esta función no la realiza por sí solo, sino en colaboración con los órganos jurisdiccionales internos de los Estados miembros. Dispone en este sentido el art. 19.1 in fine del TUE que “Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión”.

Se trata de una de las Instituciones presentes *ab initio* en el proceso de integración europeo y que ha desempeñado un papel esencial en su impulso, en la creación del acervo jurídico comunitario y en el desarrollo de las políticas, derechos y libertades dentro de la Unión Europea.

El TJUE, con sede en Luxemburgo, está integrado por dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia y el Tribunal General (creado en 1988). El Tribunal de la Función Pública (creado en 2004) puso fin a sus actividades el 1 de septiembre de 2016, tras traspasar sus competencias al Tribunal General en el contexto de la reforma de la estructura jurisdiccional de la Unión.

Ya hemos señalado algunos rasgos de esta Institución en el tema anterior, al tratar del sistema institucional de la Unión Europea, y le atribuíamos, con carácter general, el desempeño de las siguientes funciones:

- El control de la legalidad de los actos de las Instituciones de la Unión Europea.
- Velar por el respeto de las obligaciones que, en virtud del Derecho, tanto originario como derivado, incumben a los Estados miembros.
- Interpretar el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, a solicitud de los jueces nacionales.
- La fundamentación jurídica de la Institución, de su organización, estructura y funcionamiento, la encontramos en diversas normas:
- En el art. 19 del TUE al que ya nos hemos referido, y que en tres apartados diferenciados se refiere, someramente, a su composición (apartado 2), estructura (apartado 1) y competencias (apartado 3);
- En los artículos 251 a 281 del TFUE que desarrollan las previsiones del art. 19 del TUE y que configuran la regulación jurídica básica de la Institución;
- En el Protocolo número 3 anexo a los Tratados (TUE, TFUE y EURATOM), sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En efecto, según el art. 281 del TFUE, el Estatuto del Tribunal de Justicia se fijará en un Protocolo independiente, que podrá ser modificado por el Parlamento Europeo y el Consejo “con arreglo al procedimiento legislativo ordinario”, a excepción del Título I (que regula el estatuto de los jueces y abogados generales) y del art. 64.
- En el Reglamento (UE, EURATOM) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;
- En el Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia de 25 de septiembre de 2012 (DO L 265 de 29 de septiembre de 2012), y en el Reglamento de procedimiento del Tribunal General de 4 de marzo de 2015 (DO 2015 L 105, de 23 de abril de 2015), ambos textos en su versión consolidada.
- En la sección 4 del presupuesto de la Unión Europea.

2. El Tribunal de Justicia: organización y estructura

2.1. *El Tribunal de Justicia*

De los dos órganos que conforman el TJUE, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, el primero de ellos, el Tribunal de Justicia, está compuesto por veintisiete jueces y once abogados generales, designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, previa consulta a un comité encargado de emitir un dictamen (a título consultivo) sobre la idoneidad de los candidatos propuestos para el ejercicio de las funciones de que se trate. Su mandato es de seis años, con posibilidad de renovación, y se eligen entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio en sus países respectivos, de las más altas funciones jurisdiccionales, o bien sean jurisconsultos de reconocida competencia (art. 253 TFUE).

En este sentido, el art. 2 del Estatuto del Tribunal de Justicia dispone que todo Juez “deberá prestar juramento ante el Tribunal de Justicia, en sesión pública, de que ejercerá sus funciones con toda imparcialidad y en conciencia y de que no violará en modo alguno el secreto de las deliberaciones” Y esto se traduce también en el reconocimiento de la inmunidad de jurisdicción (art. 3 del Estatuto) y en la prohibición de ejercicio de función política o administrativa alguna (art. 4 del Estatuto). Tampoco pueden ejercer durante su mandato ninguna actividad profesional, retribuida o no, salvo autorización “concedida con carácter excepcional” por el Consejo.

Además, solo pueden ser relevados de sus funciones (o privados de su derecho a pensión, o de cualquier otro beneficio) cuando “a juicio unánime” de los jueces y de los abogados generales, dejen de reunir las condiciones requeridas o incumplan las obligaciones derivadas de su cargo.

Los jueces del Tribunal de Justicia eligen de entre ellos al presidente y al vicepresidente por un período de tres años renovable. Al presidente corresponde la representación del Tribunal de Justicia, así como la dirección de sus trabajos y la presidencia de las reuniones generales de los miembros del Tribunal de Justicia, y de las vistas y deliberaciones del Pleno y de la Gran

Sala. Igualmente le corresponde velar por el buen funcionamiento de los servicios de la Institución (art. 9 del Reglamento de procedimiento).

El vicepresidente asiste al presidente en el ejercicio de sus funciones y le sustituye en caso de impedimento o vacancia del cargo (art. 9 bis del Estatuto y 10 del Reglamento de procedimiento).

Los abogados generales asisten al Tribunal de Justicia. Están encargados de presentar, con toda imparcialidad e independencia, un dictamen jurídico (las “conclusiones”) en los asuntos que se les asignen. El art. 252 del TFUE dispone al respecto que:

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

Y en virtud del art. 253 del TFUE, corresponde al Tribunal de Justicia el nombramiento de su secretario y la adopción de su Estatuto. El secretario del Tribunal de Justicia dirige también los servicios de la Institución, y es el responsable de la gestión del personal y de la administración. Es nombrado por un periodo de seis años, renovable, mediante el procedimiento establecido en el art. 18.2 del Reglamento de procedimiento, que prevé la publicación de un anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea y su elección, en base a las candidaturas recibidas, mediante una votación secreta de los jueces y abogados generales. Las funciones del secretario aparecen definidas en el art. 20 del Reglamento de procedimiento, que se refiere a las siguientes: a) la recepción, transmisión y conservación de todos los documentos y notificaciones; b) la de asistir a los miembros del Tribunal en el ejercicio de sus funciones; c) tiene la custodia de los sellos y es el responsable de los archivos; y d) las relativas a las publicaciones del Tribunal, y particularmente de la Recopilación de la Jurisprudencia.

El Tribunal de Justicia actúa en Pleno, en Salas de tres o cinco jueces y en Gran Sala, compuesta de quince jueces. Se reúne en Pleno en casos excepcionales previstos en su Estatuto, en particular, cuando deba destituir al Defensor del Pueblo o declarar el cese de un comisario europeo que haya

incumplido sus obligaciones, y cuando considere que un asunto reviste una importancia excepcional. Se reúne en Gran Sala cuando así lo solicita un Estado miembro o una Institución que sea parte en el procedimiento, y para los asuntos particularmente complejos o importantes. El resto de los asuntos se examinan en Salas de cinco o tres jueces.

En cuanto a las competencias contenciosas del Tribunal de Justicia, ejerce las que tiene atribuidas en el marco del procedimiento de remisión prejudicial, y de las distintas categorías de recursos directos interpuestos por un Estado miembro, por una Institución o por personas físicas o jurídicas. Estos últimos, los recursos directos, son los siguientes:

- a) Recurso por incumplimiento, previsto como mecanismo de garantía del cumplimiento por los Estados miembros de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario en los artículos 258 a 260 del TFUE. El incumplimiento aparece referido a cualquier obligación dimanante de una norma de Derecho originario, de Derecho derivado, de un acuerdo internacional suscrito por la Unión, o de una decisión del Tribunal. Del contenido de los artículos 258 y 259 se deriva la existencia de una fase administrativa previa, que se sustancia ante la Comisión. En efecto, es la Comisión la que de oficio o a instancia de un Estado miembro debe conocer “en primera instancia” sobre el eventual incumplimiento. Si el procedimiento se inicia de oficio, es decir, si es la Comisión la que estima que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, emitirá un dictamen motivado al respecto, tras conceder al Estado presuntamente incumplidor la posibilidad de presentar sus observaciones. Y, si dicho Estado no se atuviere a lo dispuesto en el dictamen dentro del plazo señalado por la Comisión, esta podrá recurrir al Tribunal de Justicia, iniciándose entonces la vía contenciosa. En la práctica, en esta fase administrativa la Comisión remite al Estado miembro incumplidor una carta de emplazamiento en la que le pone de manifiesto que ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben, pidiéndole que cese en dicho incumplimiento y concediéndole un plazo para formular alegaciones. Y la Comisión, ante el silencio del Estado

presuntamente incumplidor, o ante una respuesta no satisfactoria, emite su dictamen motivado.

Cuando es un Estado miembro el que pretende que el Tribunal declare el incumplimiento por parte de otro Estado de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, debe someter previamente el asunto a la Comisión, que emitirá un dictamen motivado tras conceder la posibilidad a los Estados interesados de formular sus observaciones orales y escritas en un procedimiento contradictorio (art. 259 TFUE). Sin embargo, los Estados miembros apenas han recurrido a esta vía, optando preferentemente por la de las quejas a la Comisión.

El art. 271 del TFUE prevé la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de los recursos por incumplimiento, por parte de los Estados miembros, de las obligaciones derivadas de los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (letra a) y por el incumplimiento, por los Bancos Centrales Nacionales, de las obligaciones derivadas de los Tratados y de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (letra d). A estos efectos, tanto el Banco Europeo de Inversiones (a través del Consejo de Administración) como el Banco Central Europeo (mediante su Consejo de Gobierno) están legitimados activamente y disponen de las competencias que el art. 258 del TFUE atribuye a la Comisión.

Por último, el incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado puede derivar, tanto del poder ejecutivo (a través de la administración), como del legislativo o del judicial. Igualmente es indiferente el carácter central, regional o local del órgano autor del incumplimiento.

- b) La siguiente categoría de recurso directo, el de anulación, aparece contemplado en los artículos 263 y 264 del TFUE y tiene por finalidad el control de la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones y dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo

y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros (art. 263 TFUE). Igualmente, la de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

El recurso ha de presentarse en el plazo de dos meses desde la notificación o publicación del acto recurrido, o en su defecto (“a falta de ello”), desde el día en que el recurrente haya tenido conocimiento del mismo. Según doctrina autorizada (Díez Moreno, 2009), este recurso cumple una finalidad análoga a la del recurso contencioso administrativo español. En cuanto a la legitimación activa para interponerlo, y teniendo en cuenta el diferente grado de exigencia para su reconocimiento, podemos diferenciar entre dos grupos de sujetos legitimados (Fernández de Casadevante, 2019): a) los “demandantes privilegiados” que pueden interponerlo sin necesidad de justificar requisitos adicionales, y que son los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, y el Parlamento Europeo; b) y aquellos otros demandantes sujetos a requisitos adicionales (demandantes no privilegiados) entre los que se encuentran el Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo y el Comité de las Regiones (que solo pueden interponer el recurso con fin de salvaguardar sus prerrogativas), así como las personas físicas o jurídicas, los terceros Estados, las Organizaciones Internacionales, las entidades subestatales y las asociaciones o sindicatos.

Los motivos de anulación son cuatro y se encuentran recogidos en el párrafo segundo del art. 263 del TFUE que se refiere a “incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder”.

La Sentencia estimatoria del recurso declarará “nulo y sin valor ni efecto alguno” el acto objeto de impugnación, pudiendo indicar si lo estima necesario el Tribunal, aquellos efectos del acto declarado nulo que sin embargo deban ser considerados como definitivos (art. 264 TFUE). Por consiguiente, podemos diferenciar entre una nulidad total

y una nulidad parcial, y la decisión del Tribunal puede comportar una retroactividad sobre el acto declarado nulo. Respecto a la nulidad parcial y sus efectos, basta señalar aquí que su admisibilidad y alcance quedan al *self restraint* del propio Tribunal, al carecer los textos comunitarios de una regulación específica en la materia.

- c) El recurso por inactividad u omisión aparece regulado en los artículos 265 y 266 del TFUE para el supuesto de que, en violación de los Tratados, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Banco Central Europeo, así como los órganos y organismos de la Unión, se abstuvieren de pronunciarse. Por tanto, con este recurso se persigue controlar la legalidad, conforme al Derecho de la Unión Europea, de las omisiones de ciertas Instituciones europeas y de los órganos y organismos de la Unión.

La regulación de este recurso también diferencia, a efectos de legitimación activa, entre demandantes privilegiados y no privilegiados. Los primeros son los Estados miembros y las Instituciones de la Unión, y los no privilegiados las personas físicas y jurídicas, que solo pueden recurrir “por no haberle dirigido una de las instituciones, o uno de los órganos u organismos de la Unión un acto distinto de una recomendación o de un dictamen” (art. 265.3 TFUE).

En virtud del art. 266 del TFUE, si el Tribunal de Justicia declara en la Sentencia la ilegalidad de la inactividad, la Institución, órgano u organismo afectado ha de adoptar las medidas necesarias para su ejecución, y por tanto dictar el acto omitido. Y ello, tal y como se dispone en el inciso final del art. 266, sin perjuicio de la obligación de reparar por la responsabilidad extracontractual en la que haya podido incurrir.

- d) La excepción de ilegalidad aparece prevista en el art. 277 del TFUE como un mecanismo de defensa al que puede recurrirse dentro de otro procedimiento. No se trata pues de un recurso autónomo. Dispone dicho precepto que, aun habiendo expirado el plazo de los dos meses

previsto para la interposición del recurso de anulación en el art. 263.6, “cualquiera de las partes en un litigio en el que se cuestione un acto de alcance general dictado por una Institución, órgano u organismo de la Unión podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando la inaplicabilidad de dicho acto por los motivos previstos en el párrafo segundo del art. 263”. Por consiguiente, los motivos en los que puede fundamentarse la cuestión de ilegalidad son los previstos para el recurso de anulación, y su objeto es conseguir la inaplicación del acto general en el caso concreto. Se trata pues de un control indirecto o incidental de la legalidad del acto, que normalmente tiene lugar en el marco de un procedimiento de anulación, de forma que, mediante la anulación del acto general, se consigue la anulación del acto de aplicación. Guarda un claro paralelismo con la cuestión de ilegalidad prevista en el art. 27 de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y permite mitigar el rigor exigido para la presentación de recursos de anulación contra actos legislativos. Legitimados estarán pues, las partes en el litigio principal.

En cuanto a los recursos sobre las Resoluciones del Tribunal General, el Tribunal de justicia conoce en virtud de esta competencia de dos tipos de expedientes procesales: de un lado, resuelve los recursos de casación formulados contra las sentencias dictadas por el Tribunal General, y de otro, el del “reexamen” que con carácter excepcional puede realizar de una resolución del Tribunal General, en caso de riesgo grave de vulneración de la unidad o coherencia del Derecho de la Unión Europea (art. 256.2 TFUE). En cuanto a los primeros, los recursos de casación constituyen el cauce adecuado para la unificación de doctrina, en relación a las interpretaciones del Derecho de la Unión realizadas por el Tribunal General. Dispone el párrafo primero del art. 56 del estatuto del Tribunal que:

Contra las Resoluciones del Tribunal General que pongan fin al proceso, así como contra las que resuelvan parcialmente la cuestión de fondo o pongan fin a un incidente procesal relativo a una excepción de

incompetencia o de inadmisibilidad, podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la resolución impugnada”

Están activamente legitimados para interponerlo, cualquiera de las partes en el litigio ante el Tribunal General cuyas pretensiones hayan sido total o parcialmente desestimadas. No obstante, los coadyuvantes que no sean Estados miembros o Instituciones solo podrán interponerlo cuando la resolución del Tribunal General les afecte directamente. Igualmente gozan de legitimación activa los Estados miembros y las Instituciones de la Unión, aunque no hayan intervenido en el procedimiento ante el Tribunal General, y en idéntica posición que las partes intervinientes en primera instancia, salvo en los litigios entre la Unión y sus agentes. Por último, el art. 57 del Estatuto también prevé la legitimación activa de cualquier persona cuya demanda de intervención hubiera sido desestimada por el Tribunal General, contra la decisión por la que se desestime su demanda de intervención. Si el Tribunal de Justicia estima el recurso de casación, anulará la resolución del Tribunal General y podrá, o bien resolver definitivamente el litigio, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que sea este el que resuelva.

En cuanto al reexamen, el art. 61 del Estatuto otorga la iniciativa al primer abogado general, “que podrá proponer al Tribunal de Justicia que reexamine la resolución del Tribunal General” en el plazo de un mes desde su pronunciamiento. Y en el plazo de un mes desde la presentación de dicha propuesta por el primer abogado general, el Tribunal de Justicia decidirá si procede o no reexaminar la resolución. Si del reexamen resulta que la resolución del Tribunal General vulnera la unidad y la coherencia del derecho de la Unión, y así lo declara, devolverá el asunto al Tribunal General, que queda vinculado por las cuestiones de derecho dirimidas por el Tribunal de Justicia. Aunque también podrá resolver definitivamente el litigio, si su solución se deriva de las apreciaciones de hecho en las que se basa la resolución del Tribunal General (art. 62 *ter* del Estatuto).

Pero sin duda que una de las competencias más importantes de las atribuidas al Tribunal de Justicia es la relativa a la resolución de las cuestiones prejudiciales. Ya nos hemos referido en otros apartados a la importancia que la cuestión prejudicial, prevista en el art. 267 del TFUE, posee en cuanto instrumento clave de colaboración entre los jueces nacionales y el TJUE. En efecto, el Tribunal de Justicia viene obligado a pronunciarse “con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión Europea o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones” (arts. 19.3 TUE y 267.1 TFUE). Por consiguiente, es para garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión y para controlar su validez, para lo que el juez nacional debe acudir a este mecanismo cuando se le plantee una duda sobre la interpretación de una norma del Derecho comunitario, o cuando considere que la norma del Derecho de la Unión aplicable al caso no es válida. Es pues un mecanismo que opera de juez a juez, de tal forma que cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional nacional, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder decidir el fondo del asunto y emitir su fallo. Posibilidad que asiste al órgano jurisdiccional del Estado miembro, pero que se torna en “obligación” cuando la cuestión recaiga en un asunto que se encuentre pendiente ante un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso. El asunto se suspende en tanto se resuelve la cuestión mediante una sentencia o auto motivado que vincula tanto al juez nacional que plantea la cuestión como al resto de órganos jurisdiccionales nacionales que conozcan de un asunto idéntico.

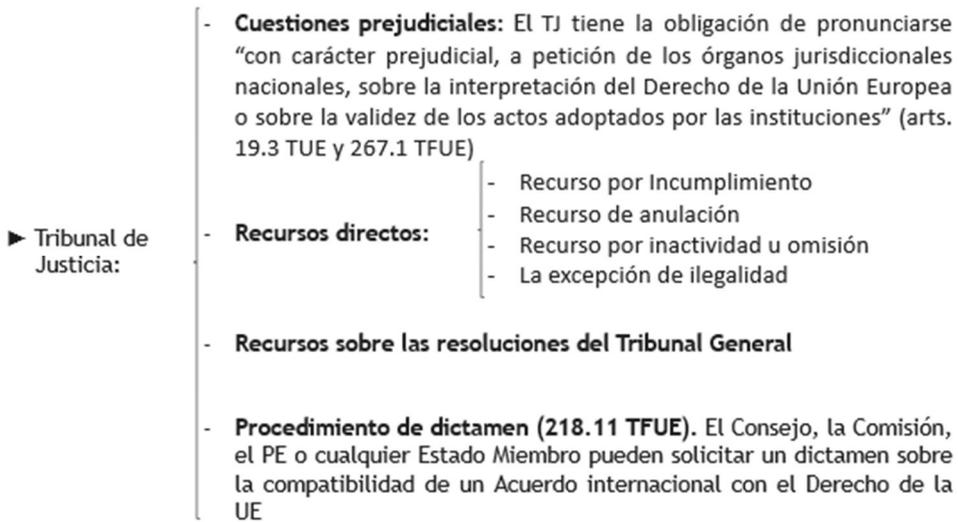
La posibilidad de plantear una cuestión prejudicial corresponde exclusivamente al juez nacional, lo que no excluye que las partes, en el marco del procedimiento, puedan solicitar al órgano jurisdiccional el planteamiento de la cuestión al Tribunal de Luxemburgo. Sin

embargo, esta solicitud no vincula al juez nacional. Los Tratados se refieren al “órgano jurisdiccional” nacional como legitimado para plantear la cuestión prejudicial, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha ido elaborando un concepto autónomo y amplio de “órgano jurisdiccional” que comprende un órgano independiente, permanente, de jurisdicción obligatoria y creado por la ley, que actúe aplicando normas jurídicas en el marco de un procedimiento contradictorio que desemboque en resoluciones de obligado cumplimiento. De esta forma, el Tribunal de Justicia ha considerado como órgano jurisdiccional a los colegios profesionales cuando resuelven asuntos en materia disciplinaria, o a una comisión médica, rechazando expresamente que los árbitros privados o los tribunales internacionales gocen de tal consideración.

Cuando el asunto en el que se plantee una de estas cuestiones afecte a una persona privada de libertad, el art. 267 del TFUE prevé que el Tribunal de Justicia se pronuncie “con la mayor brevedad”.

Pero el Tribunal de Justicia también emite dictámenes en virtud del art. 218.11 TFUE (competencia consultiva). En efecto, El Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo o cualquier Estado miembro pueden solicitar un dictamen sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el Derecho de la Unión Europea. Por lo tanto, su finalidad es la de evitar los inconvenientes derivados de la impugnación *a posteriori* de los acuerdos internacionales suscritos por la Unión Europea ante su eventual incompatibilidad con el Derecho originario. El citado art. 218 se refiere a la “compatibilidad con los Tratados, de cualquier acuerdo previsto”. El dictamen puede versar sobre la totalidad del acuerdo o sobre una parte de él y están legitimados para solicitarlo cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, que reciben notificación de cualquier solicitud de dictamen y disponen de la posibilidad de presentar observaciones.

Esquema de competencias del Tribunal de Justicia



2.2. El Tribunal General

El Tribunal General está compuesto por dos jueces de cada Estado Miembro, nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, previa consulta a un comité encargado de emitir un dictamen sobre su idoneidad (el previsto en el art. 255 del TFUE). Su mandato es de seis años con posibilidad de renovación. Los jueces del Tribunal General eligen de entre ellos al presidente por un período de tres años. Igualmente, el Tribunal General elige a un secretario mediante votación secreta y por mayoría simple, por un periodo de seis años. No obstante, y pese a contar con su propia Secretaría, utiliza los servicios de la Institución para dar cobertura al resto de necesidades, y algunos funcionarios y agentes adscritos al Tribunal de Justicia dependen del secretario del Tribunal General. En este sentido, el art. 52 del Estatuto prevé que los presidentes de los dos órganos que integran el Tribunal (el Tribunal de Justicia y el Tribunal General) establecerán de común acuerdo “las condiciones en las que los funcionarios y demás agentes adscritos al Tribunal de Justicia prestarán sus servicios en el Tribunal General para garantizar su funcionamiento”.

A diferencia del Tribunal de Justicia, el Tribunal General no dispone de abogados generales permanentes, pero excepcionalmente puede confiarse esta función a un Juez. El párrafo segundo del art. 49 del Estatuto establece que “la función del Abogado General consistirá en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre determinados asuntos sometidos al Tribunal General, con la finalidad de asistir a este Tribunal en el cumplimiento de su misión”.

Los asuntos del Tribunal General se sustancian en Salas compuestas por tres o cinco jueces y, en determinados casos, en formación de Juez único. También puede reunirse en Gran Sala (quince jueces), cuando la complejidad jurídica o la importancia del asunto lo justifiquen. El Tribunal General es competente para conocer, junto al Tribunal de Justicia, de determinados recursos directos. Existe pues un reparto de competencias a la hora de resolverlos. En concreto, el Tribunal General es competente para la resolución de los siguientes:

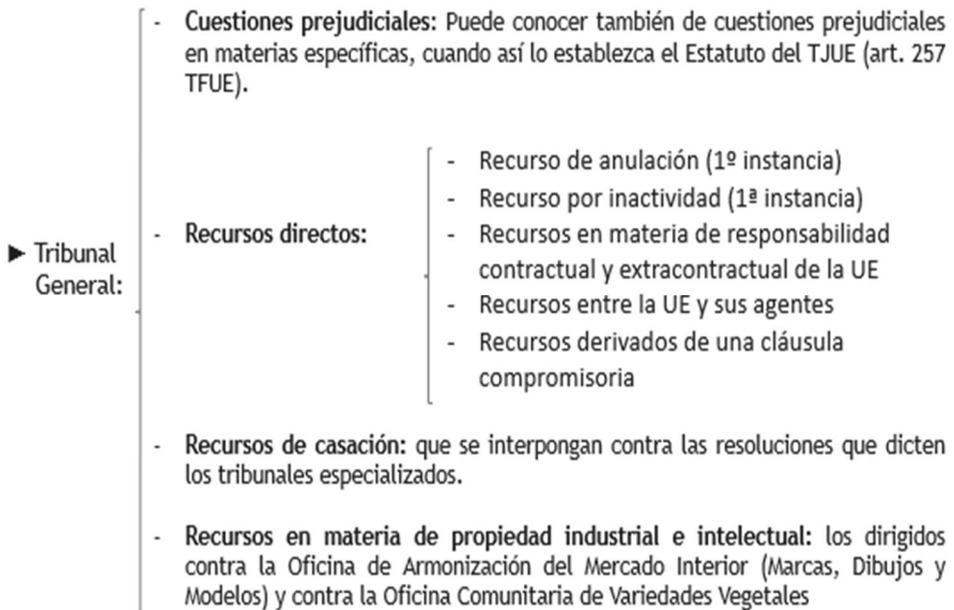
- a) Recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas para obtener la anulación de los actos de las Instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea, así como contra los actos reglamentarios que les afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución, y los recursos interpuestos por estas mismas personas con objeto de que se constate la inacción de dichas Instituciones, órganos u organismos.
- b) Recursos formulados por los Estados Miembros contra la Comisión.
- c) Recursos formulados por los Estados miembros contra el Consejo en relación con los actos adoptados por éste en el ámbito de las ayudas de Estado, las medidas de defensa comercial (dumping) y los actos por los que ejerce competencias de ejecución.
- d) Recursos dirigidos a obtener la reparación de los daños causados por las Instituciones o por los órganos u organismos de la Unión Europea o sus agentes.
- e) Recursos basados en contratos celebrados por la Unión Europea que prevean expresamente la competencia del Tribunal General (cláusula compromisoria).

- f) Litigios en materia laboral y de Seguridad Social suscitados entre las Instituciones de la Unión Europea y su personal.

El Tribunal General tiene atribuida la resolución de los recursos dirigidos contra la Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos) y contra la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales. Su regulación se contiene en los artículos 171 a 191 del Reglamento de procedimiento del Tribunal General.

Pese a que el art. 256.3 del TFUE otorga competencia al Tribunal General para conocer de cuestiones prejudiciales en materias específicas determinadas por el Estatuto, esta previsión aún no ha sido desarrollada, por lo que constituye una posibilidad de cara al futuro. Igual consideración merece la atribución de competencia para conocer de los recursos interpuestos contra las resoluciones de los tribunales especializados (art. 256.2 del TFUE) toda vez que no existen en la actualidad.

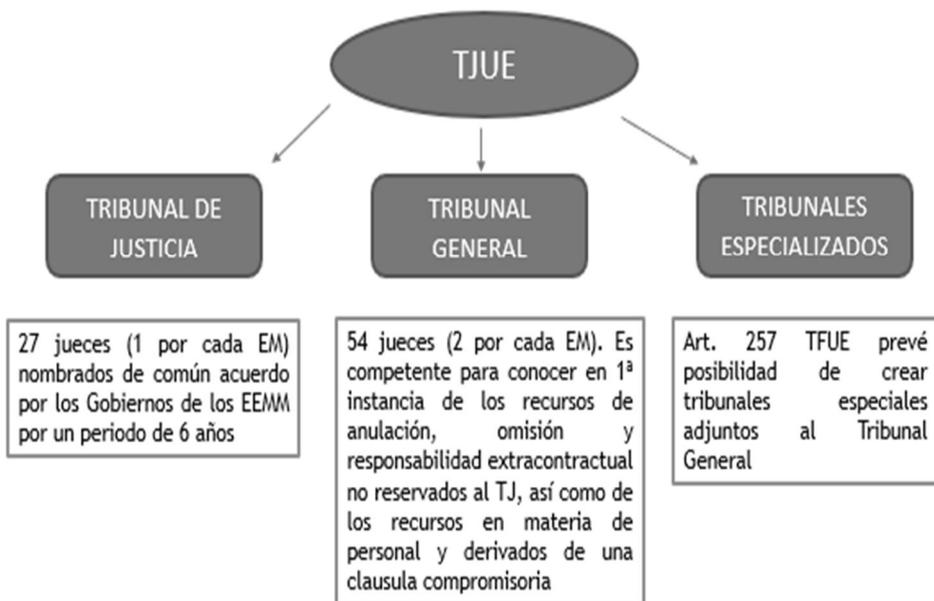
Esquema de competencias del Tribunal General



2.3. Tribunales especializados

El art. 257 del TFUE prevé expresamente la posibilidad de crear, mediante el procedimiento legislativo ordinario, tribunales especializados adjuntos al Tribunal General “encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas”. En 2004 se creó el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea con competencia en materia de litigios suscitados en materia de relaciones laborales y régimen de Seguridad Social entre la Unión y sus agentes. Sin embargo, en 2016 (el 31 de agosto) se procedió a su disolución asumiendo sus competencias el Tribunal General. Como hemos indicado en el apartado anterior, en la actualidad no existe ninguno de estos tribunales en funcionamiento.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA: ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA



3. Procedimiento

Los aspectos esenciales del procedimiento aparecen regulados en el Protocolo nº 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En concreto en los artículos 19 a 46 integrados en el Título III que lleva por

rúbrica “procedimiento ante el Tribunal de Justicia”. Regulación que resulta de aplicación, en virtud de la remisión del art. 53 al procedimiento seguido ante el Tribunal General.

En líneas generales, y en cuanto a la representación, los Estados miembros y las Instituciones están representados por un agente designado para cada asunto, que podrá estar asistido por un asesor o un abogado (art. 19). Las otras partes deberán estar representadas por un abogado, que ha de estar facultado para ejercer ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

El procedimiento, que se inicia mediante la presentación de una demanda, consta de dos fases: una escrita y otra oral. La fase escrita (art. 20) consiste en la notificación a las partes y a las Instituciones de la Unión cuyos actos se impugnen, de las demandas, alegaciones, contestaciones y observaciones, y de las eventuales réplicas, así como de cualquier otra pieza o documento de apoyo. La fase oral se desarrolla con la audiencia por el Tribunal de los agentes, asesores y abogados, así como de las conclusiones del abogado general y el examen de testigos y peritos. La vista será pública, salvo que por motivos graves el Tribunal decida lo contrario, y en el transcurso de la misma podrá interrogar a los peritos y a los testigos, así como a las propias partes. De cada vista se levantará acta que firmarán el presidente y el secretario.

La demanda habrá de dirigirse al secretario, y contendrá el nombre y dirección del demandante, la identificación de la parte demandada, el objeto del litigio, las pretensiones, y una exposición sumaria de los motivos en los que se base (art. 21).

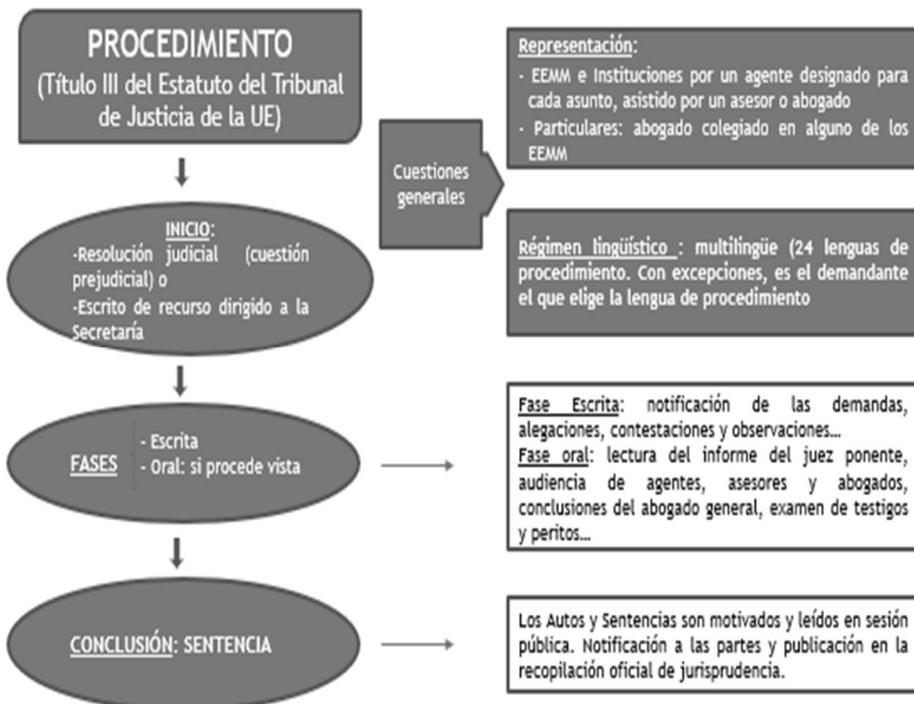
Las deliberaciones son secretas, y las sentencias han de ser motivadas, mencionarán los nombres de los jueces que participaron en las deliberaciones y serán firmadas por el presidente y el secretario y leídas en sesión pública. Son publicadas en la recopilación oficial de jurisprudencia, y resultan accesibles a través de la página web del TJUE.

El régimen lingüístico está regulado en los respectivos Reglamentos de procedimiento (arts. 36 a 42 del Reglamento del Tribunal de Justicia y 44

a 49 del Reglamento del Tribunal General). Hay veinticuatro lenguas de procedimiento (el alemán, el búlgaro, el checo, el croata, el danés, el eslovaco, el esloveno, el español, el estonio, el finés, el francés, el griego, el húngaro, el inglés, el irlandés, el italiano, el letón, el lituano, el maltés, el neerlandés, el polaco, el portugués, el rumano y el sueco) aunque en el procedimiento en concreto será determinada por el demandante.

La lengua de procedimiento se empleará en especial en los escritos de alegaciones y en los informes orales de las partes, incluidos los documentos que adjunten, y en las actas y resoluciones del Tribunal. Y aquellos documentos redactados en una lengua distinta, habrán de acompañarse de la correspondiente traducción a la lengua de procedimiento, salvo en el caso de documentos voluminosos, en los que dicha traducción podrá limitarse a extractos.

Esquema del procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea



IV. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

10. NATURALEZA JURÍDICA Y FUENTES DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO: 1. Naturaleza y características del Derecho comunitario / 2. Las fuentes del ordenamiento jurídico de la Unión Europea

1. Naturaleza y características del Derecho comunitario

Constituye una realidad incuestionable el hecho de que las personas físicas o jurídicas que residen en el territorio de la Unión se encuentran, cada vez en mayor medida, sujetas a un conjunto de normas emanadas de las Instituciones de la Unión Europea. Hasta el punto de que puede afirmarse que, al menos el cincuenta por ciento de las normas aplicables en el territorio de un Estado miembro tienen su origen en las Instituciones comunitarias. Hablamos entonces del ordenamiento jurídico comunitario o del Derecho de la Unión Europea.

El Tribunal de Justicia ha definido desde bien pronto, mediante su jurisprudencia, los rasgos y caracteres de este “nuevo” ordenamiento jurídico de carácter internacional. Y lo hizo a través de los pronunciamientos de las sentencias recaídas en los asuntos *Van Gend en Loos / Administratie der Bestellingen*, as. 26/62 (Sentencia del TJ de 5 de febrero de 1963) y *Costa / ENEL.*, as. 6/64 (Sentencia del TJ de 15 de julio de 1964). En concreto, pueden señalarse como características del ordenamiento jurídico comunitario las siguientes:

- a) Se trata de un ordenamiento jurídico de Derecho internacional, cuyos destinatarios son tanto los Estados miembros como sus nacionales, y que ha sido creado por los propios Estados a través de los Tratados constitutivos.

- b) El ordenamiento jurídico comunitario está integrado por normas de derecho originario o primario, y por normas de derecho derivado o secundario.
- c) En virtud del principio de primacía, se impone a las jurisdicciones nacionales. Resulta destacable a este respecto el papel desempeñado por el TJUE a través de la cuestión prejudicial del art. 267 del TFUE.
- d) Se trata de un ordenamiento jurídico autónomo respecto al derecho interno de los Estados miembros, y también independiente del Derecho internacional.

Según la jurisprudencia del TJUE, tanto el Derecho comunitario como la propia Organización internacional (la Unión Europea) responden a una limitación y a una atribución de competencias voluntaria de los Estados a la Comunidad.

Como quedó indicado en el capítulo primero, y a diferencia de lo que sucede en los derechos internos de los Estados miembros, en el Derecho de la Unión Europea no existe una delimitación formal del sistema de fuentes, sino que este se extrae de los Tratados constitutivos, de la práctica de las Instituciones y de los Estados miembros, así como de la sistematización que efectúa el TJUE que ha destacado la unidad y coherencia como características relevantes del sistema de fuentes. En el ordenamiento jurídico español, el art. 1 del código civil y los artículos 93 a 96 de la Constitución delimitan nuestro sistema de fuentes, y los artículos 3 a 7 de la norma civil interna española regulan las cuestiones generales relativas a la aplicación, interpretación y eficacia de las normas jurídicas. Además, el capítulo IV de su título preliminar se refiere a las normas de derecho internacional privado, y aunque el alcance de esta última regulación está ya muy condicionado por las normas de Derecho internacional privado europeo, proporciona una solución autónoma a los conflictos de leyes. Ya hemos abordado esta última cuestión al tratar del espacio de libertad, seguridad y justicia, y a lo allí dicho nos remitimos.

Algunos autores utilizan el concepto de *summa divisio* para referirse a la distinción entre Derecho originario y derivado. Y sin duda que se trata de una delimitación básica dentro del sistema de fuentes comunitario, pero esta realidad no permite ocultar la existencia de una diversidad de fuentes. El

sistema jurídico comunitario se ha caracterizado siempre por la aplicación simultánea de normas de origen diverso: internacionales, comunitarias y nacionales. Y partiendo de estas premisas, podemos considerar que las fuentes principales del Derecho de la Unión Europea son: el Derecho originario, el Derecho derivado, el Derecho internacional, y las fuentes complementarias.

2. Las fuentes del ordenamiento jurídico de la Unión Europea

2.1 El Derecho originario

El Derecho originario está integrado por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Tratado de la Unión Europea, a los que se añaden los Tratados que tienen por objeto la modificación de los Tratados constitutivos, donde se incluyen los Tratados y actas de adhesión de nuevos Estados miembros.

Se trata de normas jurídicas que prevalecen sobre el resto de las fuentes del Derecho de la Unión Europea. Son normas “superiores” del ordenamiento jurídico comunitario, y para parte de la doctrina tienen carácter constitucional. A este respecto cabe indicar que la jerarquización entre el Derecho originario y derivado, pese a no figurar expresamente formulado en los Tratados, ha sido una cuestión afirmada por la práctica y la jurisprudencia comunitaria tradicionales. Para Fernández de Casadevante (2019), la primacía de las normas de Derecho originario puede inferirse de distintos aspectos de la regulación comunitaria. En su opinión, el principio de atribución recogido en el art. 5.2 del TUE, las competencias respecto al control de la legalidad comunitaria que los Tratados otorgan al Tribunal de Justicia a través del sistema de recursos, el mecanismo del control preventivo de la compatibilidad de los Tratados internacionales concluidos por la Unión con terceros previsto en el art. 218.6 del TUE, y la necesidad de acuerdo unánime de todos los Estados miembros respecto de los Tratados modificativos y de adhesión de nuevos Estados son elementos que permiten inferir la estructura jerárquica y la primacía del Derecho originario sobre el Derecho derivado.

Así las cosas, puede afirmarse que los Tratados se sitúan en el primer lugar de la jerarquía de fuentes, prevaleciendo sobre el resto de las normas

del ordenamiento jurídico de la Unión, y ello en cuanto constituyen el fundamento y los límites de esas otras fuentes.

Ya en un plano estrictamente técnico-jurídico, el Derecho originario puede ser considerado como verdadero Derecho internacional convencional, toda vez que se integra por acuerdos de voluntades celebrados por escrito entre Estados, y regidos por el Derecho internacional. Por consiguiente, le son aplicables las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969 (Martín Arribas. 2020).

En cuanto a la modificación de los Tratados, el art. 48 del TUE establece un procedimiento de revisión ordinario y otros que denomina simplificados. El primero, el procedimiento ordinario, comienza con la presentación de un proyecto de revisión al Consejo por parte de un Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión. El Consejo remitirá el proyecto al Consejo Europeo (notificándolo a los Parlamentos nacionales) que, en función de la importancia y alcance de la modificación pretendida y previa aprobación por mayoría simple, podrá convocar una Convención o bien establecer un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

Los procedimientos de revisión simplificados están recogidos en los números 6 y 7 del art. 48 para el caso de revisión de las disposiciones relativas a las políticas y acciones internas de la Unión Europea (tercera parte del TFUE), y para el supuesto de adopción de actos por el Consejo con arreglo a una mayoría cualificada o al procedimiento legislativo ordinario, cuando los Tratados prevean su adopción por unanimidad o conforme a un procedimiento legislativo especial (la denominada “cláusula pasarela”). En ambos supuestos de revisión simplificada, se requiere la autorización del Consejo Europeo mediante una decisión adoptada por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo por mayoría simple de los miembros que lo componen. Además, la autorización del Consejo Europeo está supeditada a la falta de oposición de los Parlamentos nacionales, que disponen de un plazo de seis meses para oponerse a la iniciativa de revisión simplificada (párrafo tercero del art. 48.7 del TUE).

La relación de normas de Derecho originario en vigor es la siguiente:

- -Tratados constitutivos: Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y TCEEA (EURATOM).
- La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 6.1 TUE).
- Los “Acuerdos complementarios” (modifican los Tratados constitutivos sin seguir el procedimiento de revisión establecido en ellos).
- Los Tratados de modificación de los Tratados constitutivos (el AUE de 17 y 28 de febrero de 1986, el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 y el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007).
- Los Tratados de adhesión: de 1972, 1981, 1986, 1995, 2003, 2006 y 2011.
- Tratados que modifican los Tratados constitutivos y cuya aplicación fundamental considera especialmente a uno de los Estados miembros o a una gran parte de los Estados miembros (ej. Protocolo de 13 de noviembre de 1962 sobre las Antillas Neerlandesas).
- Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes y el Convenio de aplicación de 19 de junio de 1990.
- Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la CEEA/EURATOM y la Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido.

2.2. El Derecho derivado

El Derecho derivado es el conjunto de actos que adoptan las Instituciones de la Unión Europea, gracias a las bases jurídicas que les proporcionan las disposiciones de Derecho originario y con la finalidad de poder alcanzar los objetivos que establecen los Tratados constitutivos (Martín Arribas, 2020). Dentro del Derecho derivado destacan los denominados actos típicos. Se trata

de los reglamentos, las directivas, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes.

Pero la tipología de los actos de Derecho derivado admite una triple clasificación en función del criterio que adoptemos. Si ponemos el acento en el procedimiento seguido para su adopción, distinguiremos entre actos legislativos y no legislativos. En virtud de los efectos jurídicos que producen, podemos hablar de actos vinculantes y no vinculantes. Los primeros son los que producen efectos jurídicos obligatorios para sus destinatarios o frente a terceros, y entre ellos destacan los reglamentos, las directivas, las decisiones (art. 288 TFUE). Como actos no vinculantes, destacan las recomendaciones y los dictámenes, también contemplados en el art. 288 del TFUE como actos carentes de fuerza obligatoria. Y por último, en función de su tipificación, o no, en los artículos 288 a 292 del TFUE, distinguiremos entre actos típicos y atípicos. Los típicos por excelencia son los reglamentos, las directivas, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes. Entre los que conforman el grupo de los actos atípicos, los reglamentos internos de las Instituciones, los programas de acción de carácter general en materia de medio ambiente (art. 192.3 TFUE) o los acuerdos interinstitucionales, que aparecen ahora regulados en el art. 296 del TFUE, lo que sitúa a esta tipología de actos, previstos para la organización de cooperaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión entre los actos atípicos contenidos en los Tratados.

En el apartado anterior nos hemos referido a la jerarquía existente, y a la primacía del Derecho originario sobre el Derecho derivado. Esta categoría de problemas se planteaba entre los distintos actos jurídicos que constituyen el Derecho derivado, y el Tribunal de Justicia reconocía la relación de jerarquía existente entre los actos de ejecución y los de base. En concreto, en la Sentencia de 10 de marzo de 1971, *Deutsche Tradax GmbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, as. 38/70*, señala que los reglamentos de ejecución no pueden ir contra lo establecido en los reglamentos de base. Y esta jerarquización se basaba en la distinta fundamentación de los actos, que en el caso de los de base se encontraba en los Tratados, mientras que en los de ejecución reposaba en un acto previo, el acto de base. Como señala Millán Moro (2010, p. 433), la práctica comunitaria de los últimos

años, que se ha mantenido después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tiende a emplear como “intercambiables” actos que poseen características diferentes, “en el sentido de modificar, aplicar o derogar unos actos con otros distintos”, y ello obviando que sus efectos jurídicos, y no sólo sus características, también son diferentes. Y en este sentido, puede observarse una tendencia a primar el reglamento sobre la directiva, resultando frecuente que la modificación de una directiva se produzca, no mediante otra directiva, sino por un reglamento. Es igualmente frecuente que un reglamento derogue una directiva o una decisión, o que se utilice para la aplicación de directivas (por ejemplo, el Reglamento (UE) n° 175/2010 de la Comisión, de 2 de marzo de 2010, por el que se aplica la Directiva 2006/88/CE del Consejo en lo referente a las medidas de lucha contra el aumento de la mortalidad de los ostiones de la especie *Crassostrea gigas* en relación con la detección del herpesvirus de los ostreidos tipo 1 μ var). Las decisiones también se han empleado para derogar directivas, y estas últimas, aunque con mucha menos frecuencia, también se han empleado para modificar otro tipo de actos (por ejemplo la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE).

Esta preferencia por el reglamento como instrumento regulador es ya tradicional en el ordenamiento comunitario, y responde a su carácter de instrumento de derecho uniforme, que no requiere transposición. No obstante, como afirma Millán Moro (2010, p. 436) esta situación requiere una clarificación de la jerarquía de los distintos tipos de actos comunitarios, que por el momento el legislador comunitario ha omitido abordar.

2.2.1. Los actos típicos

Son los adoptados por las Instituciones europeas en el ejercicio de las competencias atribuidas por los Tratados, y que se encuentran regulados en los artículos 288 a 292 del TFUE. La enumeración de esta categoría de actos jurídicos la encontramos en el art. 288 del TFUE que dispone lo siguiente:

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

Se trata por tanto de los reglamentos, las directivas, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes.

Del contenido del precepto que acabamos de transcribir se deducen las características del reglamento: a) se trata de un acto que tiene alcance general en tanto que va dirigido a todos los Estados miembros y contiene una reglamentación general; b) es obligatorio en todos sus elementos, lo que supone que todo el contenido del reglamento obliga a todos los Estados miembros, goza de presunción de validez y su ilegalidad sólo puede ser establecida por el TJUE; y c) es directamente aplicable en cada Estado miembro, por lo que no precisa de medidas internas de aplicación ni debe ser transformado en norma interna. Por consiguiente, se convierte en Derecho vigente en todos los Estados miembros desde su entrada en vigor, que se produce en la fecha fijada en el propio reglamento, y en su defecto, a los 20 días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (art. 297.2 del TFUE). Publicación que es condición previa de su obligatoriedad y que tiene lugar en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea.

También respecto a los reglamentos, cabe realizar una distinción entre los denominados reglamentos de base, adoptados directamente en base a disposiciones de los Tratados, y los reglamentos de ejecución, adoptados por el Consejo o la Comisión en función de otros reglamentos a los que no pueden derogar.

Las directivas, en cambio, no poseen alcance general, lo que significa que pueden tener por destinatarios a todos los Estados miembros, a algunos o a un Estado en concreto, pero no a los particulares (STJUE de 24 de junio de 2019, *Daniel Adam Poplawski, as. 573/17*). Según la definición del art. 288, imponen una obligación de resultado (“obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse”), dejando en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Se trata pues de un instrumento “armonizador” de los derechos nacionales, por contraposición al carácter unificador del que goza el reglamento. Y ese resultado debe alcanzarse en el plazo establecido en la propia directiva.

El incumplimiento de la obligación genera la violación del derecho comunitario, y dicho incumplimiento puede derivar tanto de la ausencia de transposición como de la no transposición en el plazo previsto, de una transposición insuficiente, incompleta, o de una transposición incorrecta. Y es precisamente el incumplimiento por el Estado de la obligación de transponer el que justifica el que se conoce como efecto directo vertical de las directivas.

En efecto, aunque la directiva no sea directamente aplicable, el Tribunal de Justicia ha admitido el efecto directo de algunas de sus disposiciones, aquellas que sean incondicionales y suficientemente precisas. Y esto, en el caso de que el Estado no adapte el Derecho nacional a la directiva dentro del plazo señalado, o bien porque dicha adaptación (transposición) sea incorrecta. En estos supuestos, el contenido de la directiva podrá ser invocado ante los tribunales del Estado miembro por los particulares, pero solo frente a los órganos del Estado (efecto directo vertical) no frente a otros particulares (efecto directo horizontal). En el marco de una relación horizontal o *inter privatos*, una directiva no transpuesta o incorrectamente ejecutada, no puede, por sí misma, crear obligaciones a cargo de un particular (que ni es el destinatario, ni tiene por qué conocerla). El Tribunal de Justicia ha matizado en su jurisprudencia que el concepto de Estado a efectos de invocar el efecto directo de una directiva es comprensivo de todos los órganos de las Administraciones Públicas, lo que en el caso de España abarca tanto a la Administración central, como a la autonómica, provincial y local (STJUE de 22 de junio de 1989, *as. Constanzo, 103/88*).

En cuanto a la decisión, aparece definida en el párrafo cuarto del art. 288 del TFUE con las siguientes notas características: a) carece generalmente de alcance general, aunque puede tenerlo, y en este sentido cabe señalar que puede tener destinatarios concretos (uno o varios particulares o Estados miembros) o bien ir dirigida a todos los Estados miembros; b) se trata de un acto obligatorio en todos sus elementos que, al igual que el reglamento, obliga tanto en lo que atañe al resultado como a los medios o al procedimiento utilizado para alcanzarlo; y c) es susceptible de producir efecto directo (Sentencia del TJUE de 6 de octubre de 1970, *as. Grad*, 9/70).

Con relación a la primera de las notas características, una de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa con respecto a esta categoría de actos, ha sido precisamente la posibilidad de adoptar decisiones sin destinatarios específicos. Antes de 2009, el art. 249 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea exigía que la decisión especificase su destinatario. En efecto, según el párrafo cuarto del mencionado precepto “La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”.

La redacción actual del art. 288 del TFUE no deja lugar a dudas: “La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos”. En todo caso, las decisiones que no especifiquen un destinatario deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que se especifique en ellas o, de no haberla, veinte días después de su publicación. Por el contrario, si la decisión tiene destinatarios concretos, debe notificarse a la parte o partes interesadas y surte efecto en el momento de la notificación. La publicación de la decisión con destinatario específico en el Diario Oficial de la Unión Europea, aun posible, no exime de la notificación, que es la manera en que dicho acto resulta oponible al destinatario.

Al igual que sucede con el reglamento, la decisión no puede aplicarse de manera incompleta, selectiva o parcial. Se trata de un acto obligatorio en todos sus elementos, que puede ser legislativo si se adopta conforme al procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión) por el Parlamento Europeo y por el Consejo, o bien siguiendo el procedimiento legislativo especial (por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo o por el Consejo

con la participación del Parlamento Europeo). Si no se adoptan por este cauce, son decisiones no legislativas que pueden también adoptar la forma de actos delegados y de ejecución. Y son precisamente las decisiones no legislativas el principal instrumento jurídico de la Política Exterior y de Seguridad Común europea. Dispone al respecto el art. 31.1 del TUE que:

El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo, salvo en los casos en que el presente capítulo disponga otra cosa. Se excluye la adopción de actos legislativos.

Respecto al efecto directo de las decisiones, tercera de las notas características a la que nos hemos referido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 1992 en el *asunto Hansa Fleisch* (156/91), reitera la jurisprudencia sentada en el *asunto Grad*, en el sentido de que “una disposición contenida en una decisión dirigida a un Estado miembro puede ser invocada frente a dicho Estado miembro cuando la disposición de referencia impone a su destinatario una obligación incondicional y suficientemente clara y precisa” (apartado 9). En todo caso, se trata de un efecto directo vertical, invocable por un particular frente al Estado destinatario y no frente a otro particular. Las decisiones destinadas a una o varias personas o empresas tienen efecto directo y generan derechos y obligaciones para sus destinatarios directamente invocables ante los tribunales.

Los actos típicos no vinculantes contenidos en el art. 288 del TFUE son las recomendaciones y los dictámenes. Ahora bien, que se trate de actos no vinculantes no implica que carezcan de efectos legales. Ej. *Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia, de 28 de marzo de 1996 sobre la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950* declarando la falta de competencia de la entonces Comunidad Europea para adherirse al instrumento internacional de protección de los derechos humanos auspiciado por el Consejo de Europa.

Las recomendaciones son actos institucionales de carácter jurídico, mediante los cuales una Institución europea manifiesta, por propia iniciativa o a instancia de otra Institución, su opinión sobre un determinado asunto. Su redacción no incluye términos coercitivos o imperativos, ni expresa

obligaciones para los Estados miembros. Los dictámenes, por su parte, son también actos típicos, no legislativos, jurídicos y no vinculantes que permiten a las Instituciones de la Unión Europea dar a conocer sus opiniones con respecto a proyectos de legislación u otras cuestiones. Pueden emitir dictámenes la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité Europeo de las Regiones y los Parlamentos nacionales de los países miembros de la Unión Europea, y su emisión puede ser facultativa o preceptiva.

Los actos no vinculantes han sido calificados por parte de la doctrina como *soft law*, atribuyéndoles un valor adicional en cuanto parámetro interpretativo del *hard law* (actos vinculantes) o como medio para atenuar las eventuales responsabilidades derivadas de su infracción.

2.2.2. Los actos atípicos

Adoptan la denominación de atípicos porque no pertenecen a las categorías de actos jurídicos previstas en los artículos 288 a 292 del TFUE. Existen una gran variedad que responden a esta categorización y que pueden estar relacionados con la organización interna de las Instituciones, o bien gozar de un alcance más general que afecte a ámbitos políticos concretos. Algunos están previstos en los Tratados constitutivos y otros derivan de la práctica institucional. Entre los previstos en los Tratados destacan los reglamentos internos de las Instituciones, que sin relación con los reglamentos del art. 288 del TFUE, determinan la organización y funcionamiento, así como el procedimiento de la respectiva Institución a la que se aplican y para los que resultan vinculantes. Sin embargo, y en la medida en que establezcan formas de colaboración con otras Instituciones, órganos y organismos, también pueden afectar a las actuaciones que emprendan esas otras Instituciones.

Otra categoría de actos atípicos previstos en los Tratados son los acuerdos interinstitucionales, regulados en el art. 295 del TFUE que dispone lo siguiente:

“El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán

celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante”.

Los acuerdos interinstitucionales pueden tener efecto vinculante, pero solo para las Instituciones firmantes del acuerdo.

Los Programas de acción de carácter general en política de medio ambiente, adoptados por el Parlamento Europeo y por el Consejo mediante el procedimiento legislativo ordinario, y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité Europeo de las Regiones encajan también en esta clasificación de actos atípicos recogidos en los Tratados. En concreto, el art. 192.3 del TFUE los contempla como un medio para fijar los “objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse” en la materia.

En cuanto a los actos atípicos no previstos en los Tratados, se trata de instrumentos creados por las propias Instituciones a través de la práctica, y por tanto no tipificados en el Derecho primario. Normalmente traducen la opinión de las Instituciones sobre determinadas cuestiones de relevancia europea o internacional. El Parlamento Europeo, por ejemplo, expresa algunas de sus posiciones políticas a escala internacional mediante resoluciones o declaraciones. También se incluyen dentro de esta categoría de actos a las conclusiones, resoluciones u orientaciones adoptadas por el Consejo de la Unión tras sus reuniones. Aunque su ámbito de aplicación es general, no tienen efecto vinculante. Por último, y en relación con la actividad de la Comisión, las Comunicaciones que presentan nuevos programas políticos, los libros verdes que tienen como objetivo lanzar consultas públicas sobre determinados asuntos europeos, y los denominados libros blancos, que presentan propuestas concretas, forman parte de este elenco de actos atípicos “no tipificados”.

2.3. El Derecho internacional

No existe una norma en el ordenamiento jurídico de la Unión que determine el alcance y valor del Derecho internacional general en el Derecho comunitario. Pero la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reiterado que la Unión Europea está obligada a respetar sus normas y sus principios.

Respecto al Derecho internacional convencional, y como consecuencia de la personalidad jurídica internacional que posee, la Unión Europea es competente para celebrar acuerdos internacionales con otros sujetos de Derecho internacional, ya sean terceros Estados u Organizaciones internacionales. Y ello tanto en los ámbitos propios de las competencias reconocidas en los Tratados constitutivos, como “cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas” (art. 216.1 TFUE).

Y esos acuerdos internacionales producen efectos jurídicos y vinculan, tanto a las Instituciones de la Unión Europea como a los Estados miembros. Los acuerdos forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión a partir de su entrada en vigor (recepción automática). El Tribunal de Justicia ha reiterado que los acuerdos internacionales que celebra la Unión Europea con arreglo a los Tratados constitutivos constituyen para la Unión actos que adoptan sus Instituciones, siendo el TJUE competente para examinar su naturaleza y alcance. En la jerarquía de fuentes, priman sobre el derecho derivado y se sitúan por debajo del derecho originario.

Respecto a los acuerdos concluidos por los Estados miembros antes de ser miembros de la Unión Europea, el Estado es parte en los Tratados internacionales anteriores, pero asume la responsabilidad de eliminar eventuales incompatibilidades con los Tratados constitutivos. Este tipo de acuerdos no forman parte del Derecho de la Unión, ni son oponibles a la Unión Europea.

2.4. Fuentes complementarias

Entre las fuentes complementarias destacan las decisiones y acuerdos de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, y el Derecho no escrito.

Las primeras contienen tanto elementos propios del derecho internacional como elementos institucionales de la Unión Europea (por ejemplo, la

exigencia de su publicación en el DOUE) y el TJUE los ha caracterizado como actos *sui generis* de carácter obligatorio, y no susceptibles de control de legalidad por el Tribunal (STJ de 2 de abril de 2020, *Comisión Europea c. República de Polonia*, as. 715/17, 718/17 y 719/17).

En cuanto al Derecho no escrito, comprende tanto los principios generales del Derecho como los denominados principios constitucionales del sistema, formulados en el derecho originario e inherentes a la propia naturaleza de la Unión Europea (principio de cooperación leal, de atribución de competencias...). Los primeros, los principios generales del Derecho, ocupan una posición superior a la del Derecho derivado en la jerarquía del sistema de fuentes, y se extraen tanto del Derecho internacional (buena fe, efecto útil...) como de los sistemas jurídicos internos de los Estados miembros (confianza legítima, seguridad jurídica...).

Algunos autores hacen referencia a la doctrina y a la jurisprudencia del TJUE al tratar el tema de las fuentes del Derecho comunitario. Y ello motivado en la complejidad propia del ordenamiento jurídico comunitario. Sin embargo, todo lo más, les atribuyen una función auxiliar. A la doctrina en cuanto medio para apoyar los argumentos de las conclusiones de los abogados generales, que luego han de servir de base a la Sentencia, y a la jurisprudencia, como precedente y referencia para las decisiones tanto del Tribunal de Justicia como de los órganos jurisdiccionales nacionales. Quizás, la principal virtualidad de la jurisprudencia resida en constituir un medio del que derivan principios generales del Derecho. En todo caso, ni doctrina ni jurisprudencia pueden considerarse como fuentes formales del Derecho de la Unión Europea.

11. EL DERECHO COMUNITARIO EN SU RELACIÓN CON EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

SUMARIO: 1. La autonomía del Derecho de la Unión Europea / 2. Principios rectores del ordenamiento jurídico comunitario

1. La autonomía del Derecho de la Unión Europea

Como hemos destacado en el tema anterior, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia extraemos los rasgos característicos del ordenamiento jurídico de la Unión y su caracterización como ordenamiento jurídico propio y autónomo, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, y que vincula a sus órganos jurisdiccionales. Se trata entonces de un Derecho autónomo respecto al Derecho interno de los Estados miembros e independiente del Derecho internacional, que es, por lo demás, una de las fuentes formales del ordenamiento jurídico de la Unión.

En efecto, mediante los Tratados constitutivos se creó un nuevo ordenamiento jurídico *sui generis* o autónomo. Y esta autonomía no sólo es una característica de la relación existente entre el Derecho comunitario y el Derecho de los Estados miembros, sino que habrá de ser también respetada en las relaciones con Estados terceros y Organizaciones internacionales. Así, cuando la Unión celebre acuerdos internacionales, deberá garantizarse que la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario no queda afectada.

Lejos quedan ya las disquisiciones de la doctrina y de los órganos jurisdiccionales internos de los Estados miembros, acerca de la consideración del Derecho comunitario como un verdadero derecho. Las decisiones del

Tribunal de Justicia resolvieron desde bien pronto esta cuestión. Así, en su Sentencia de 5 de febrero de 1963 en el asunto *Van Gend & Loos*, declaró:

...ha de llegarse a la conclusión de que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales.

Y en esta Sentencia, junto a la recaída en el asunto *Costa / ENEL.*, (as. 6/64), de 15 de julio de 1964, señala las características básicas de este nuevo ordenamiento jurídico de carácter internacional. En los fundamentos jurídicos de esta última Sentencia se refiere el Tribunal a que:

...a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que vincula a sus órganos jurisdiccionales.

Pero el principio de autonomía también ha ido evolucionando a lo largo del proceso de integración europeo. Si estas primeras decisiones se dedicaron a proclamar la autonomía del Derecho de la Unión Europea en relación al Derecho internacional y a los Derechos internos de los Estados miembros, en sentencias posteriores, el Tribunal de Justicia ha ido desarrollando el núcleo intangible de este ordenamiento jurídico. Es decir, el principio de autonomía en la formulación inicial de los pronunciamientos *Van Gend & Loos* y *Costa / ENEL.* aclaró aquello que “no es”, mientras que en un momento posterior se esforzó en mostrar lo “que es”.

En el Dictamen 1/91 relativo al proyecto de acuerdo entre la Comunidad y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio sobre la creación del Espacio Económico Europeo, el Tribunal procede a delimitar los diferentes objetivos que persiguen el Derecho comunitario y el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Señala que las disposiciones del entonces Tratado CEE que regulaban la libre circulación y el Derecho de la competencia tenían un carácter instrumental, para la consecución de los objetivos perseguidos mediante la integración económica, que habría de desembocar en el

establecimiento de un mercado interior, una unión económica y monetaria y en última instancia en la Unión Europea. En efecto, como dispone en el apartado 50:

...este Tribunal de Justicia debe garantizar el respeto de un ordenamiento jurídico particular y contribuir a su desarrollo con el fin de alcanzar los objetivos enunciados en los artículos 2, 8A y 102A del Tratado CEE, y de realizar entre los Estados miembros una Unión Europea...

Y reitera la especificidad y singularidad del Derecho comunitario, al confrontar el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y el Tratado CEE. El primero de ellos, como Tratado internacional clásico, sólo crea derechos y obligaciones entre las partes contratantes, sin transferencia alguna de soberanía a favor de los órganos intergubernamentales. El Tratado CEE, por el contrario, aun habiendo sido celebrado en forma de Convenio Internacional “no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho”.

Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Tratados comunitarios han creado un nuevo ordenamiento jurídico en favor del cual los Estados han limitado, en ámbitos cada vez más amplios, sus derechos de soberanía y cuyos sujetos no son únicamente los Estados miembros, sino también sus nacionales... Los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico comunitario así creado son, en particular, su primacía con respecto a los Derechos de los Estados miembros, así como el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos”.

En este mismo Dictamen, y con relación a la posibilidad atribuida a un Tribunal creado por el proyecto de Acuerdo (Tribunal del Espacio Económico Europeo) para pronunciarse sobre las competencias de la Comunidad y de los Estados miembros en las materias afectadas, se afirma que:

La atribución de esta competencia es incompatible con el Derecho comunitario, ya que puede vulnerar el orden de competencias definido en los Tratados y la autonomía del sistema jurídico comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, conforme al art. 164 del Tratado CEE, de manera exclusiva, ya que los Estados miembros se han comprometido, en virtud del art. 87 del Tratado CECA y del art. 219 del

Tratado CEE, a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto del previsto por estos”.

El principio de autonomía toma una perspectiva más material en el asunto *Kadi* (Sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat*, as.402/05P y 415/05P) en el que el Tribunal expresamente utiliza el argumento de la autonomía para justificar el control del Derecho internacional conforme al Derecho comunitario en materia de derechos fundamentales. Y en su Sentencia, el Tribunal concluye la nulidad del *Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001, dictado en aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1390 (2002)*, por estimarlo contrario al Derecho de la Unión en materia de derechos fundamentales.

Por último, en su Dictamen 1/09 de 8 de marzo de 2011 sobre la compatibilidad del acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes con las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Tribunal de Justicia subraya la vinculación existente entre el sistema jurisdiccional europeo y el Derecho de la Unión. Señalando en su apartado 85 que:

...las funciones atribuidas respectivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia son esenciales para la preservación de la naturaleza misma del Derecho establecido por los Tratados.

Es decir, que el sistema jurisdiccional conformado tanto por el Tribunal de Justicia como por los órganos jurisdiccionales nacionales se explica a partir de las características del ordenamiento jurídico de la Unión, al que sirve, garantizando su respeto mediante un sistema de cooperación. Al Tribunal de Justicia le corresponde “garantizar la autonomía del sistema jurídico de la Unión”, mientras que los tribunales nacionales garantizan “la aplicación del Derecho de la Unión” y la tutela de los Derechos que este confiere a los particulares.

2. Principios rectores del ordenamiento jurídico comunitario

Es precisamente esta autonomía la que nos permite afirmar la existencia de una serie de principios rectores propios del Derecho de la Unión Europea, y que podemos extraer tanto de los Tratados constitutivos como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Se trata de los siguientes: a) Principio de eficacia directa; b) principio de aplicación inmediata; c) principio de aplicación uniforme; y d) principio de primacía.

2.1. Principio de eficacia directa

La eficacia directa es una cualidad que poseen las normas vinculantes del ordenamiento comunitario, en cuya virtud, a partir de su entrada en vigor, crean derechos y obligaciones para todos aquellos que puedan verse afectados por las mismas, y pueden ser invocadas ante las autoridades administrativas o judiciales que están obligadas a su salvaguarda. Para que posean eficacia directa, las normas deben ser: i) claras y precisas; ii) incondicionales; iii) completas; y iv) perfectas.

El principio de eficacia directa se descompone en dos aspectos: un efecto directo vertical y otro horizontal. El primero opera en las relaciones entre los particulares y el Estado, lo que supone que los particulares pueden prevalerse de una norma europea frente a los órganos del Estado. El segundo, el efecto directo horizontal, interviene en las relaciones entre los particulares, lo que supone que un particular puede prevalerse de la norma de Derecho europeo frente a otro particular. Y según el tipo de acto ante el que nos encontremos, el Tribunal de Justicia admite el efecto directo completo, es decir, un efecto directo horizontal y un efecto directo vertical, o el efecto directo parcial, que se limita al efecto directo vertical. A ambos aspectos nos hemos referido en el tema anterior, al tratar del Derecho derivado.

El efecto directo del derecho comunitario fue formulado por el Tribunal de Justicia en la ya citada Sentencia *Van Gend & Loos* en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por un tribunal neerlandés que debía resolver un litigio entre la empresa de transportes neerlandesa Van Gend & Loos y la Administración Tributaria neerlandesa, relativo a los derechos de aduana que

dicha empresa debía abonar por la importación en los Países Bajos de ciertas mercancías desde Alemania. La empresa de transportes alegaba que el tipo arancelario aplicado por el Gobierno neerlandés no respetaba la norma del Tratado CEE que prohibía a los Estados miembros aumentar los derechos de aduana en sus relaciones comerciales, mientras que la Administración tributaria defendía que la empresa no podía invocar una norma que establecía una obligación para los Estados miembros. El Tribunal de Justicia reconoce que el Derecho europeo *produce efectos directos y genera derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger*. Por tanto, los particulares pueden alegar estos derechos e invocar directamente normas europeas ante las jurisdicciones nacionales y europeas, sin que sea preciso que la legislación interna recoja la norma europea en cuestión.

Pero el efecto directo no sólo se predica respecto del Derecho primario, también se aplica al Derecho derivado, como hemos estudiado, si bien su alcance depende del tipo de acto en concreto. Así, las disposiciones de los reglamentos tienen, por su propia idiosincrasia y su función en el sistema de fuentes del Derecho comunitario, por regla general, efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales (Sentencias de 28 de octubre de 2010, *Belgisch Interventie-en Restitutiebureau y SGS Belgium NV, Firme Derwa NV, Centraal Beheer Achmea NV*, as. 367/09; y de 24 de junio de 2004, *Handlbauer*, as. 278/02).

Respecto a las directivas, se trata de normas que requieren de transposición, y por tanto, generan una obligación de resultado (“obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse”). Como ya indicamos en el tema anterior, no es un acto directamente aplicable, pero el Tribunal de Justicia ha admitido el efecto directo de algunas de sus disposiciones, aquellas que sean incondicionales y suficientemente precisas, en el caso de que el Estado no adapte el Derecho nacional a la directiva en el plazo señalado o cuando la transposición sea incorrecta. Y solo admite el efecto directo vertical.

Las decisiones pueden tener efecto directo vertical si designan a un Estado miembro como destinatario, e imponen una obligación incondicional

y suficientemente clara y precisa (Sentencia del 10 de noviembre de 1992, *Hansa Fleisch*).

Con relación a los Tratados internacionales, el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Demirel* de 30 de septiembre de 1987 (as. 12/86) ha reconocido el efecto directo de las estipulaciones de un acuerdo firmado por la Unión, conforme a los mismos criterios que se desprenden de la Sentencia *Van Gend & Loos*. Por tanto, respecto de aquellas disposiciones que recojan obligaciones incondicionales, claras, precisas y que no requieran medidas de ejecución.

Una disposición de un acuerdo concluido por la Comunidad con terceros países debe considerarse directamente aplicable cuando, a la vista de sus términos, así como del objeto y naturaleza del acuerdo, comporta una obligación clara y precisa, no sujeta en su ejecución o en sus efectos, a la intervención de cualquier acto posterior.

Más recientemente, en la Sentencia de 19 de octubre de 2018 (asunto 167/17) por la que se resuelve la cuestión prejudicial relacionada con la Directiva de evaluación de impacto ambiental de proyectos y su relación con el Convenio de Aarhus, el Tribunal reitera la doctrina de la Sentencia *Demirel*.

El Tribunal de Justicia también ha afirmado su competencia en materia de interpretación de los acuerdos internacionales, y ello con fundamento tanto en la propia responsabilidad que asume la Unión en la ejecución de estos acuerdos, como en su integración en el ordenamiento jurídico comunitario (Sentencia de 26 de octubre de 1982, *Hauptzollamt Mainz*, asunto 104/81).

2.2. Principio de aplicación inmediata

En virtud del principio de aplicación inmediata, las normas comunitarias adquieren automáticamente el carácter de derecho positivo en el ordenamiento jurídico interno de los Estados, y ello como consecuencia de las especificidades de este ordenamiento jurídico puestas de manifiesto por el TJUE en el asunto *Costa / ENEL*.

Este principio se refiere pues a la eficacia de las normas del Derecho de la Unión y no a su validez, que dependerá en última instancia de su

compatibilidad con el Derecho internacional (Derecho originario) o de su conformidad con el derecho originario de la Unión Europea (para la validez del Derecho derivado).

En suma, el principio de aplicación inmediata responde a la pregunta de cómo se incorpora el derecho comunitario en el Derecho interno de los Estados miembros. Y la respuesta se encuentra en el propio Derecho interno de cada Estado miembro, normalmente en la Constitución. En el próximo tema, al estudiar la recepción del derecho comunitario en nuestro Derecho interno, haremos referencia a las teorías monistas y dualistas y a la postura adoptada por nuestro sistema jurídico. Y al estudiar en el Tema 10 la naturaleza y las fuentes del Derecho comunitario hemos visto los distintos tipos de actos que conforman la categoría del Derecho derivado y su eficacia. El art. 297 del TFUE regula la eficacia de los actos típicos vinculantes en los siguientes términos:

1. Los actos legislativos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario serán firmados por el presidente del Parlamento Europeo y por el presidente del Consejo.

Los actos legislativos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial serán firmados por el presidente de la institución que los haya adoptado.

Los actos legislativos se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.

2. Los actos no legislativos adoptados en forma de reglamentos, directivas y decisiones, cuando éstas últimas no indiquen destinatario, serán firmados por el presidente de la institución que los haya adoptado.

Los reglamentos, las directivas que tengan por destinatarios a todos los Estados miembros, así como las decisiones que no indiquen destinatario, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.

Las demás directivas, así como las decisiones que indiquen un destinatario, se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación.

En todo caso conviene señalar que los reglamentos y decisiones no deben publicarse en el diario oficial de los Estados miembros. Y que las disposiciones de los Tratados internacionales celebrados por la Unión con terceros Estados se integran en el Derecho de la Unión a partir de su entrada en vigor, no siendo necesario ningún acto de transformación ni de ejecución (Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1974, *Haegeman, asunto 181/73*). Cuestión distinta es, como señala Fernández de Casadevante (2019), que los Tratados requieran normalmente, y salvo que sean *self-executing*, de la adopción de medidas de desarrollo y ejecución. Pero en tales casos, la competencia de las autoridades nacionales es sólo de ejecución (no de recepción) por lo que gozarán de aplicabilidad inmediata desde su publicación en el DOUE. Publicación exigida por el art. 17.1 letra d) del Reglamento interno del Consejo (aprobado por Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009).

El Tribunal de Justicia, desde el inicio del proceso de integración europea ha dejado claro que el Derecho de la Unión, una vez incorporado a los sistemas jurídicos internos se aplica como Derecho de la Unión Europea, sin transformarse en derecho interno (Auto del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1965, *asuntos 9 y 58/65*).

2.3. Principio de aplicación uniforme

El principio de aplicación uniforme, de construcción jurisdiccional, surge como reacción a determinados comportamientos nacionales e implica la necesidad de aplicar el Derecho de la Unión de igual manera en todos los Estados miembros. Se trata de una consecuencia, como ya hemos visto, del propio sistema jurisdiccional de la Unión Europea, que aparece integrado tanto por el TJUE como por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Y esta circunstancia requiere que las normas sean aplicadas de igual manera por los distintos órganos jurisdiccionales implicados, asegurando una interpretación uniforme o autónoma de los conceptos jurídicos contenidos en el Derecho de la Unión

Europea. En palabras del propio Tribunal, “los términos utilizados en el derecho comunitario deben ser interpretados de manera uniforme”.

En consecuencia, este principio exige que los enunciados en que se expresan las normas del Derecho comunitario se consideren autónomos, y que se interpreten exclusivamente con base en el Derecho de la Unión Europea, renunciando a definir sus conceptos con ayuda de lo dispuesto en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados miembros (Sentencias de 1 de febrero de 1972, *Hagen OHG/ Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, as. 49/71; 1 de febrero de 1972, *Wünsche / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, as. 50/71; 14 de enero de 1982, *Corman / Hauptzollamt Gronau*, as. 64/81) con la excepción de que exista una disposición que disponga lo contrario.

La cuestión prejudicial es el mecanismo esencial para garantizar esta aplicación uniforme. En efecto, el art. 267 del TFUE reconoce la competencia del TJUE para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de los Tratados y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las Instituciones, órganos u organismos de la Unión. Y esta exigencia de uniformidad resulta particularmente imperativa cuando se trata de la validez de un acto de la Unión, ya que las divergencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros en cuanto a la validez de los actos del Derecho de la Unión pueden llegar a comprometer la misma unidad del ordenamiento jurídico comunitario y perjudicar, por tanto, la exigencia fundamental de la seguridad jurídica (Sentencia de 10 de enero de 2006, *IATA y EL-FAA*, asunto 344/04). A la cuestión prejudicial ya nos hemos referido al tratar del sistema jurisdiccional de la Unión Europea en el tema 9 de este trabajo.

En definitiva, se trata de un principio de construcción jurisprudencial, derivado de la propia estructura del sistema jurisdiccional europeo, que se encuentra ya recogido en la importante Sentencia *Costa / ENEL*, al afirmar el Tribunal que la fuerza ejecutiva del Derecho comunitario no podría variar de un Estado miembro a otro en favor de las legislaciones internas posteriores “sin poner en peligro la realización de los fines del tratado contemplados en el art. 5, ni provocar una discriminación prohibida por el art. 7”. Principio, que numerosa jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia ha venido a confirmar.

2.4. Principio de primacía

El principio de primacía del Derecho comunitario significa que el Estado ha de dar prevalencia a las normas comunitarias frente a toda norma nacional, y ello al estar obligado a acatar las obligaciones contraídas en virtud de los Tratados Constitutivos. Por consiguiente, los Estados no pueden legislar en contra de lo dispuesto en una disposición comunitaria, y, de existir una norma interna anterior al Derecho comunitario y contraria a éste, resultaría inaplicable. Se trata de un principio formulado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como reacción a la actitud de algunos Estados, que con argumentos de derecho interno pretendían eludir las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea, y que encuentra su fundamento en la propia naturaleza jurídica del ordenamiento comunitario.

En efecto, es precisamente la primacía un rasgo “necesario” de este ordenamiento jurídico singular y autónomo. Y la asunción de la primacía del Derecho de la Unión por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros ha sido también uno de los factores que han marcado la evolución del principio de autonomía del Derecho comunitario hacia una concepción de carácter más material. A ello nos hemos referido en el apartado correspondiente.

Pero este principio, al igual que los anteriores, se encuentra presente desde el inicio del proceso de integración europea. Existe consenso en la doctrina en afirmar que los fundamentos del principio de primacía reposan en la Sentencia *Costa / ENEL* (Sentencia de 15 de julio de 1964, asunto 6/64).

Que, en efecto, al instituir una Comunidad de duración indefinida, dotada de Instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más en particular de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía, aunque en materias específicas, y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos.

Por consiguiente, esa atribución de competencias, y la creación de un *cuerpo normativo* aplicable tanto a los Estados miembros como a sus nacionales, tiene como “corolario la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de

reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento”.

A este Derecho, “creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad”.

El Derecho de la Unión tiene carácter obligatorio y las normas del Derecho interno no pueden hacer variar su fuerza vinculante de un Estado a otro. Más tarde, en el asunto *Simmenthal* (Sentencia de 9 de marzo de 1978, as. 106/77) el Tribunal completa y afina la construcción del principio de primacía, proporcionando los criterios que deben guiar al juez nacional al identificar la norma aplicable al caso como consecuencia de la primacía del Derecho de la Unión Europea sobre las disposiciones del Derecho interno

...en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las Instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, no solamente hacer inaplicable de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición de la legislación nacional existente que sea contraria a los mismos, sino también —en tanto que dichas disposiciones y actos forman parte integrante, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros—, impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que sean incompatibles con las normas comunitarias.

Los jueces nacionales vienen obligados a aplicar íntegramente el Derecho comunitario, protegiendo los Derechos que este confiera a los particulares y dejando sin aplicación las disposiciones de la ley nacional eventualmente contrarias a aquel, ya sean anteriores o posteriores a la norma del Derecho europeo. Se trata pues de una primacía absoluta, y el juez nacional tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de las normas comunitarias y, por consiguiente, debe dejar inaplicada la norma nacional, cualquiera que sea su rango

(incluso Constitucional), cuando resulte contraria a las normas del Derecho de la Unión.

Si la norma interna incompatible es anterior a la norma del Derecho comunitario, resultará inaplicable por derogación tácita (*lex posterior derogat lex anterior*). Y si la norma interna incompatible es posterior a la norma de Derecho de la Unión, resultará directamente inaplicable en virtud del principio de primacía. En todo caso, el juez estatal no debe esperar a la derogación expresa de la norma interna incompatible, sino que debe excluirla y aplicar la norma comunitaria.

En el Derecho español, es el art. 4 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial el que se ha hecho eco de este principio básico, al disponer:

1. Los jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. Cuando los Tribunales decidan plantear una cuestión prejudicial europea lo harán de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en todo caso, mediante auto, previa audiencia de las partes.

Y esta aplicación de oficio “imprevista” de la norma comunitaria por el juez nacional no incurre en incongruencia merced a lo dispuesto en el art. 218 .1 párrafo segundo de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en cuya virtud:

El tribunal, sin apartarse de la causa de pedir acudiendo a fundamentos de hecho o de Derecho distintos de los que las partes hayan querido hacer valer, resolverá conforme a las normas aplicables al caso, aunque no hayan sido acertadamente citadas o alegadas por los litigantes.

Por último, nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado acerca del principio de primacía del Derecho de la Unión en numerosas Sentencias. Entre otras, en las Sentencias 215/2014 de 18 de diciembre y 232/2015 de 5 de noviembre. En la primera, recoge la doctrina de la Sentencia *Costa / ENEL* y reitera la compatibilidad de la supremacía constitucional con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro ordenamiento

diferente al nacional, lo que además está amparado por el art. 93 del propio texto Constitucional.

la relación entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho nacional se rige por el principio de primacía...conforme al cual, las normas de la Unión Europea “tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente”... pues no sólo “forman parte del acervo comunitario incorporado a nuestro ordenamiento”, sino que tienen un “efecto vinculante”, de manera que opera “como técnica o principio normativo” destinado a asegurar su efectividad.

...sin embargo, “no significa que por mor del art. 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales”.

En la Sentencia 232/2015 de 5 de noviembre, el Tribunal reitera el argumento anterior sobre la relevancia constitucional del Derecho de la Unión Europea, matizando que el principio de primacía del Derecho comunitario no ha dotado a las normas del Derecho de la Unión "de rango y fuerza constitucionales".

En el examen de este motivo principal hemos de comenzar recordando que, según ha reiterado este Tribunal, ni el fenómeno de la integración europea, ni el art. 93 CE a través del que ésta se instrumenta, ni el principio de primacía del Derecho de la Unión que rige las relaciones entre ambos ordenamientos, han dotado a las normas del Derecho de la Unión Europea, originario o derivado, “de rango y fuerza constitucionales”.

12. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DERECHO ESPAÑOL

SUMARIO: 1. La recepción de las normas de la Unión Europea en el Derecho español / 2. La aplicación del Derecho de la Unión Europea en España

1. La recepción de las normas de la Unión Europea en el Derecho español

Con carácter general podemos afirmar que hay dos teorías acerca de la recepción del Derecho internacional en los ordenamientos internos de los Estados. Ya nos hemos referido a que el ordenamiento jurídico comunitario es un ordenamiento de Derecho internacional. Y es precisamente en el ámbito de las relaciones entre el Derecho internacional y los Derechos internos donde se plantean dos cuestiones básicas:

1. ¿Son aplicables sin más, directamente, las reglas del Derecho internacional en el ámbito jurídico interno de los Estados?, o, por el contrario, si se precisa un acto de recepción.
2. Y en caso de conflicto entre ambos ordenamientos, ¿cuál debe prevalecer?

Para dar solución a estas cuestiones la doctrina de Derecho internacional gira en torno a diversas teorías, que en su formulación más pura pueden reducirse a dos: monistas y dualistas.

Para el dualismo puro, el derecho internacional y el derecho interno emanan de fuentes diversas, y tienen por objeto la regulación de relaciones jurídicas también diversas. Mientras el ordenamiento jurídico internacional regula las relaciones entre Estados, el derecho interno se ocuparía de las relaciones entre individuos o entre el Estado y sus súbditos. Bajo este planteamiento, las normas del derecho internacional resultan “irrelevantes” en el

orden interno, necesitando de un acto especial de recepción (como copiarlos en una norma interna) para su aplicación.

Por el contrario, para el monismo puro, las normas de derecho internacional son directamente aplicables en el derecho interno desde que nacen, sin precisar de acto alguno de recepción. Proclaman entonces la unidad esencial de todos los ordenamientos jurídicos. En la concepción de Kelsen, todas las normas jurídicas derivan su validez y su fuerza obligatoria de normas jerárquicamente superiores, hasta culminar en la norma fundamental o *grundnorm*. Bajo esta concepción, no es preciso acto de recepción de las normas de derecho internacional, que además se situarían en el plano más elevado del orden jerárquico de las normas.

El Derecho internacional positivo no toma partido por ninguna de estas dos teorías, sino que deja la cuestión a los derechos internos, siendo el Derecho constitucional el encargado de resolver estas cuestiones. Y nuestro sistema jurídico regula la cuestión de una manera parcial, que ha sido completada por la jurisprudencia y la doctrina. De esta forma, la Constitución española en sus artículos 93 a 96 se refiere al proceso de celebración de Tratados y a su recepción en España. Y distingue entre aquellos que implican la cesión de competencias soberanas (art. 93), y el resto de los Tratados internacionales (art. 94). Mientras que el procedimiento para la celebración de los primeros requiere la autorización previa mediante una Ley Orgánica, los previstos en el art. 94 (el resto) están sujetos o bien a autorización previa de las Cortes Generales (art. 94.1), o bien a la inmediata comunicación *a posteriori* (94.2).

Como ya sabemos, la Unión Europea es la Organización internacional de integración “por excelencia”. No es la única existente, desde luego, pero sí la que más lejos ha llegado desde el punto de vista de la integración, no sólo económica sino política y social. El legislador constituyente tenía en mente la futura incorporación de España al proceso de integración europeo en el momento de redactar nuestra carta magna, y esa es la razón de esta diferenciación en cuanto al régimen jurídico de celebración de Tratados.

En efecto, el art. 93 contempla la adhesión de España a Tratados internacionales en los que se atribuya a una Organización internacional el ejercicio de competencias soberanas (“derivadas de la Constitución”):

Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Esta categoría de Tratados se distingue del resto de Tratados, previstos en el art. 94, precisamente en que los actos jurídicos de las Organizaciones internacionales de integración pueden producir efectos directos e inmediatos en el ordenamiento jurídico interno. Puede afirmarse, por tanto, que el precepto constitucional está contemplando específicamente el caso del Derecho comunitario derivado. En este sentido, el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado emitido con ocasión de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte señala que el art. 93 prevé la incorporación a Organizaciones internacionales “que pudieran tener sobre una materia que en la Constitución aparece como estatal, una capacidad de decisión directa, en el sentido de que, sin necesidad de mediación estatal, se imponga automáticamente la voluntad de la organización...”.

Ahora bien, una vez celebrados, la recepción en España de los Tratados de Derecho originario europeo ha seguido la vía del art. 96.1 de la Constitución:

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

Es decir, nuestra Constitución reitera lo dispuesto en el art. 1.5 del Código civil que exige la publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado para la recepción de los Tratados, refrendando así una práctica secular en España: su

recepción automática. No requieren la adopción de norma alguna de ejecución, sino la publicación. Y esta exigencia de publicación es la que ha llevado a la doctrina a calificar a nuestro sistema jurídico como monista atenuado o dualista moderado.

Conviene matizar, no obstante, que en el plano internacional las obligaciones asumidas por el Estado no dependen de la publicación en el BOE. Si el Tratado entra en vigor y aún no se ha producido su integración en el ordenamiento jurídico español mediante la publicación, podría incurrirse en responsabilidad internacional conforme al art. 27 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados (“una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado”)

La recepción de los Tratados en nuestro ordenamiento jurídico

Recepción de las NORMAS CONVENCIONALES:

- 96.1 CE: Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.
- 1.5 CC: Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».

DUALISMO MODERADO / MONISMO ATENUADO → **PUBLICACIÓN**

- ÍNTEGRA (acuerdos complementarios, reservas, objeciones...)
- ANTES o MISMA FECHA de ENTRADA EN VIGOR

En consecuencia, la recepción en España de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas se produjo desde la fecha de entrada en vigor pactada en el Tratado de Adhesión de España y Portugal, es decir, el 1 de enero de 1986, coincidiendo por tanto con la fecha de publicación de dichos Tratados en el *Boletín Oficial del Estado*.

Pero desde la integración de nuestro país en la Unión Europea, se han celebrado nuevos Tratados que han modificado este Derecho originario para adaptarlo a la evolución de la integración europea. Estos Tratados han pasado a formar parte integrante del derecho aplicable en España desde la fecha pactada entre los Estados miembros, si bien no alcanzaron la plenitud de efectos hasta su completa publicación en el *BOE* (Maside Miranda, 2002).

A diferencia de lo que acontece respecto de los Tratados, nada se dice en el ordenamiento jurídico interno español sobre la costumbre internacional. En realidad, como ha puesto de manifiesto Pastor Ridruejo (2020, p. 182), ninguna de nuestras constituciones históricas ha hecho nunca referencia alguna al Derecho internacional general. Sin embargo, de lo dispuesto en distintos preceptos Constitucionales (preámbulo, art. 10.2 y 96.1) así como en el art. 21.2 de la Ley Orgánica del Poder judicial (“No obstante, no conocerán - los tribunales españoles- de las pretensiones formuladas respecto de sujetos o bienes que gocen de inmunidad de jurisdicción y de ejecución de conformidad con la legislación española y las normas de Derecho Internacional Público”) tiene lugar de forma directa e inmediata, desde que son vinculantes en el plano internacional. Estas normas poseen carácter suprallegal, aunque infraconstitucional.

La recepción de los actos de las Organizaciones internacionales de cooperación requiere de su publicación en el *BOE* por analogía con lo previsto para los Tratados. Sin embargo, la de los actos de las Organizaciones internacionales de integración, y en concreto, los emanados de las Instituciones de la Unión Europea, no requieren de publicación en el *BOE* en virtud de la cesión de la competencia para su publicación. Ya hemos indicado el sentido del art. 93 de nuestra Constitución con relación a los actos emanados de Organizaciones internacionales de integración. Pues bien, la cesión de competencias soberanas implica también la de publicación en el *BOE*, que desde el ingreso de nuestro país en la Unión europea se ejerce por las Instituciones de la Unión mediante la publicación de los actos en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (Mangas Martín, 1987).

Pero la integración de España en la Comunidades Europeas también supuso la aceptación del denominado acervo comunitario o *acquis*

communautaire. Acervo que incorporaba los actos de Derecho derivado adoptados en el seno de las Comunidades Europeas antes de la adhesión de nuestro país a la Organización, y a cuyo efecto se llevó a cabo una publicación oficial y especial en castellano en el Diario Oficial de la Unión Europea en la que se agruparon por materias todos los actos de las Instituciones que estaban en vigor a 1 de enero de 1986.

2. Aplicación del Derecho de la Unión Europea en España

El análisis de la aplicación del Derecho de la Unión en España requiere distinguir entre dos planos: el competencial y el de la fundamentación.

En efecto, desde un punto de vista competencial la ejecución del Derecho comunitario puede tener lugar tanto por las Instituciones europeas que ostenten competencia como por los Estados miembros. Se trata de las dos vertientes en las que tradicionalmente se bifurca el derecho administrativo europeo. Y en esta bifurcación está latente la tensión competencial entre la Unión europea y los Estados miembros (Ballesteros Moffa, 2010). La ventaja de la ejecución comunitaria reside en la aplicación uniforme del Derecho comunitario en todos los Estados miembros. Por el contrario, la ejecución comunitaria puede plantear problemas derivados de la menor proximidad al ciudadano. Puede suceder también, que la norma estatal de desarrollo difumine la naturaleza de la norma comunitaria o suscite dudas en el juez nacional acerca de la norma aplicable a un supuesto concreto.

El punto de partida del Derecho europeo es el principio de autonomía organizativa y procedimental. Este principio expresa la idea de que los Estados miembros gozan de autonomía para ejecutar el Derecho de la Unión Europea con arreglo a su propia organización estatal y mediante los procedimientos y las vías procesales previstos por el ordenamiento interno. Es lo que se denomina administración indirecta y encuentra su justificación y fundamento en la ausencia de una administración comunitaria periférica y en la cláusula de cooperación leal contemplada en el art. 4.3 del TUE.

A partir de los años 90, la Unión experimentó una tendencia a asumir más funciones en materia ejecutiva, regulando e implementando

determinadas pautas que han de seguir los Estados miembros en la ejecución del Derecho comunitario. El Tribunal de Justicia ha ido sumando a estos “límites” normativos, mediante su jurisprudencia, nuevas restricciones a la autonomía organizativa y procedimental de los Estados. Así, ha señalado en diversos pronunciamientos que sobre la base de que son los Estados los que aplican o ejecutan el Derecho europeo, estos deben de respetar los principios de equivalencia y efectividad en el marco de la ejecución (Sentencia del TJUE de 16 de mayo de 2000, *Preston e.a.*, as. 78/98; 6 de octubre de 2015, *Târșia*, as. 69/14, entre muchas otras).

El principio de equivalencia implica que la regulación nacional no puede ser más desfavorable cuando se trate de establecer soluciones a la vulneración del Derecho de la Unión que a la vulneración del Derecho interno. Aplicado a la tutela jurisdiccional, que la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna. Y en virtud del principio de efectividad, la legislación interna de los Estados no puede hacer imposible en la práctica, o excesivamente difícil, el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

Pero los derroteros de la integración europea parecen converger hacia un fortalecimiento de la ejecución comunitaria. En este sentido, el Tratado de Lisboa ha supuesto la constitucionalización de la noción de Administración europea, al reconocer el art. 298.1 del TFUE que

En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente.

El art. 41 de la CDFUE, vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, reconoce, en el marco del Derecho a una buena administración, el derecho de toda persona “a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”.

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,

- la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

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

En todo caso, puede afirmarse que el fortalecimiento de la estructura administrativa de la Unión es hoy día una exigencia ineludible en el marco actual de la globalización.

En cuanto a la fundamentación del principio de autonomía organizativa y procedimental de los Estados, no existe en la actualidad norma alguna en los Tratados que sirva de fundamento jurídico. Y tampoco existe una elaboración jurisprudencial, como sí sucede respecto de los principios de efectividad y equivalencia. La mención al término autonomía procesal o institucional es relativamente reciente en la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo y apenas aparece en algunos de sus pronunciamientos. Se trata de un principio de construcción doctrinal y que se ha venido aplicando desde los años 60 del pasado siglo. Para algunos autores puede afirmarse y encuentra su fundamento en otros principios, como por ejemplo en la opción de la construcción

europea por un federalismo de ejecución, mientras que, para otros, encuentra su fundamento positivo en los párrafos 1 y 2 del art. 291 del TFUE.

1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

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

A sensu contrario, si no se requieren “condiciones uniformes de ejecución”, los Estados miembros serán competentes para la ejecución y para la adopción de las medidas que crean convenientes, respetando en todo caso los principios de efectividad y equivalencia. Sin embargo, el art. 291 no contiene una declaración sobre la distribución de competencias ni hace referencia a la expresión de autonomía. Como afirma Arzo Santisteban (2013, p. 167), la redacción de la norma no enfatiza la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, sino el deber que asumen en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

En todo caso, la normatividad del principio de autonomía procedimental y organizativa está en tela de juicio, y parece más correcto hablar de competencia procedimental. Y esto porque cuando la Unión establece reglas de procedimiento aplicables a la ejecución interna del derecho comunitario, no está restringiendo la autonomía de los Estados miembros, sino ejerciendo competencias legislativas, y sus normas gozan de primacía frente a las normas internas de procedimiento.

Ya en clave interna, la aplicación de la autonomía institucional y procedimental en el sistema jurídico español deja en el aire la cuestión de los órganos encargados de asumir las medidas de ejecución del Derecho comunitario. El art. 93.2 de la Constitución, como ya hemos indicado, establece que corresponde al Gobierno o a las Cortes Generales, *según los casos*, la garantía del cumplimiento de los Tratados y de las resoluciones emanadas de los Organismos internacionales. Y se nos plantea igualmente la cuestión de la

participación de las Comunidades Autónomas en esta ejecución. Es lo que se denomina participación en la fase descendente de aplicación del derecho de la Unión. Abordaremos esta última cuestión en el próximo tema, al tratar de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Simplemente señalaremos aquí que, la regla general es la no alteración del sistema constitucional de reparto de poderes y que el art. 93.2 del texto constitucional tan sólo aborda la responsabilidad última por el incumplimiento. El Tribunal Constitucional ha señalado a este respecto que la ejecución del Derecho de la Unión en España corresponde a quien ostente la competencia interna sobre la materia o sección de materia en cuestión, según las reglas de Derecho interno (STC 236/1991 de 12 de diciembre de 1991).

13. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO: 1. La intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción de la Unión Europea / 2. El control del cumplimiento del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas

1. La intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción de la Unión Europea

1.1. Cuestiones generales

Al tratar sobre la ejecución del Derecho de la Unión Europea hemos hecho referencia a la participación de las Comunidades Autónomas (CCAA). En concreto, nos referimos a la denominada “fase descendente” o de aplicación. En España, el modelo de organización territorial previsto en la Constitución (CE) supone que la ejecución del Derecho europeo, y por tanto su transposición, se lleve a cabo tanto por el Gobierno central como por las CCAA, y ello bajo el principio jurisprudencial de no alteración de distribución de competencias. Por lo tanto, en las materias de su competencia, serán las CCAA las responsables (*ad intra*) del desarrollo y cumplimiento del Derecho de la Unión.

Cuestión distinta es la responsabilidad frente a la Unión Europea (*ad extra*) del eventual incumplimiento de las obligaciones de ejecución del Derechos europeo. Porque frente a las Instituciones de la Unión, el único responsable es el Estado, de tal forma que cuando una Comunidad Autónoma no transpone la norma comunitaria, lo hace fuera de plazo o de forma incorrecta, es el Estado el sujeto responsable y, como tal, debe soportar la sanción pecuniaria o multa coercitiva impuesta por la Unión Europea. En este contexto, se han articulado diversas vías para garantizar el Derecho de la Unión Europea

Pero el análisis de la intervención de las CCAA en el proceso decisorio y de construcción europeo va más allá de la ejecución, y se extiende a su participación en el proceso interno de formación de la posición nacional que España deba defender en la Unión Europea, en el Consejo, en sus grupos de trabajo y en el COREPER. Se trata este último de un tema regulado en nuestro derecho interno. El derecho comunitario remite la cuestión al principio de autoorganización del Estado

Por tanto, podemos distinguir dos facetas bien diferenciadas en la intervención de las CCAA, la de su participación en el proceso de formación de la “voluntad” o posición del Estado en el proceso decisorio comunitario (denominada “fase ascendente”) y la de su participación en la “fase descendente” o de aplicación del Derecho de la Unión.

Además de su participación en el proceso interno decisorio de la posición de España, las CCAA tienen una participación directa en el Comité Europeo de las Regiones y en los Comités y grupos de trabajo de la Comisión europea. Al Comité Europeo de la Regiones ya nos hemos referido en el tema 8 relativo al estudio del sistema institucional de la Unión Europea. Se trata de un órgano consultivo que permite a las regiones y ciudades participar formalmente en la elaboración de la legislación de la Unión Europea, y que por lo tanto garantiza la participación de los entes regionales y locales en el proceso decisorio europeo. De los treientos veintinueve miembros titulares que lo componen en la actualidad, veintiuno corresponden a España (diecisiete representan a las CCAA y cuatro a las Entidades Locales).

Respecto a los Comités y grupos de trabajo de la Comisión, tan sólo hay que destacar su composición intergubernamental y el carácter consultivo. Se trata de foros de debate compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por funcionarios de la Comisión, que permiten a la Institución entablar un diálogo con las administraciones nacionales antes de adoptar medidas de ejecución. La participación de las CCAA se articuló a partir de 1997 para aquellos grupos que abordan materias de interés autonómico, y ello en base a un acuerdo adoptado en el marco de la CARCE, órgano de cooperación entre el Estado y las CCAA al que nos referiremos en el apartado siguiente.

La Comunidad Autónoma representante asume el compromiso de asistir a las reuniones de estos Comités y grupos, y remitir al resto de las Comunidades y Ciudades Autónomas la información y documentación tratada en dichas reuniones. Igualmente, al finalizar su periodo de representación, debe elaborar un informe final y facilitar, en la medida de lo posible, la tarea de representación a la Comunidad Autónoma que le sustituye.

1.2. La fase ascendente

En el momento de aprobarse el texto constitucional no existían en España las CCAA y tampoco estábamos integrados en las, por entonces, Comunidades Europeas. Por consiguiente, la nota característica durante los primeros años (1986-1988) fue la ausencia de mecanismos de colaboración interadministrativa entre las CCAA y entre estas y el Gobierno central en el proceso interno de formación de la voluntad del Estado como miembro de las Comunidades Europeas. La escasa colaboración se articuló como regla general, de manera bilateral, en función de la materia y de su grado de afectación a las competencias de cada Comunidad Autónoma.

Ya a finales de 1988 se creó la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Órgano de coordinación sectorial creado en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores para informar y articular la participación de las CCAA durante el período de la Presidencia española del Consejo de las Comunidades Europeas. Organismo este que aportó un instrumento útil de diálogo entre las distintas Administraciones y que estaba destinado a servir de base para la creación de un órgano interautonómico de colaboración interadministrativa, destinado a realizar la aproximación de criterios y la formulación de posturas unitarias de las CCAA en materias relativas a las Comunidades Europeas. Este último órgano estaba previsto en dos proyectos de convenio propuestos por el Gobierno a las CCAA en 1985 y 1986. Sin embargo, estos proyectos, que estaban basados en las fórmulas del sistema alemán, tras un proceso de reforma y contraproyectos no concluyeron en nada.

La Conferencia Sectorial estaba presidida por el ministro para las Administraciones Públicas, y estaba integrada por el secretario de Estado para las Comunidades Europeas que actuaba como vicepresidente, y los consejeros o altos funcionarios que enviaban las CCAA. Y actuó de una manera informal, bajo la cobertura del artículo 4 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, hasta la adopción, en su reunión de 29 de octubre de 1992, del Acuerdo de institucionalización bajo la forma de Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE).

La adopción en 1997 de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, eleva a rango de ley su reglamentación, composición y funciones. El art. 1 define a la Conferencia como “órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas” destinado a “articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos”. El 5 de junio de ese mismo año la CARCE aprobó su Reglamento interno, en cuya virtud (art. 1) la Conferencia se estructura en los siguientes órganos: a) la Conferencia en pleno; b) la Comisión de Coordinadores de Asuntos con la Unión Europea; y c) los Grupos de Trabajo que, dentro de la Comisión, se constituyan para la preparación de determinados trabajos.

La CARUE (así denominada desde 2010) adoptó el 30 de noviembre de 1994 el “Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”. Este acuerdo abrió la puerta a la inclusión de representantes o expertos de las CCAA en la Delegación española enviada a debatir ante los organismos de la Unión.

En efecto, otra de las posibles vías de participación de las CCAA en el proceso de negociación y decisión comunitario es el de su participación en las delegaciones negociadoras estatales. Es decir, su participación en la fase de la manifestación exterior de la voluntad del Estado. Las decisiones adoptadas en la fase “interna” de formación de la voluntad pueden verse modificadas durante el proceso de negociación comunitario. Los representantes estatales deben gozar de un margen de flexibilidad que les permita la adopción

de la postura estatal definitiva en función del desarrollo de las discusiones con los representantes del resto de Estados miembros. Parecía razonable, por lo tanto, que la instauración de un sistema participativo de las CCAA contemplase la posibilidad de que sus representantes estuviesen presentes y plasmasen su postura en esta otra etapa de formación definitiva de la voluntad estatal.

Los proyectos de convenio de 1985 y 1986 *ut supra* mencionados preveían la instauración de un Observador y de un Observador adjunto de las CCAA en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas. Órganos unipersonales que no llegaron a crearse por el abandono de los sendos proyectos, fomentando el incremento del fenómeno de las denominadas “diplomacias paralelas” y la apertura de Delegaciones u Oficinas de las CCAA en Bruselas. En todo caso, estas Oficinas o Delegaciones venían a asumir tan sólo parcialmente las funciones propias de la frustrada figura del “Observador”, la de informar, pero en ningún caso implicaban la participación de las CCAA en el proceso decisorio de manifestación exterior.

El 9 de diciembre 2004, la CARUE adoptó el Acuerdo que abrió definitivamente a las CCAA la participación en cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea cuya actividad se vincula significativamente con sus competencias internas: a) Consejo de Ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; b) de Agricultura y Pesca; c) de Medio ambiente y d) de Educación, Juventud y Cultura. En la reunión de la CARUE de 2 de julio de 2009 se modifica el Acuerdo de 9 de diciembre, para ampliar la participación de las CCAA a una quinta formación: Competitividad-temas de Consumo. En la reunión de 15 de abril de 2010 se amplía la participación autonómica a la formación del Consejo de Competitividad, dentro del Grupo de Trabajo de Establecimiento y Servicios, para temas relativos a la ordenación del Juego. Una tercera modificación se concertó en la reunión de la CARUE del 7 de febrero de 2011, ampliándose la participación autonómica a la formación del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte en lo relativo a temas de Deporte.

La representación autonómica se materializa en la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de consejero o miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico, que representa a todas las

Comunidades en los asuntos que afectan a sus competencias. El representante autonómico lo designa el pleno de las conferencias sectoriales afectadas por los temas a tratar, asume la concertación con la Administración General del Estado, y se compromete a poner a disposición del resto de Comunidades Autónomas la documentación completa sobre el asunto, a mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones, y a consensuar una posición común. Dicho representante es miembro de pleno derecho de la Delegación española a todos los efectos, pudiendo solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afectan a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica.

La CARUE, en su reunión de 10 de diciembre de 2018 adoptó una Guía de Buenas Prácticas con el objeto de optimizar la ejecución de los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 y sus posteriores modificaciones,

proporcionando a las Conferencias Sectoriales, a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas un instrumento útil que permita su aplicación de una forma clara y eficaz, evitando disfunciones, y tensiones en las distintas fases que conlleva la participación directa de las Comunidades Autónomas en las formaciones del Consejo. Para ello tiene el objetivo de precisar el contenido de estos Acuerdos, aclarando los aspectos confusos, y de eliminar las posibles lagunas existentes.

Esta Guía, supone una actualización de la anterior, adoptada en la reunión de la Conferencia celebrada el 12 de diciembre de 2006.

1.3. La fase descendente

En cuanto a la fase descendente, es decir, a la participación de las CCAA en la aplicación del Derecho comunitario, ni la Constitución Española ni los Estatutos de Autonomía abordaron la cuestión. Tan sólo en el art. 93 *in fine* de la Constitución se menciona a las Cortes Generales y al Gobierno como garantes del cumplimiento de los Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

¿A quién corresponde entonces la ejecución (normativa y administrativa) del Derecho Comunitario en España? Afirma Tajadura Tejada (2017) con razón, que lo sorprendente de la cuestión no es el silencio inicial del texto constitucional, ya que, como hemos indicado, en el momento de su adopción España no pertenecía a las Comunidades Europeas y el Estado autonómico aún estaba por desarrollar. Lo verdaderamente sorprendente es que, con el transcurso del tiempo y la evolución política de nuestro país, la Constitución guarde silencio acerca de nuestra condición de Estado miembro de la Unión Europea y del papel de las diecisiete CCAA existentes más allá del art. 135 tras su reforma de 2011.

Ante el silencio legal, al Tribunal Constitucional se le planteaban dos opciones:

- a) Reconocer la titularidad estatal de la competencia para aplicar el Derecho comunitario. Y ello, con fundamento, tanto en la previsión del art. 93.2 *in fine* (“corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”) como en el 149.1.3ª de la Constitución (competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales).
- b) Aplicar el régimen ordinario de distribución de competencias previsto en el texto constitucional, rechazando que la ejecución del Derecho comunitario implicase una competencia específica.

El Tribunal Constitucional optó por esta segunda consideración, sentando el criterio general de que dicha ejecución corresponde a quien ostente la competencia interna sobre la materia o sección de materia en cuestión, según las reglas del Derecho interno. “No existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario”, por lo que hay que acudir al bloque de la constitucionalidad. Y esto, con independencia de que los estatutos de autonomía contemplen expresamente la ejecución de actos internacionales, evitándose, además, una interpretación extensiva de las competencias exclusivas del Estado, basadas o que impliquen una conexión exterior (art. 149.1: 3ª, 10ª y 16ª).

Es esta la solución basada en el principio de no alteración del orden competencial, reconocido ya en la Sentencia del TC 252/88, de 20 de diciembre y reiterada en numerosos pronunciamientos posteriores (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991 y 79/1992). En esta misma línea, de corresponsabilidad entre Estado y CCAA, el Tribunal ha reconocido el valor de la norma de Derecho europeo como “elemento interpretativo útil” para resolver un conflicto competencial (STC 33/2005).

En relación aún con la incidencia en este proceso del origen comunitario de la regulación de la actividad de que se trata, hay que señalar que, sin perjuicio de que el orden de distribución de competencias obedezca exclusivamente a las pautas del derecho interno, la normativa comunitaria puede ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión.

No obstante, la claridad de este principio choca con la praxis, toda vez que la aplicación del Derecho europeo la realiza fundamentalmente el Estado. Para los defensores de esta realidad, la ejecución estatal mitiga la “asimetría” generada por el hecho de que la aplicación del Derecho de la Unión se realice según el reparto competencial efectuado por la Constitución, mientras que la responsabilidad por incumplimiento recae exclusivamente en el Estado. Y este dato, unido a la falta de regulación de la cuestión tanto en la Constitución Española como en el Derecho europeo, permiten afirmar la existencia de un fundamento constitucional en la actuación del Estado.

Es relevante destacar que, aunque como afirma el Consejo de Estado, esta práctica obedece a la naturaleza de las competencias atribuidas al Estado en el bloque de la constitucionalidad (títulos competenciales horizontales, que no afectan a un específico sector de la realidad, sino que abarcan materias muy diversas) su consecuencia es que los incumplimientos autonómicos en la ejecución normativa son escasos.

2. El control del cumplimiento del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas

2.1. El Estado como garante del cumplimiento del Derecho comunitario

El silencio constitucional acerca de la participación de la CCAA en el proceso de integración europeo, unido al hecho de que tan solo el Estado goza de subjetividad jurídica internacional, y, por tanto, solo a él le es exigible la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones internacionales (incluidas por tanto las derivadas de nuestra pertenencia a la Unión), plantea un nuevo núcleo de problemas. El de la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario cuando su desarrollo corresponda a las CCAA y el de la exigencia de responsabilidad por parte del Estado a las CCAA en caso de incumplimiento.

Conviene poner de relieve, en todo caso, que estos incumplimientos no son numerosos y obedecen fundamentalmente a una ejecución administrativa incorrecta, aunque también afectan, en menor medida, a la ejecución normativa. En este dato incide también, como hemos señalado, el hecho de que la mayor parte de la aplicación del Derecho comunitario la realice el Estado. Desde el punto de vista material, los incumplimientos imputables a las CCAA recaen mayoritariamente en la normativa europea de medio ambiente, aunque también afectan a otros ámbitos como el de los transportes, las ayudas públicas, gestión de fondos europeos o contratación pública.

El Consejo de Estado, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado puede establecer mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo de sus obligaciones ante la Unión Europea, y que le permitan repercutir sobre las CC.AA las consecuencias económicas derivadas de los incumplimientos del derecho europeo originados por su actividad o inactividad. A este argumento podría añadirse otro más, con fundamento en el propio Derecho Comunitario: la obligación para los Estados miembros políticamente descentralizados de establecer este tipo de mecanismos. Obligación que deriva del principio de cooperación leal. En esta línea se ha manifestado el TJUE.

La doctrina suele diferenciar a estos efectos entre mecanismos de prevención y mecanismos de reacción ante un eventual incumplimiento del

Derecho comunitario por parte de las CCAA, pero lo cierto es que no siempre resulta fácil establecer la línea divisoria entre la prevención y la reacción. Nosotros nos limitaremos a citar brevemente los títulos competenciales que sirven de base, de una manera genérica, a la actuación del Estado en cuanto garante, y que son: a) el art. 149.1.3ª CE (competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales) en relación con el art. 93 *in fine* CE; b) la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal prevista en el art. 149.3 CE; c) las leyes de armonización previstas en el art. 150.3 CE; y d) la cláusula de ejecución forzosa del art. 155 CE.

Al primero de los títulos ya nos hemos referido en el apartado anterior. En el “sistema normal” de cumplimiento del Derecho comunitario, sirve de título competencial al Estado, con las limitaciones señaladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (evitando una interpretación extensiva que pueda desplazar las competencias de las CCAA). Ahora bien, en determinados supuestos, la acción del Estado ante un eventual incumplimiento de las CCAA podría basarse en su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3ª CE) en relación con el art. 93 *in fine*, que atribuye la responsabilidad del cumplimiento del Derecho comunitario a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos. El Tribunal Constitucional ha admitido una sustitución de la competencia de las CCAA en base a este título competencial, siempre que no se haga anticipadamente. En el caso de la transposición de directivas en materia de competencia autonómica, por ejemplo, si algunas Comunidades no realizan la transposición dentro del plazo establecido al efecto, el Estado podría adoptar legislación básica sobre la base del 149.1.3ª, que cedería ante la legislación autonómica de aquellas Comunidades que han efectuado la transposición. También sobre esa base, y previa declaración de incumplimiento por el Tribunal de Justicia, podría el Estado adoptar legislación de desarrollo de una directiva que ha sido incorrectamente transpuesta (en este caso, sin el carácter de legislación básica).

La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, segundo de los títulos competenciales señalado, aparece recogida en el art. 149.3 de la Constitución al disponer que

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

La falta de regulación autonómica equivaldría a una laguna que el Estado debería completar. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha rechazado esta posibilidad, tanto para las competencias exclusivas de las CCAA como para las compartidas (SSTC 118/1996 y 61/1997), con algunas excepciones (SSTC 79/1992 de 28 de mayo y 213/1994 de 14 de julio). Por tanto, se trata de una vía muy limitada, que operaría sólo en el caso de incumplimientos normativos (no ejecutivos) provocados por la inactividad de las CCAA (pero no por ejemplo para corregir una norma de aplicación adoptada por la Comunidad Autónoma y contraria al Derecho de la Unión).

El mecanismo basado en las leyes de armonización (art. 150.3 CE) puede usarse en aquellos supuestos en los que la ejecución del Derecho de la Unión por las CCAA conduzca a situaciones dispares en cuanto al régimen de Derechos y obligaciones derivadas de la norma comunitaria.

El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Si bien la concurrencia del interés general exigido por la norma constitucional es fácilmente apreciable en el supuesto de incumplimiento del Derecho comunitario, su uso como mecanismo de garantía encuentra dos limitaciones: de un lado, el contenido de las leyes de armonización está limitado al establecimiento de “los principios necesarios para armonizar”, lo que puede suponer un problema si se trata de la transposición de directivas o de la adopción de normas de aplicación de reglamentos; de otro lado, el Tribunal Constitucional

ha configurado el art. 150.3 como una cláusula de cierre del sistema, que sólo resultará operativa cuando el Estado no disponga de un título competencial específico.

La cláusula de ejecución forzosa del art. 155 CE opera, por su propia naturaleza, como un mecanismo de reacción ante un incumplimiento, aunque su mera invocación puede también tener efectos preventivos.

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Su uso en cuanto instrumento de garantía y cumplimiento del Derecho europeo, en opinión del Consejo de Estado, “debe limitarse, como regla, a supuestos de persistencia en una situación de incumplimiento, que se mantiene incluso después de haberse dictado una sentencia del artículo 260 del TFUE” (declaración de incumplimiento).

2.2. Responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario

Desde la perspectiva del Derecho comunitario, el único responsable por el incumplimiento de la obligación de ejecución del Derecho europeo es el Estado, y frente a él se interponen los recursos por incumplimiento (artículos 258 a 260 del TFUE). Ahora bien, las CCAA también asumen una cierta responsabilidad frente al Estado por sus incumplimientos. Tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Constitucional se habían referido a la posibilidad de repercutir sobre las CC. AA. las consecuencias económicas derivadas de los incumplimientos del derecho europeo. Como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 96/2002, la responsabilidad que el Estado asume frente a la Unión Europea por el incumplimiento de las CCAA no “le impide repercutir *ad intra*, en las Administraciones Públicas autonómicas competentes, la

responsabilidad que en cada caso proceda”. Y junto a la posibilidad de repercutir las sanciones económicas impuestas al Estado en la Administración autonómica infractora, se abre otra vía de reparación para los particulares perjudicados: la de exigencia de responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad patrimonial aparece regulada en nuestro ordenamiento jurídico en el art. 106 de la Constitución, en los artículos 32 a 37 de la ley 40/2015 de Régimen Jurídico del sector Público, y en los preceptos reguladores del procedimiento administrativo contenidos en la ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades previstas para la responsabilidad patrimonial (señaladamente los preceptos contenidos en los artículos 67, 81, 91 y 92). Por tanto, la Administración autonómica responderá ante el particular perjudicado, de la misma forma que ante un incumplimiento del Derecho interno. Las mismas consideraciones que realizamos respecto a la naturaleza del ordenamiento jurídico comunitario avalan esta vía y no precisan de una mayor justificación. Las normas del Derecho de la Unión se integran en el Derecho interno del Estado en las condiciones previstas en la normativa comunitaria, como hemos visto en el tema correspondiente. Además, la ausencia de una administración comunitaria periférica y la cláusula de cooperación leal de los Estados (art. 4.3 TFUE) vienen a avalar esta vía de exigencia de responsabilidad.

De otro lado, la posibilidad que asiste al Estado para repercutir la eventual sanción económica impuesta por el TJUE en virtud del art. 260.2 del TFUE ha sido positivizada en el art. 8 y en la Disposición Adicional segunda de la LO 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En efecto, según el art. 8.1 de la citada norma:

Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte,

asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

La Disposición Adicional segunda por su parte, bajo la rúbrica de “Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario” establece lo siguiente:

1. Las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten.

Y en este sentido, el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, viene a desarrollar la previsión de esta Disposición Adicional segunda mediante la regulación del procedimiento y de los criterios para la determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

V. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

14. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO: 1. Introducción: la acción exterior de la Unión Europea / 2. La subjetividad internacional de la Unión Europea

1. Introducción: la acción exterior de la Unión Europea

En virtud del art. 47 del TUE, la Unión Europea goza de subjetividad internacional. Fue esta una cuestión debatida durante mucho tiempo y objeto de distintas “construcciones” tendentes a suplir “mediante la interpretación” la ausencia de una disposición específica en los Tratados. Por fin, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el exiguo art 47 del TUE reconoce la personalidad internacional de la Unión Europea que de hecho ya venía ejerciendo.

En los últimos 30 años, la Unión Europea ha ido desarrollando una política exterior común, con el objetivo de consolidar una presencia más activa como actor unificado en la comunidad internacional. Y el Tratado de Lisboa ha supuesto un nuevo paso, en la línea del fallido Tratado Constitucional europeo de 2004, pero adaptado al nuevo proceso de negociación. En efecto, los cambios surgidos en la sociedad internacional y en la propia Unión Europea hacían precisa una nueva regulación de la política exterior de la Unión Europea. Por un lado, la Unión había avanzado en la integración hacia una vertiente mucho más política, abandonando la visión economicista del origen. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam eran buena muestra de ello. De otro, en la sociedad internacional se había consolidado el fenómeno de la globalización, que afectaba a todos los ámbitos de la sociedad. La nueva filosofía de la Unión Europea no se basa en combatir a los enemigos, sino en cómo construir una sociedad internacional distinta, sin enemigos. Estos nuevos

escenarios no podían ser atendidos con la estructura del TUE. Nos referiremos en detalle a la política exterior de la Unión Europea en el próximo capítulo.

Pero en el Derecho internacional, la subjetividad internacional es un concepto dotado de un componente procesal. Implica que las entidades dotadas de subjetividad internacional son destinatarias directas de las normas internacionales (y por consiguiente sujetos de derechos y obligaciones) y además gozan de cierto grado de capacidad jurídica que les permite reclamar ante una vulneración de sus derechos (legitimación activa), y asumir cierto grado de responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones (legitimación pasiva).

Por consiguiente, podemos afirmar que nos encontramos ante una Organización internacional de integración, dotada de personalidad jurídica internacional y capacidad jurídica. Y como principales manifestaciones de esta subjetividad internacional podemos señalar la siguientes: a) el poder de celebración de Tratados internacionales (*treaty-making power*); b) el derecho de legación activa y pasiva, es decir la facultad de enviar representantes ante terceros Estados y Organizaciones internacionales, y el derecho de recibir agentes diplomáticos o representantes de otros Estados y Organizaciones (*ius representationis*); c) la participación de la Unión Europea en Organizaciones y Conferencias internacionales; d) la responsabilidad internacional activa y pasiva, o la capacidad para hacer valer sus derechos mediante una reclamación internacional y para responder por la comisión de hechos ilícitos; y e) la capacidad para imponer sanciones internacionales.

La acción exterior aparece regulada tanto en el título V del TUE, que agrupa dos capítulos dedicados a la acción exterior de la Unión y a la política exterior y de seguridad común (artículos 21 a 46), como en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Quinta Parte titulada “Acción Exterior de la Unión”). El punto de partida se encuentra en las disposiciones generales relativas a la acción exterior (arts. 21 y 22 del TUE) que resultan también de aplicación a la política exterior en virtud del art. 23 del TUE:

La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud del presente capítulo, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se

realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1.

El art. 21.1 del TUE establece los principios y objetivos que han de guiar la acción exterior de la Unión, señalando que dicha acción se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación, y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

El apartado 2 del art. 21.1 dispone que “la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero”.

Los objetivos de las políticas comunes y acciones en el ámbito de la acción exterior están definidos en el art. 21.2:

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;*
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;*
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;*
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;*
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;*

- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;*
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y*
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.*

El art. 22 del TUE contiene una reglamentación de tipo procedimental e institucional, otorgando el máximo protagonismo al Consejo Europeo, que “determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión”. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, basándose en una recomendación del Consejo, y sus decisiones se ejecutarán con arreglo a los procedimientos establecidos en los Tratados. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en el ámbito de la PESC, y la Comisión en los demás ámbitos de la acción exterior, pueden presentar propuestas conjuntas al Consejo.

En el capítulo 2 del título V del TUE (artículos 23 a 41) aparecen recogidas las disposiciones específicas de la política exterior y de seguridad común (PESC). Quedando regulados el resto de los ámbitos materiales de la acción exterior (especialmente económicos) en la parte Quinta del TFUE, que se refiere a los siguientes:

- Política comercial común (arts. 206 y 207 del TFUE).
- Cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria (arts. 208 a 214 del TFUE).
- Medidas restrictivas o sanciones (art. 215 del TFUE).
- Acuerdos internacionales (arts. 216 a 219 del TFUE).
- Relaciones de la Unión Europea con Organizaciones internacionales y con terceros Estados, y Delegaciones de la Unión.
- La cláusula de solidaridad contenida en el art.222 del TFUE, en cuya virtud la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente, con espíritu de solidaridad, si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

El impacto de la acción exterior de la Unión Europea se ve reforzado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que apoya en su mandato al Alto Representante, y que en virtud del art. 27 del TUE “trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”. El SEAE responde al concepto de diplomacia común europea, tal y como se recoge en la Resolución del Parlamento Europeo “sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea”, de 5 de septiembre de 2000 (A5-0210/2000).

Otro de los instrumentos de la acción exterior contemplados en el Tratado de Lisboa, ha sido el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa (que cambia de nombre a política común de seguridad y defensa-PCSD-), como parte integrante de la PESC. Aparece regulada en el art. 42 del TUE, cuyo apartado 1 dispone:

1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

El objetivo de la Unión en este campo es amplio y pasa, en el camino de crear una defensa común, por continuar con los instrumentos actuales de defensa europea, creando nuevas Instituciones como la Agencia de Defensa Europea, que “determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares”.

2. La subjetividad internacional de la Unión Europea

En el apartado anterior ya habíamos señalado que la Unión Europea es una Organización internacional de integración, dotada de personalidad jurídica internacional y capacidad jurídica. Y habíamos apuntado las principales manifestaciones de la subjetividad internacional: a) el *treaty-making power*; b) *ius representationis*; c) la participación de la Unión en Organizaciones y Conferencias internacionales; d) la responsabilidad internacional activa y pasiva; y e) capacidad para imponer sanciones internacionales. A continuación, abordaremos esas manifestaciones de la subjetividad internacional en relación con la Unión Europea.

2.1. El poder de celebración de Tratados internacionales (*treaty-making power*)

Uno de los principales instrumentos de los que dispone la Unión Europea en el ejercicio de sus competencias en materia de relaciones exteriores es el de la conclusión de Tratados y acuerdos internacionales. Los artículos 3.2 y 216 del TFUE prevén esta competencia. En efecto, dispone el art. 3.2:

La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

El art. 216 del TFUE por su parte, establece que:

1. La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

2. Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros.

Por lo tanto, la Unión Europea posee competencia para celebrar Tratados internacionales con terceros Estados y con Organizaciones internacionales como la OMC o las Naciones Unidas. Ahora bien, si el ámbito de un acuerdo no se refiere a materias propias de su competencia exclusiva, los países miembros deben también suscribirlo (acuerdos mixtos). Por consiguiente, podemos afirmar que el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros diseñado por los Tratados Constitutivos resulta también plenamente operativo en el ámbito de la acción exterior.

En el “procedimiento general” de celebración de acuerdos internacionales (art. 218 del TFUE) intervienen fundamentalmente la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, aunque también, y en menor medida, juegan un papel el Alto Representante y el TJUE. Corresponde al Consejo autorizar la apertura de las negociaciones, aprobar las directrices de negociación, autorizar la firma y celebrar los acuerdos internacionales (art. 218.2 TFUE).

Corresponde a la Comisión (o al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad si el asunto se refiere “exclusiva o principalmente” a la PESC) presentar recomendaciones al Consejo, para que, mediante decisión autorice la apertura de negociaciones y designe al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión Europea. El Consejo, además de dictar las directrices de negociación, podrá designar un comité especial, al que deberá consultarse durante las negociaciones y que, de constituirse, tiene el mandato necesario para seguir el desarrollo de las negociaciones y servir de guía al negociador, teniendo presentes las directrices de negociación adoptadas por el Consejo (STJUE de 16 de julio de 2015, *as. 425/13*). También podrá el Consejo autorizar la aplicación provisional del acuerdo antes de su entrada en vigor (art. 218.5 del TFUE)

Por consiguiente, el Consejo resulta un actor clave que participa en todas las fases del procedimiento, y a él le corresponde adoptar la decisión de celebración del acuerdo previa aprobación o consulta (según los casos) del Parlamento Europeo. Según el art. 218.8, el Consejo adoptará sus decisiones por mayoría cualificada, salvo que se trate de acuerdos de asociación, de los acuerdos previstos en el artículo 212 con los Estados candidatos a la adhesión, o cuando el acuerdo se refiera a un ámbito que requiera la unanimidad para la

adopción de un acto de la Unión, en cuyo caso se pronunciará por unanimidad.

El Parlamento Europeo, que debe ser informado inmediatamente de todas las fases del procedimiento, participa de manera decisiva en este proceso. Debe aprobar previamente los acuerdos que se firmen dentro de la política comercial común, los acuerdos de asociación, el acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, los acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación, los acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión y aquellos que se refieran a ámbitos en los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial. Para los demás casos (excepto los que se refieran exclusivamente a la PESC), no es precisa aprobación sino la consulta previa al Parlamento, que debe emitir un dictamen en el plazo que le fije el Consejo (art. 218.6 del TFUE). De no emitirse en plazo el dictamen, el Consejo podrá pronunciarse.

El art. 218.11 del TFUE regula una intervención consultiva previa del Tribunal de Justicia, al disponer que “Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados”. Y a esta intervención previa se añade la de la vía contenciosa, *a posteriori*, cuando el Tribunal resuelve un recurso de anulación, o se pronuncia sobre las medidas cautelares solicitadas contra la decisión del Consejo mediante la cual otorgue el consentimiento de la Unión en obligarse por un determinado acuerdo, siempre y cuando interpongan el necesario recurso, o las pidan los Estados miembros o las Instituciones de la Unión Europea.

2.2. *El ius representationis*

En cuanto al *ius representationis*, nos referimos a las distintas vías por las cuales la Unión Europea adquiere visibilidad y representación en el plano internacional, y comprende tanto el Derecho de legación activa y pasiva, como la participación de la Unión en Organizaciones y Conferencias internacionales, así como la acción del servicio exterior.

La Unión goza del Derecho de legación tanto activa como pasiva. Y lo hace desde la constitución misma de las Comunidades Europeas. Ya en 1952 Gran Bretaña acreditó una delegación ante la Alta Autoridad de la CECA, a la que siguieron otros países como Suecia, Estados Unidos o Japón. Estados Unidos fue el primer Estado en acreditarse ante la Comunidad Económica Europea.

Los Estados miembros también están representados ante la Unión Europea en las denominadas Representaciones Permanentes (participan como miembros del COREPER). La designación del jefe y de los miembros de la misión no está subordinado a un procedimiento de acreditación o acuerdo con la Unión europea. De conformidad con el art. 6 de la Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal, las misiones aseguran la representación del Estado de envío, llevan las negociaciones con la Organización, informan de sus actividades, aseguran la participación del Estado...

Sin embargo, los Tratados Constitutivos apenas se pronuncian respecto de esta manifestación esencial de la subjetividad internacional. Tan sólo el art. 27.3 del TUE al que ya nos hemos referido en el apartado anterior se refiere al SEAE.

“En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a

propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión”.

En consecuencia, el ejercicio del derecho de legación activo de la Unión Europea se ejercitará por el SEAE y a través de su personal.

Acción del SEAE



Los artículos 220 y 221 del TFUE vienen a reconocer también, de manera implícita, el derecho de legación activo (Título VI. “Relaciones de la Unión con las Organizaciones internacionales y con Terceros países y delegaciones de la Unión”). En efecto, el establecimiento de estas relaciones implica un derecho de legación activo. En este sentido, el art. 221.1 dispone que “Las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión”.

En todo caso, el derecho de legación puede ser fundamentado (Fernández de Casadevante, 2019) tanto en la práctica de la Comisión de establecer oficinas o delegaciones exteriores (activo), como en el art. 16 del Protocolo nº 7 sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea (pasivo):

“El Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de la Unión concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante la Unión las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales”.

2.3. Participación en Organizaciones y en Conferencias internacionales

En el ámbito de la sociedad internacional, es normal que las Organizaciones internacionales participen en otras Organizaciones y en Conferencias internacionales. En el caso de la Unión Europea, esa participación encuentra una doble fundamentación:

i) la del art. 220 TFUE ya mencionado, es decir, mediante el establecimiento de mecanismos cooperación con otras Organizaciones.

La Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

ii) a través del ejercicio del Derecho de legación activo y pasivo.

Sobre esta base, podemos identificar tres vías mediante las cuales se articula la relación de la Unión Europea con las Organizaciones internacionales:

- Las relaciones de carácter administrativo. Se trata del cauce “más simple y primigenio”, mediante el establecimiento de obligaciones básicas de intercambio de información, basadas en canjes de notas y que han evolucionado hacia fórmulas convencionales de mayor complejidad, Como afirma Pérez Bernárdez (2020, p. 969), un “*ius ad tractatum* con una incidencia compleja y variable”.
- El envío y recepción de representantes con rango diplomático (*ius legationis*).
- La participación de la Unión Europea en Organizaciones internacionales, que se correspondería con la vía más evolucionada, y a la vez la que más problema plantea en la práctica, debido al carácter *sui generis* de cada Organización internacional. En todo caso, cabe destacar

que la participación de la Unión en otras Organizaciones no solo es consecuencia del interés en la materia sobre la que versa la actividad del organismo, sino que en ocasiones constituye una necesidad funcional derivada de la pertenencia de los Estados miembros y de su ámbito material de actividad, que abarca competencias compartidas.

2.4. La responsabilidad internacional activa y pasiva

Como ya hemos avanzado al comienzo del tema, la subjetividad internacional es, en el ámbito del Derecho internacional, un concepto dotado de un acusado matiz procesal, con un aspecto activo y otro pasivo. Y ello por cuanto comporta la posibilidad de reclamar en el plano internacional cuando se es víctima de una violación de Derechos, y la de sufrir directamente responsabilidad internacional ante una eventual violación de obligaciones. Se trata por tanto de un concepto de Derecho internacional público, y las reglas aplicables son las del Derecho internacional.

La cuestión de la subjetividad internacional activa (legitimación activa) ya fue objeto de dictamen por el Tribunal Internacional de Justicia en el *caso de la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas* (opinión consultiva de 11 de abril de 1949). Se trataba del asesinato, el 17 de diciembre de 1948 en Jerusalén, del mediador de las Naciones Unidas en Palestina el Conde Folke Bernadotte de nacionalidad sueca (además de otras víctimas). Se planteó entonces la cuestión de si las Naciones Unidas, como Organización internacional, tenía capacidad para reclamar a un Estado la reparación de los perjuicios sufridos, así como los causados a las víctimas o sus causahabientes. El Tribunal de la Haya concluye que “la Organización es un sujeto de derecho internacional, que tiene capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales y que tiene capacidad para prevalerse de estos derechos por vía de reclamación internacional”.

Además, ante una infracción por parte de un Estado del Derecho internacional y el correspondiente perjuicio para una Organización internacional, esta no tiene obligación de agotar los recursos internos del Estado en cuestión (opinión consultiva del Tribunal de la Haya de 26 de abril de 1988, sobre *aplicabilidad de la obligación de someter una controversia a arbitraje*

con arreglo a la sección 21 del Acuerdo de 26 de junio de 1947 relativo a la sede de las Naciones Unidas).

En cuanto al fundamento de la responsabilidad internacional, no existe en la actualidad un Tratado internacional que contenga las definiciones ni una regulación convencional aplicable a esta figura. Sin embargo, sí que existen dos proyectos de artículos elaborados por la Comisión de derecho internacional. Uno de 1996 (proyecto de artículos sobre responsabilidad de los Estados) y otro del año 2001 (*proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* adoptado por la CDI en su 53º período de sesiones). Ambos proyectos codifican el Derecho internacional general de la responsabilidad internacional, que reposa en la jurisprudencia del Tribunal de la Haya en el asunto de la *fábrica de Chorzow* (*Sentencia del TPJI de 13 de septiembre 1928*) conforme a la cual: “es un principio de Derecho internacional, e incluso una concepción general del Derecho, que toda obligación de un compromiso implica obligación de reparar”. En este sentido, el artículo 1 de ambos proyectos establecen que “Todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado genera la responsabilidad internacional de éste”.

Conforme a la teoría general, el hecho internacionalmente ilícito está compuesto de dos elementos: la violación de una obligación internacional (elemento objetivo), y la imputabilidad del hecho a un Estado o a una Organización internacional (elemento subjetivo).

La consecuencia de la responsabilidad internacional es la obligación de reparar el perjuicio, tanto material como moral. El art. 31 del proyecto de artículos de 2001 dispone al efecto lo siguiente:

1. *El Estado responsable está obligado a reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito.*
2. *El perjuicio comprende todo daño, tanto material como moral, causado por el hecho internacionalmente ilícito del Estado.*

En consecuencia, si el daño es susceptible de valoración material, procede la *restitutio in integrum* (reposición de las cosas al estado original), y si no es posible, y de forma subsidiaria, la reparación por equivalencia en dinero

(indemnización). Si el daño no es susceptible de reparación patrimonial, la reparación tiene lugar mediante satisfacción.

En relación con la responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales (legitimación pasiva), existe en la actualidad un proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales. En efecto, el proyecto de 2001 relegó la cuestión de la responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales a un momento posterior (art. 57).

Los presentes artículos se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión relativa a la responsabilidad, en virtud del derecho internacional, de una organización internacional o de un Estado por el comportamiento de una organización internacional.

La Comisión de Derecho internacional incluyó en su 52 periodo de sesiones el tema de la responsabilidad de las Organizaciones internacionales (en su programa de trabajo a largo plazo). Y la Asamblea General, en su Resolución 56/82, del 12 de diciembre de 2001, le pidió que iniciara la labor. Finalmente, en 2011, en el 63 periodo de sesiones, la Comisión aprobó el proyecto sobre la responsabilidad de las Organizaciones internacionales en segunda lectura, así como sus comentarios. Basta con señalar aquí que el régimen contenido es sustancialmente coincidente con el de los Estados, y que, en consecuencia, las Organizaciones internacionales responden por los ilícitos internacionales cometidos por sus órganos y agentes, así como por los órganos y agentes puestos a su disposición por un Estado u otra Organización.

2.5. La adopción de medidas restrictivas o sanciones

La regulación por el TFUE de las medidas restrictivas o sanciones supone una novedad introducida por el Tratado de Lisboa. Antes eran adoptadas por el Consejo, pero no aparecían reguladas en los Tratados. Se trata de un instrumento de la PESC y pueden ser adoptadas tanto en ejecución de las sanciones internacionales decididas en el marco de la ONU, como de manera autónoma.

En efecto, en el marco de la PESC, el Consejo puede decidir imponer medidas restrictivas contra terceros países, entidades o individuos. Y estas

medidas han de ser coherentes con la realización de los objetivos de la PESC tal como aparecen definidos en el artículo 21 del TUE.

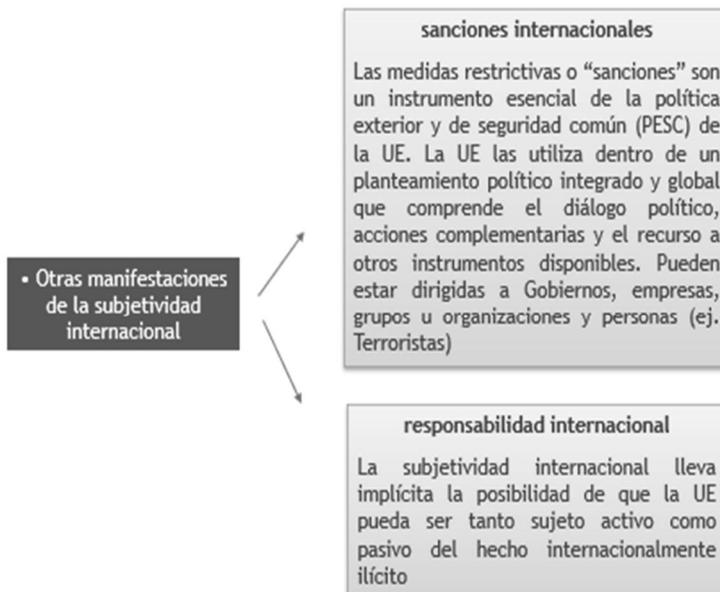
Dispone al art. 215 del TFUE lo siguiente:

1. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo.

2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas.

Otras manifestaciones de la subjetividad internacional



15. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

SUMARIO: 1. Introducción: competencia y base jurídica / 2. Instrumentos de la PESC

1. Introducción: competencia y base jurídica

La Unión Europea ha ido desarrollando y consolidando a lo largo del tiempo una política exterior común. A ello nos habíamos referido en el apartado anterior. En este objetivo, lógico desde el punto de vista de la integración europea, el Tratado de Lisboa supone un nuevo avance, incorporando algunas novedades que ya habían sido apuntadas en el frustrado Tratado Constitucional. Los cambios surgidos en la sociedad internacional y la evolución del proceso europeo de integración hacían precisa una nueva regulación de la política exterior de la Unión Europea. Por un lado, la Unión había avanzado en la integración hacia una vertiente mucho más política, abandonando la visión economicista del origen. De otro, en la sociedad internacional se había consolidado el fenómeno de la globalización, que afectaba a todos los ámbitos de la sociedad. Una vez finalizada la lógica de la guerra fría, y en el nuevo escenario mundial, la estructura de cooperación diseñada por el TUE resultaba manifiestamente insuficiente.

Pero una observación, aun obvia, se impone en este punto respecto a su extensión y delimitación. La PESC es sólo una parte de la acción exterior de la Unión en sentido amplio. Y además una parte con un alcance y efectividad muy inferiores al conjunto. Ya nos hemos referido en el tema anterior a los ámbitos materiales de la acción exterior, y a como la PESC aparece regulada en el TUE.

La política exterior y de seguridad común de la Unión se “instauró” mediante el Tratado de la Unión Europea en 1993 con el objetivo de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Y lo hizo como uno de los pilares de cooperación (junto a la CAJAI) sobre los que se sustentaba la recién “formulada” Unión Europea. En realidad, supuso lo que se conoció como “bruselización” de la política exterior de la Unión. Con anterioridad, las decisiones en este ámbito se adoptaban en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE), iniciada en 1970 a raíz del “informe Davignon” e institucionalizada en el Acta Única Europea (en vigor desde el 1 de julio de 1987). La CPE implicaba fundamentalmente la consulta entre los Estados miembros sobre las cuestiones de política exterior, y la concertación de las posiciones nacionales en la materia. Pues bien, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, esta consulta y concertación se llevará a cabo desde Bruselas.

El Tratado de Ámsterdam estableció un proceso de decisión más eficaz, incorporando la abstención constructiva, las votaciones por mayoría cualificada y las estrategias comunes. En virtud de la abstención constructiva, y siendo la norma general la adopción por unanimidad, la abstención de un Estado miembro no impide la aprobación de una decisión sobre la PESC. Además, si el Estado miembro añade a su abstención una declaración formal, no estará obligado a aplicar la decisión ni a colaborar en su financiación, aunque habrá de aceptar, con un espíritu de solidaridad mutua, que ésta sea vinculante para la Unión en su conjunto. Por lo tanto, habrá de abstenerse de cualquier acción que pudiera entrar en conflicto con la actividad de la Unión.

Este mecanismo se ha mantenido en el párrafo 2 del art. 31.1 del TUE que dispone lo siguiente:

1. El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo (“Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común”), salvo en los casos en que el presente capítulo disponga otra cosa. Se excluye la adopción de actos legislativos.

En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión.

En cuanto a las estrategias comunes, el art. J.3 del TUE (versión Tratado de Ámsterdam) atribuía al Consejo Europeo la determinación de “las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común”. Y vinieron a sumarse a las posiciones y acciones comunes establecidos en Maastricht.

En diciembre de 1999, el Consejo Europeo creó la función del Alto Representante para la PESC, y en virtud del Tratado de Niza de (en vigor desde el 1 de febrero de 2003) se introdujeron nuevas modificaciones tendentes a racionalizar el proceso de toma de decisiones, encargándose al Comité Político y de Seguridad (CPS) establecido por una Decisión del Consejo en enero de 2001, que ejerciera el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

Así pues, el fortalecimiento de la PESC ha sido uno de los dos ejes básicos de la reforma operada mediante el Instrumento de Lisboa. El segundo, el incremento de la confianza de los ciudadanos en las Instituciones, mediante el fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo, que ahora es colegislador en condiciones de igualdad con el Consejo, y de la posición del ciudadano.

La base jurídica de la PESC se encuentra en el TUE, versión del Tratado de Lisboa, y en concreto en los artículos 21 a 46 del título V que regulan las “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y las disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad

común”. Los artículos 205 a 222 de la quinta parte del TFUE tratan de la acción exterior de la Unión, resultando igualmente de aplicación los artículos 346 y 347 de la Séptima parte.

Como ha quedado indicado anteriormente, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 pone fin a la anterior estructura de pilares (pilar comunitario y pilares de cooperación) y dota de personalidad jurídica a la Unión Europea, a la vez que crea una estructura institucional para el servicio exterior.

Igualmente se actualiza la política común de seguridad y defensa (PCSD). Sin embargo, como pone de relieve Garrido Rebolledo (Fernández de Casadevante, 2019) la falta de concreción de los Estados miembros en cuanto a la definición y actuaciones en esta última materia ha sido una constante en el proceso de construcción europeo, hasta el punto de que fue preciso esperar a 2013 para que la Unión Europea abordase los temas de seguridad y defensa en el seno del Consejo Europeo.

En la actualidad, la importancia de una política exterior común y del fortalecimiento de la presencia de la Unión en el exterior viene avalada por los datos macroeconómicos y políticos. La Unión Europea constituye en la actualidad el mayor mercado único del mundo y cuenta con la segunda moneda más utilizada, es la mayor potencia comercial y el mayor donante de ayuda al desarrollo. Es este estatus, unido al incremento de la influencia de los países de economía emergente, el que hace preciso que Europa hable, por fin, con una sola voz.

2. Instrumentos de la PESC

En virtud del art. 2.4 del TFUE, la Unión dispone de competencia “para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa”. Y en cuanto a la extensión de la PESC, el art. 24.1 del TUE establece que:

La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas

las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.

En el mismo artículo se regula la distribución de los roles que corresponden a los principales actores de la PESC. Por un lado, al Consejo y al Consejo Europeo corresponde la definición y aplicación de esta política, para lo que deberán pronunciarse, como regla general, por unanimidad. En concreto, al Consejo Europeo corresponde la determinación de los intereses estratégicos de la Unión, y la definición de los objetivos y orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos con repercusión en el ámbito de la defensa. Y en base a estas orientaciones e intereses estratégicos, el Consejo elabora la PESC y adopta las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política (art. 26.2 del TUE). De conformidad con el art. 24.3, los Estados miembros “apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito”.

Por otro lado, la ejecución de la PESC corresponde al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) y a los Estados miembros, “de conformidad con los Tratados”. En el concreto ámbito de la PCSD, los Estados deben poner a disposición de la Unión las capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo (art. 42.3 del TUE).

Quedan pues al margen, o con un papel muy reducido el Parlamento Europeo, la Comisión y el Tribunal de Justicia. Además, en virtud del art. 24.1 del TUE queda excluida la adopción de actos legislativos en el ámbito de la PESC.

El Tratado de Lisboa ha venido a fortalecer la política exterior de la Unión, como ya se ha indicado, en la línea del proyecto de Constitución Europea de 2004. En realidad, salvo en la cuestión formal (al separar el Título V del TUE de la Parte Quinta del TFUE), la reglamentación es sustancialmente idéntica y supone la creación:

- Del cargo de Alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR). La función de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (“Mr. PESC”) se creó en 1999 en virtud del Tratado de Ámsterdam. El Tratado de Lisboa ha venido a “redefinir” esta figura, ampliando sus competencias y renombrándolo en coherencia. El AR es además vicepresidente de la Comisión Europea, representa a la Unión en las materias concernientes a la PESC (art. 27.2 del TUE), y coordina los trabajos de la Comisión Europea sobre las relaciones exteriores de la Unión. También preside la reunión mensual del Consejo de Asuntos Exteriores, a la que asisten los veintisiete ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. Asiste a las reuniones periódicas del Consejo Europeo e informa sobre las cuestiones de política exterior, participa en los debates del Parlamento sobre política exterior y seguridad y preside la Agencia Europea de Defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.

En cuanto a su nombramiento, corresponde al Consejo Europeo por mayoría cualificada (con la aprobación del presidente de la Comisión Europea) y por un periodo de cinco años (art. 18 del TUE). El nombramiento también está sujeto al voto de aprobación del Parlamento Europeo (art. 17 del TUE).

- Del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), cuerpo diplomático de la Unión Europea que apoya al Alto Representante y que ejerce la función de servicio diplomático de la Unión. A él ya nos hemos referido en el tema anterior, al tratar de la acción exterior de la Unión Europea. En virtud del art. 27.3 del TUE:

En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta

del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión

- Del presidente permanente del Consejo Europeo, que asume la representación exterior de la Unión Europea en el nivel de los Jefes de Estado y de Gobierno. El art. 15.6 del TUE recoge las funciones que corresponden a esta importante figura: a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo; b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales; c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo; y d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

En cuanto a su nombramiento, es elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, renovable por una sola vez.

Existen también Representantes Especiales de la Unión Europea (REUE) que promueven las políticas y los intereses de la Unión en las regiones y los países que atraviesan “perturbaciones”, y desempeñan un papel activo en las iniciativas encaminadas a consolidar la paz, la estabilidad y el Estado de Derecho. Apoyan la labor del AR en las regiones afectadas y tienen un papel importante en el desarrollo de una PESC más fuerte y eficaz, así como en los esfuerzos de la Unión por convertirse en un agente más eficaz, coherente y capaz en la escena mundial. En este sentido, proporcionan a la Unión Europea una presencia política activa en países y regiones clave, actuando como “portavoz” e “imagen” de la Unión y sus políticas. Los primeros representantes especiales de la Unión Europea fueron nombrados en 1996.

En la actualidad hay ocho Representantes Especiales que cubren las siguientes áreas o regiones: Bosnia y Herzegovina; Asia Central; Cuerno de África; Derechos Humanos; Kosovo; Proceso de Paz en el Oriente Próximo; Sahel; y el Cáucaso Meridional y la crisis en Georgia.

El Tratado actualizó también la política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte integral de la PESC. En este sentido, el art. 42 del

TUE atribuye al Consejo Europeo y al Consejo la capacidad para adoptar, por unanimidad, las decisiones relativas a la PCSD. El Tratado de Lisboa introduce mediante el art. 42.3 del TUE el concepto de una “política europea de capacidades y de armamento”:

3. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada «Agencia Europea de Defensa») determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

También se ha incrementado la tipología de las misiones (introduciendo nuevas acciones), dando entrada al mecanismo de la cooperación estructurada permanente, en cuya virtud los Estados pueden asociarse y establecer un marco institucionalizado y regular de cooperación para la ejecución de dichas misiones. Esta forma de cooperación aparece regulada en el Protocolo nº 10 sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el art. 42 del tratado de la Unión Europea. En cuanto a las misiones, aparecen definidas en el art. 43.1 del TUE.

Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para

la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

La tipología de misiones de seguridad y defensa abordadas en el ámbito de las PCSD responde al siguiente esquema:

- 1) Interposición: preservación de la paz y funciones de combate en gestión de crisis.
- 2) Estabilización y reconstrucción: mantenimiento de la paz; gobernanza; desarme, desmovilización, y desminado; reforma del sector de la seguridad.
- 3) Prevención de conflicto: control de armamento, desarme, embargos, no proliferación.
- 4) Asistencia a nacionales: evacuación de no combatientes, respuesta a atentados terroristas.
- 5) Asistencia humanitaria: responsabilidad de proteger, emergencias y desastres.

Otras de las novedades destables en materia de PCSD introducidas por el Tratado de Lisboa ha sido la inclusión de la “cláusula de legítima defensa”. Se trata de una cláusula de ayuda y asistencia mutua en cuya virtud “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”. Y ello “sin perjuicio del del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros” (art. 42.7 del TUE). Sin embargo, esta previsión dista aún de resultar operativa dada la prevalencia del mecanismo regional de defensa colectiva de la OTAN.

Por último, el art. 21 del TUE se refiere al multilateralismo como base de la acción exterior de la Unión: “La Unión...Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones

Unidas”. Lo que incluye la participación de los socios en las misiones y operaciones de la PCSD y la colaboración en asuntos relacionados con la seguridad y defensa. En este sentido, la Unión participa en varios marcos de coordinación y cooperación, en especial, con las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como, entre otros, la Unión Africana, el G5 del Sahel, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán Honrubia, V., Vilá Costa, B., Olesti Rayo, A. (2005). *Lecciones de Derecho comunitario europeo*. Ariel.
- Abrisketa Uriarte, J. (2013). Las Sentencias piloto: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de juez a legislador. *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, LXV/1, 73-99.
- Aguado i Cudolà, V. (2007). Ciudadanía, libre circulación de personas y derecho sociales. *Noticias de la Unión Europea*, 267, 5-17.
- Agudo Zamora, M.J. La Ciudadanía de la Unión Europea. Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. http://www.uco.es/derechoconstitucional/recursos/constitucion-economica/documents/La_ciudadania_de_la_Union_Europea.pdf
- Aldecoa Luzarraga, F. (2002). *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Tecnos.
- Alonso García, R. (2001). Fuerza (indirecta) y autonomía (moderada) jurídicas de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Azpilcueta*. 19. 49-62.
- Alonso García, R. (2013). *Tratados y legislación institucional de la Unión Europea*. Thomson-Civitas.
- Alonso García, R. y Sarmiento D. (2006). *La Carta de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea: explicaciones, concordancias, jurisprudencia*. Thomson- Civitas.
- Álvarez Rubio, J.J. (2008). El tratado de Lisboa y la plena comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 15. www.reei.org/index.php/revista/num15
- Arzoz Santisteban, X. (2013). La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad. *Revista de Administración Pública*, 191, 159-197.
- Azpitarte Sánchez, M. (2013). La autonomía del ordenamiento de la Unión y las “funciones esenciales” de su sistema jurisdiccional. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 32, 225-257
- Ballesteros Moffa, L.A. (2010). La europeización de los procedimientos administrativos nacionales. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 19, 177-217.
- Barbé, E. (2014). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Barbé E. (dir.). Tecnos.

- Becerro García, Ana. (2003). La política comunitaria de migración y asilo: ¿cuál será el papel de los nuevos Estados miembros? *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 43-44, 21-34.
- Bouza i Vidal, N. (1981). Significado y alcance de la armonización de legislaciones en la Comunidad Económica Europea. *Revista de Instituciones Europeas*, 2, 397-432.
- Carrillo Salcedo, J. A. (2003). *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Tecnos.
- Castro Ruano, J. L. (1994). *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Dávila Pérez, C. (2018). La acción exterior de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior. *Relaciones Internacionales. UNAM*. 130.
- De Carlos Izquierdo, J. (2016). La nueva estrategia de seguridad europea 2016. IEE. Ministerio de defensa.
- Díaz Barrado, C. (2014) Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea: nuevas bases para la fragmentación en materia de derechos humanos. *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*. Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 4, 57-90. https://portal.uc3m.es/portal/page/portal/inst_fco_vitoria/publicaciones/coleccion_electronica_del_instituto/4_Accion_exterior_UE_materia_ddhh1.pdf
- Díez-Hochleitner Rodríguez, J. (1998). *La posición del derecho internacional en el ordenamiento comunitario*. McGraw-Hill Interamericana de España.
- Díez Moreno, F. (2009). *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Thomson Reuters.
- Díez de Velasco, M. (2018). *Las Organizaciones Internacionales*. Tecnos.
- Escobar Hernández, C. (1996), Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica? (Comentario al dictamen 2/94 del TJCE, de 28 de marzo de 1996). *Revista de Instituciones Europeas*, 23, p. 817-838.
- Espejo Campos, A. (2012). La transposición del Derecho de la Unión Europea por las Comunidades Autónomas. *Anales de la Facultad de Derecho (Universidad de la Laguna)*, 29, 139-160.
- Fernández Arribas, G. (2010). Las capacidades de la Unión Europea como sujeto de derecho internacional. *Educatori*.
- Fernández de Casadevante Romani, C. (2019). *Nociones Básicas de Derecho de la Unión Europea*. Ramón Areces.

- Fernández Rozas, J. C. (2004). El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea. *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 4, 1867-1881. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/6870/>
- Fernández Rozas, J. C y Sánchez Lorenzo, S. (2020). *Derecho internacional privado*. Civitas.
- Ferrer Martín de Vidales, C. (2010). El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. *Revista Universitaria Europea*, 13, 51-84.
- García Andrade, P. (2015). El principio de subsidiariedad en la acción exterior de la Unión Europea. *Desafíos del constitucionalismo ante la integración europea*, 155-178.
- García de Enterría, E. (1991). La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33, 3-28.
- Garcimartín Alférez, F. (2019). *Derecho internacional privado*. Civitas.
- Garrido Rebolledo, V. (2003). *La configuración de la nueva Europa: aspectos políticos, institucionales y estratégicos*. Universidad Francisco de Vitoria,
- Gutiérrez Espada, C. (1994). La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas. *Gaceta Jurídica de las Comunidades Europeas*, D-22, 139, 169-228.
- Guinart, M. (2005). Integración económica (un análisis teórico de la integración). *Centro Argentino de Estudios Internacionales*. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx:8080/jspui/handle/123456789/2995>
- Isaac, G. (2000). *Manual de derecho comunitario general*. Ariel.
- Lenaerts, K. (2009). Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union. *Cahiers de Droit Européen*, 5, 711-745.
- Liñán Nogueras, D. J. (2013). La Ciudadanía Europea: una cuestión abierta. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 32, 357-372.
- Mangas Martín, A. (2008). La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/30336/>
- Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.
- Martín Arribas, J. J. (1988). *Manual de Derecho procesal comunitario*. Akal.
- Martín Arribas, J. J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Thomson Reuters.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2002). La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la

- flexibilidad, la eficacia y la transparencia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12, 352-353. <http://hdl.handle.net/10234/101907>.
- Martínez Capdevila, C. (2005). El recurso de anulación, la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad: ¿vías complementarias o alternativas? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 20, 135-174.
- Martínez Capdevila, C. (2014). El *Ius Standi* de los particulares frente a los "Actos reglamentarios que no incluyen medidas de ejecución" (Art. 263 TFUE) en la jurisprudencia del TJUE: un análisis crítico. *Revista Española de Derecho Europeo*, 52, 159-187.
- Martinico, G. (2016). La autonomía del Derecho de la Unión Europea: una celebración conjunta de *Kadi II* y *Van Gend en Loos*. *Revista Judicial. Costa Rica*, 119, 41-53.
- Maside Miranda, L. (2002). La recepción del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento jurídico español y su incidencia en el estatuto de autonomía de Galicia. Discurso leído el 31 de mayo de 2002 en la solemne sesión de ingreso del Académico de Honor. *Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación*.
- Merle, M. (1986). *Les acteurs dans les relations internationales*. Économica.
- Millán Moro, L. (2010). El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 36, 401-438.
- Molina del Pozo, C. F. (2021). *Derecho de la Unión Europea*. Reus.
- Moral Torres, A. (2010). La cooperación policial en la Unión Europea: propuesta de un modelo europeo de inteligencia criminal. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 50.
- Muriel Palomino, J. M. (2001). El espacio de libertad, seguridad y justicia en los tratados de Amsterdam y de Niza: la libre circulación de personas y la integración de los acuerdos de Schengen en el marco de la Unión Europea. *Anuario de Derecho Europeo*, 1, 189-220.
- Ortega Santiago, C. (2014). La anulación total o parcial de los actos legislativos comunitarios por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, 33, 243-268.
- Pastor Ridruejo, J. A. (2020). *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones Internacionales*. Tecnos.
- Pastor Ridruejo, J. A., y Pastor Palomar, A. (2018). La Unión Europea y los distintos tipos de acuerdos internacionales de España. Una referencia al Brexit. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, 853-879.

- Pérez Bernárdez, C. (2020). La participación de la Unión Europea en Organizaciones Internacionales en tiempos de Brexit. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 67, 963-1005. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.67.06>.
- Pérez Tremps, P. (1992). El concepto de integración supranacional en la Constitución. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 13, 103-126.
- Quevedo Flores, J. A. (2013). La acción exterior de la Unión Europea en el tratado de Lisboa. Estructura, instrumentos y perspectivas. *El Tratado de Lisboa para la Europa del siglo XXI*. Universidad de Guadalajara (México). 37-78.
- Ripoll Carulla, S. (2007). *El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el derecho español: la incidencia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico español*. Atelier.
- Rojas Amandi, V. M. (2003). La interpretación del Derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 4, 47-64.
- Tajadura Tejada, J. (2017). La aplicación del Derecho Europeo por las Comunidades Autónomas. *Constitución Española e Integración Europea. Treinta Años de Derecho Constitucional de la Integración: Actas del XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Coord. Luis Ignacio Gordillo Pérez, 189-260.
- Truyol y Serra, A. (2008). *La sociedad internacional*. Alianza Editorial.
- Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. (2017). La eficacia entre particulares de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. *Teoría y realidad constitucional*, 39, 361-386.
- Urrea Corres, M. (2002). *La cooperación reforzada en la Unión Europea: concepto, naturaleza y régimen jurídico*. Colex.