

Introducción a la Unión Europea

Víctor M. Sánchez Sánchez

PID_00173451



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índice

1. Antecedentes de la UE	5
2. ¿Qué es la Unión Europea?	8
2.1. Definición	8
2.2. Naturaleza	9
3. Miembros	12
4. Objetivos y valores	15
5. Competencias	16
5.1. Naturaleza atributiva	16
5.2. Evolución competencial	16
5.3. Clasificación	17
5.4. Principios relativos al ejercicio	18
6. Modelo organizativo	20
6.1. Poderes e intereses	20
6.2. Comisión	22
6.2.1. Composición	22
6.2.2. Nombramiento	22
6.2.3. Estatuto	23
6.2.4. Poderes	24
6.3. Consejo Europeo	24
6.4. Consejo	25
6.5. Parlamento Europeo	26
6.6. Tribunal de Justicia	28
6.6.1. Composición	28
6.6.2. Organización	29
6.7. Tribunal de Cuentas	30
6.8. Banco Central Europeo	31
7. Procedimiento legislativo ordinario	32
8. Fuentes del derecho de la UE	34
8.1. Tratados o derecho primario	34
8.2. Derecho derivado	36
8.2.1. Reglamento	36
8.2.2. Directiva	38
8.2.3. Decisión	39

9. Relaciones entre el derecho de la UE y los derechos nacionales	40
9.1. Recepción y efectos: reglas directas de la aplicabilidad y del efecto	41
9.1.1. Aplicabilidad directa	41
9.1.2. Efecto directo	41
9.1.3. Jerarquía: principio de primacía del derecho de la UE ..	42
9.1.4. Aplicación nacional: principio de autonomía procedimental e institucional	42
Resumen	45

1. Antecedentes de la UE

La "idea europea" como un espacio común político y cultural que abarcaría todo el continente europeo se puede remontar a la baja Edad Media, por referencia a las obras precursoras de autores como P. Dubois (1306 aprox.) y R. Llull (1232-1314), quienes creyeron en la posibilidad de restaurar la unidad política de Europa a partir de la existencia de unas tradiciones culturales, lingüísticas y religiosas comunes entre sus habitantes.

Por el contrario, la aparición de los Estados modernos centralizados de Inglaterra, Francia y España durante los siglos XIV y XVI, y la voluntad de los nuevos monarcas de consolidar el Estado moderno en el continente europeo, basado en el principio de la soberanía territorial y de independencia hacia el exterior (tratados de Westfalia de 1648), hizo que la idea de una Europa unida políticamente, desarrollada en el terreno intelectual y filosófico, no se materializara en la realidad en ningún momento de reconfiguración del mapa político europeo (por ejemplo, el Congreso de Viena, de 1815, o el Tratado de Versalles, de 1919).

Los antecedentes más próximos de lo que hoy es la UE se localizan en el periodo de entreguerras. Fue entonces cuando diferentes movimientos de carácter privado difundieron un mensaje federalista por la nueva Europa. La unión de las naciones de Europa se veía como la vía para superar los problemas políticos, económicos, sociales y culturales que habían conducido a una sucesión de guerras continuas a lo largo de los siglos anteriores y al desastre de la Primera Guerra Mundial. Ninguna de estas propuestas, sin embargo, llegó a concretarse en la realidad.

Manifiesto paneuropeo, Coudenhove-Kalergi, Aristide Briand...

Dentro de esta tendencia, tuvo gran relevancia el Manifiesto paneuropeo de 1923, difundido por el conde Coudenhove-Kalergi, y la propuesta de creación de la llamada Asociación Europea, presentada por Francia en 1929 en el seno de la Sociedad de las Naciones por su ministro de Asuntos exteriores, Aristide Briand.

El fin de la Segunda Guerra Mundial alteró una vez más las coordenadas políticas mundiales y europeas. El nacimiento de multitud de nuevos movimientos europeístas, asociados en sus esfuerzos a partir de 1947 en el llamado Comité de coordinación de los movimientos para la Unidad Europea, y los planes de los Estados europeos para conseguir un marco de relaciones más estable y pacífico se tuvieron que adaptar al nuevo contexto político altamente condicionado por la rivalidad entre Estados Unidos y la URSS. En este sentido, la primera forma de cooperación económica institucionalizada entre los Estados

de Europa, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), tuvo como origen el Plan Marshall para la reconstrucción europea creado por Estados Unidos en 1947.

La OECE y el Plan Marshall: la división de Europa

Dieciséis Estados de la Europa occidental se reunieron el mes de julio para discutir la propuesta del secretario de Estado de Estados Unidos. Quedaron en el margen España, Alemania y los países del Este (estos últimos, por imposición de la URSS). Empezaba a perfilarse, pues, la idea de dos Europas, en función de su ideología comunista o liberal. El conjunto de la ayuda económica para la recuperación de Europa procedente de Estados Unidos fue gestionado por la OECE (1948), donde ingresó el RFA en 1949 y en la que Estados Unidos y Canadá solo participaban como Estados asociados sin derecho a voto. La OECE aportó una experiencia clave de cooperación económica internacional entre los Estados europeos miembros que preparaba el camino a otras organizaciones de cooperación económica en Europa.

Así, la perspectiva de una integración europea global propia del periodo de entreguerras fue sustituida, hasta la desaparición de la URSS en los años noventa, por la aglutinación de los países europeos en procesos de cooperación económica y política diferenciados bajo una u otra sombra, liberal o comunista. La UE actual deriva del modelo de integración económica iniciado en 1951 por un grupo de países muy reducido de la Europa occidental con democracias liberales.

Junto con la experiencia positiva de la OECE, la administración internacional conjunta de la cuenca del Ruhr –zona industrial de producción del carbón y del acero– llevada a cabo por los aliados y por Alemania desde 1949 facilitó el paso siguiente adoptado por Francia, donde se encuentra el origen de la UE. El 9 de mayo de 1950, el ministro de Asuntos exteriores de Francia, Robert Schuman, hizo una declaración histórica (declaración Schuman) inspiradora de todo el complejo proceso de integración europea hasta la actualidad. La declaración afirma que:

"Europa no se hará de una sola vez una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, con la creación primero de una solidaridad de hecho [...]. El Gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción francoalemana del carbón y del acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación del resto de países de Europa [...]. Esta propuesta realizará las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz".

Alemania, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo e Italia respondieron favorablemente a la iniciativa francesa y los seis Estados firmaron el Tratado de París el 18 de abril de 1951 (también llamado Tratado de la Comunidad Europea del carbón y del acero, abreviado TCECA). La CECA se constituyó definitivamente el 23 de septiembre de 1952, y Jean Monnet fue nombrado primer presidente de la alta autoridad de la organización. Desde aquel momento y hasta hoy, el proceso de integración europea iniciado ha tenido, básicamente, cuatro ejes de evolución:

- La ampliación progresiva y la profundización de las materias sometidas a cooperación e integración por los Estados participantes. De una organización internacional relativa a la producción y al comercio del carbón y del

acero (la CECA), se ha pasado al complejo entramado normativo e institucional que representa la UE y que incluye, en la actualidad, la integración de prácticamente todos los factores de la economía y la cooperación política interestatal en cuanto a la política exterior y a la seguridad común (PESC) y cooperación policial y judicial en materia penal.

- El aumento continuado de Estados europeos participantes en el proceso de integración económico, social y político. De la Europa de los seis originaria, se ha pasado a la actual Europa de los veintisiete. Como sabéis, en el 2007 ingresaron los últimos dos nuevos miembros en la UE: Bulgaria y Rumanía. Las últimas ampliaciones han afectado especialmente a Estados procedentes de la Europa central y del este, antes bajo influencia soviética. Esta ampliación es un paso histórico para estos Estados, que después de la Segunda Guerra Mundial quedaron al margen del modelo económico y político liberal de integración progresiva impulsado en la Europa occidental.
- La unificación progresiva y la ampliación de su marco institucional. Las organizaciones originarias que integran en la actualidad la UE (CECA, CE y CEEA) disfrutaban inicialmente de una estructura organizativa propia. Hoy, con las sucesivas modificaciones de sus tratados originarios, se ha conseguido la unificación del marco institucional de estas organizaciones y de los otros dos marcos de cooperación política europea (PESC y CPJP). A esto se ha añadido la ampliación continua de los órganos creados para alcanzar los objetivos de la Unión Europea en sus diferentes fases. Ahora, además, la Unión Europea tiene personalidad jurídica propia.
- La democratización progresiva de su funcionamiento político.

La desaparición de la CECA y de la CE

De hecho, la unificación ha ido más allá del marco institucional. La voluntad de simplificación del complejo entramado jurídico e institucional que es la UE hizo que el 23 de julio de 2002 se diera por acabada la CECA. La regulación de este sector ha quedado absorbida por la CE, tratado que constituye hoy por hoy el eje vertebrador del pilar comunitario, dada la amplitud de sus fines y competencias. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en noviembre del 2009, también ha desaparecido la CE, que ha quedado sustituida por la UE, amplio paraguas donde encontramos la mayor parte del proceso de integración europea. La CEEA todavía continúa funcionando según su propio tratado constitutivo.

2. ¿Qué es la Unión Europea?

2.1. Definición

La expresión Unión Europea fue introducida, por primera vez en un tratado internacional, en el Tratado de la Unión Europea (TUE) adoptado en Maastricht en 1992. El artículo 1 dice que con este tratado internacional¹, las "altas partes contratantes", es decir, los Estados firmantes, constituyen entre ellos una "unión europea".

⁽¹⁾Un tratado internacional es un acuerdo de voluntades entre Estados, plasmado por escrito, regido por el derecho internacional y destinado a crear derechos y deberes entre los Estados que manifiesten su consentimiento con el contenido.

La Unión así creada supone "una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa". En esta disposición encontraríamos recogida la dualidad jurídica y política que supone la UE. La Unión es una forma regulada de asociación de Estados que, al mismo tiempo:

- establece una unión de Estados mediante un régimen jurídico compartido;
- impulsa un proceso de crecimiento de esta unidad a través de las competencias que ejercen los órganos de la asociación.

Los elementos distintivos básicos de la Unión

- Es una asociación de Estados europeos de duración indefinida.
- Fue creada y se regula mediante tratados internacionales.
- Tiene una misión común atribuida por todos los miembros.
- Está dotada de una estructura institucional permanente (órganos) y unitaria.
- En cuanto a la persecución de los objetivos compartidos, ejerce funciones políticas, legislativas y ejecutivas en las materias y con el alcance que reconoce el TUE y el Tratado de funcionamiento de la UE –nombre que recibe el antiguo Tratado de la Comunidad Europea (TCE) después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009.
- Disfruta de personalidad jurídica internacional propia. Ello implica que puede mantener relaciones jurídicas de forma directa con otros sujetos de derecho internacional, sean los propios Estados miembros, sean terceros Estados u organizaciones internacionales, de las que ha de responder en caso de incumplimiento en el plano internacional.

Actividad

Consultad en el aula el documento 1 del material complementario de este módulo para ver una tabla cronológica sobre el origen y la evolución de la UE.

2.2. Naturaleza

Hecha esta definición, conviene determinar dónde se sitúa la UE entre los diferentes fenómenos que cohabitan en las relaciones y el derecho internacional. Cualquier persona versada en ciencias políticas o sociología diría rápidamente que, tal como se ha definido, la UE pertenece al género de las organizaciones intergubernamentales, un tipo específico de actor de las relaciones internacionales, que se define básicamente como una agrupación de Estados, dotada de órganos permanentes de acción, y que tiene cierta autonomía política respecto a los Estados que lo constituyen.

Aclaración terminológica

Tomamos el término *naturaleza* en una acepción fácilmente comprensible para todo el mundo: cuál es la esencia de la UE en parámetros jurídicos, cuáles son sus cualidades fundamentales o propiedades básicas. Cuáles son, por lo tanto, las consecuencias de su creación y existencia.

Por *actor internacional* se entiende toda autoridad, organismo, grupo o persona capaz de incidir significativamente en el campo social de las relaciones internacionales. La tipología de clasificación de los diferentes actores internacionales hecha por el sociólogo Marcel Merle, la más extendida en Europa, es la siguiente:

- Estados,
- organizaciones intergubernamentales,
- fuerzas transnacionales:
 - organizaciones no gubernamentales,
 - multinacionales,
 - opinión pública.

M. Merle (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza

La apreciación es correcta, pero conviene saber que esta situación es una realidad muy reciente. El actual artículo 47 TUE, fruto de las reformas aportadas por el Tratado de Lisboa, otorga por primera vez "personalidad jurídica" a la Unión. Antes de la entrada en vigor del mismo, el 1 de diciembre del 2009, era la Comunidad Europea la que disfrutaba de personalidad jurídica internacional. Ahora, el artículo 1 TUE indica que "la Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea". Por lo tanto, la UE está técnicamente en condiciones de representarse plenamente en las relaciones internacionales, con lo que quedan resueltos algunos de los problemas que comportaba anteriormente la conocida como estructura de pilares de la Unión.

Antes del Tratado de Lisboa, dentro de lo que se denominaba genéricamente UE, encontrábamos, como en un muñeco ruso, dos organizaciones internacionales que formaban el pilar denominado comunitario –la Comunidad Europea (CE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA)– y que disfrutaban respectivamente de personalidad jurídica internacional propia. En otros ámbitos de cooperación entre los Estados (como la política exterior y de seguridad común y la cooperación policial y judicial en materia penal), las de-

cisiones no eran imputables a la UE, sino individualmente a los Estados miembros. En la actualidad, la UE tiene personalidad propia, sustituye y sucede a la CE; pero todavía subsiste, con su propia personalidad jurídica internacional y su tratado específico de regulación, la CEEA, donde también participan todos los miembros de la Unión. El artículo 4 del Tratado de Lisboa recuerda la pervivencia de la CEEA y remite a su protocolo 2, por el que se cambia el tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la energía atómica, para determinar las modificaciones que se operan en su tratado constitutivo específico.

Queda claro, pues, que la UE es una organización internacional dotada de personalidad jurídica internacional propia. Sin embargo, se ha de rechazar la idea de entenderla como una "federación de Estados", en sentido propio, donde las unidades que la configuran han renunciado a su personalidad jurídica. Los Estados miembros continúan subsistiendo con su soberanía. El TUE establece que, mediante su aceptación, los miembros han atribuido competencias a la Unión (artículo 1), que tiene un contenido y un alcance que pueden aumentar o reducirse mediante un nuevo acuerdo internacional (artículo 48.2); además, los miembros pueden retirarse libremente una vez cumplidas ciertas formalidades (artículo 50.1).

Ahora bien, en su fase actual de evolución, y respecto a ciertos elementos de sus orígenes más remotos, la Unión es una organización internacional muy atípica y excepcional. Junto con los elementos clásicos que se reconocen en cualquier otra organización internacional, la Unión tiene como elementos particulares:

- mecanismos de participación ciudadana en el impulso de sus políticas (por ejemplo, su representación directa a través del Parlamento Europeo);
- procesos decisorios por mayoría, donde no solo intervienen los representantes de los Gobiernos de los Estados, sino también el Parlamento Europeo elegido por la ciudadanía europea;
- normas con efectos directos en todo el territorio de la Unión;
- una carta propia vinculante de derechos fundamentales (la Carta de derechos fundamentales de la Unión, del 7 de diciembre del 2000, a la cual reenvía el art. 6.1. TUE, dotándola así de efectos jurídicos vinculantes).

Todos estos aspectos valorados individualmente o en su conjunto no encuentran equivalente en las más de 300 organizaciones internacionales existentes y lo acercan a maneras federales o confederales de funcionamiento, según la política ejercida. Si la federación de Estados acabará siendo su destino político final o no, es un interrogante que solo la historia, en un futuro lejano, revelará.

La bandera de la UE

Tiene un fondo azul con doce estrellas en círculo que representan la unión de los pueblos de Europa. Las estrellas son siempre doce, como símbolo de la perfección y la unidad. Esta bandera fue adoptada por el Consejo Europeo el año 1986, y se izó por primera vez el 29 de mayo de 1986 en el edificio del Berlaymont, sede de la Comisión Europea en Bruselas.



3. Miembros

La UE es una organización internacional en razón de sus miembros. Está compuesta de Estados que, por el hecho de aceptar la condición de miembros de la organización, disfrutan de un conjunto de derechos y están ligados por un conjunto de obligaciones que surgen del derecho que la regula. Como ya hemos avanzado, uno de los ejes más significativos de la evolución de la UE ha sido el aumento continuado de los Estados miembros. Este hecho se ha producido en diferentes momentos de su historia, denominados fases de ampliación. Estas ampliaciones se han llevado a cabo gracias al carácter abierto que ha tenido siempre el proyecto europeo, inspirado por la declaración Schuman de 1950.

De la Europa de los seis miembros fundadores de la CECA en 1951, se ha pasado en la actual Europa de los veintisiete a partir del 2007. ¿Cuáles serán las futuras fronteras de la UE? Turquía, Croacia y la antigua República Yugoslava de Macedonia son candidatas a la adhesión.

Tabla sinóptica sobre los miembros de la UE

Fechas	Estados
18/04/1951: firma del Tratado CECA (Tratado de París)	Estados fundadores: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos
01/01/1973: 1.ª ampliación	Dinamarca, Irlanda, Reino Unido
01/01/1981: 2.ª ampliación	Grecia
01/01/1986: 3.ª ampliación	España, Portugal
01/01/1995: 4.ª ampliación	Austria, Finlandia, Suecia
01/05/2004: 5.ª ampliación	Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Chequia, Chipre
01/01/2007: 6.ª ampliación	Rumanía, Bulgaria

La diferencia entre miembros "fundadores" (u originarios) y miembros "adheridos" no comporta jurídicamente una desigualdad de derechos y deberes dentro de la organización.

En general, las ampliaciones sucesivas son una prueba del poder de atracción creciente de la fórmula de colaboración internacional que representa la UE en un mundo cada vez más interdependiente.

Al club de la UE se entra si se respetan unos requisitos y por medio de un procedimiento regulado. Según el artículo 49 TUE, los requisitos sustantivos que ha de satisfacer cualquier candidato a la adhesión son los siguientes:

- ser un Estado europeo;
- mostrar respeto por los principios de libertad, democracia, derechos humanos y libertades fundamentales, así como por el estado de derecho.

Junto con estos requisitos explicitados en el artículo 49 del TUE, en la UE se habla también de otras condiciones tácitas que ha de satisfacer todo candidato. Mayoritariamente aparecieron reflejadas en los llamados *Criterios de Copenhague*, aprobados por el Consejo Europeo en 1993 y que un Estado candidato tendría que cumplir. Son de tipo político, económico y jurídico.

- **Políticos.** El Estado candidato ha de dotar de estabilidad sus instituciones democráticas para que sean capaces de garantizar el respeto a los derechos humanos fundamentales y a la protección de los derechos de las minorías.
- **Económicos.** También ha de mostrar una capacidad real de funcionamiento como economía de mercado. El Estado candidato tiene que conseguir un cierto grado de convergencia económica y de nivel de desarrollo económico, y disfrutar de un marco financiero y monetario saludable que, al fin, le permita asumir la presión que la libre competencia ejercerá al entrar en el mercado único europeo.
- **Jurídicos.** El candidato ha de establecer un marco jurídico y administrativo que lo haga capaz de asimilar el conjunto del caudal normativo, administrativo y económico de la UE.

El procedimiento de adhesión se inicia con la solicitud de ingreso del Estado dirigida al Consejo, que se comunica también al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales de los Estados miembros. Con el dictamen previo no vinculante de la Comisión y la aprobación del Parlamento europeo, el Consejo valora la solicitud y decide iniciar la negociación sobre las condiciones de admisión y las adaptaciones necesarias de los tratados. Por parte de la UE, la Comisión, por mandato del Consejo, lleva adelante las negociaciones. Se convoca una conferencia internacional con los candidatos para negociar definitivamente el acta de adhesión y, finalmente, el Consejo, después de consultar a la Comisión y tras el dictamen conforme del Parlamento Europeo, decide sobre la admisión por unanimidad de los miembros. En ese momento se procede a

la formalización de la adhesión mediante un tratado internacional concluido entre los miembros de la UE y el Estado, donde se solicita que ha de ser sometido a ratificación por todos los Estados, según sus reglas constitucionales.

Los **instrumentos de adhesión** están integrados básicamente por el Tratado de adhesión y el Acta relativa a las condiciones de adhesión, que es un anexo del tratado de adhesión y forma parte de la misma. Ambos instrumentos sirven para determinar las reglas de aplicación temporal y espacial del derecho comunitario y para proceder a las adaptaciones necesarias de los tratados y de los actos del derecho comunitario. Los instrumentos fijan las derogaciones, suspensiones temporales y medidas transitorias que concretan la progresividad de la adhesión.

4. Objetivos y valores

El artículo 3 TUE describe los objetivos generales que explican la creación de la UE. Son los motivos de creación de la UE y, por lo tanto, han de dirigir sus intenciones y medios de acción. En general, el artículo 3 recoge el objetivo de "promover la paz, sus valores y el bienestar de los pueblos", como indica el párrafo 1. Este objetivo tan amplio se concreta en las siguientes voluntades:

- Crear el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia (artículo 3.2 TUE). Tiene dos vertientes: el progreso hacia la libre circulación de personas en el interior de la UE y la seguridad de éste circulación.
- Impulsar el desarrollo sostenible (artículos 3.3. y 3.4 TUE). Implica avanzar en el crecimiento económico, el progreso social y la sostenibilidad ambiental.
- Establecer una política exterior común (artículo 3.5 TUE). Es decir, adquirir el peso propio de las relaciones internacionales con otros Estados y organismos internacionales.

El Tratado de Lisboa ha incorporado también en el artículo 2 TUE, una declaración expresa de los valores esenciales de la Unión, su cimiento sustantivo. De acuerdo con este artículo, la UE se basa en "el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías".

Los efectos jurídicos más notables de esta declaración se encuentran en otras disposiciones. Por ejemplo, el artículo 49 TUE fija el respeto al principio democrático como una *conditio sine qua non* de los candidatos a miembros; y el artículo 7 TUE permite adoptar medidas disciplinarias a los miembros que violan gravemente el artículo 2 TUE.

5. Competencias

5.1. Naturaleza atributiva

Las competencias que ejerce la UE son competencias de atribución. Los Estados miembros, mediante el TUE, han cedido a la UE el ejercicio de ciertas competencias normativas, ejecutivas y judiciales (artículos 1, 3.6, 5.1 y 5.2 TUE). Así, la UE solo dispone de las competencias cedidas por los Estados y ejercidas en el cumplimiento de sus objetivos. Esta manera de entender el ejercicio de facultades limita también las capacidades concretas de cada institución comunitaria (la Comisión, el Consejo, el Parlamento, el TJCE, etcétera). ¿Qué vías hay disponibles para ampliar las competencias de la UE más allá de lo que está expresamente establecido? Los artículos 114, 115 y 352 TFUE permiten, bajo ciertas condiciones, ejercer competencias subsidiarias para hacer avanzar los objetivos de la Unión.

5.2. Evolución competencial

El alcance competencial de la Unión no ha sido fijado de una vez para siempre, sino que, bien al contrario, ha ido creciendo movido por un criterio de progresividad. La comunidad de los seis tenía como objetivo casi exclusivo crear un mercado común donde las mercancías y los factores de producción circularan libremente, los productos europeos estuvieran protegidos externamente mediante un arancel aduanero común y se garantizara la libre competencia. Las políticas comunitarias iniciales estaban circunscritas al ámbito económico. Las revisiones posteriores de los tratados han ido ampliando aquellos ámbitos en los que la Comunidad puede actuar con más o menos margen de maniobra. En la siguiente tabla encontraréis las aportaciones competenciales más importantes de los tratados de revisión del derecho originario:

Tratados	Competencias que ha ido adquiriendo la Comunidad
Tratado de Roma (1957)	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado común • Política agrícola común • Política de transportes • Política comercial común
Acta única europea (1986)	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado interior • Política social • Cohesión económica y social • Investigación y desarrollo tecnológico • Medioambiente

Tratados	Competencias que ha ido adquiriendo la Comunidad
Tratado de Maastricht (1992)	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía de la Unión • Educación, formación profesional y juventud • Cultura • Salud pública • Política industrial • Redes transeuropeas • Protección de los consumidores • Unión económica y monetaria
Tratado de Ámsterdam (1997)	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación • Política comercial común (acuerdos internacionales referentes a los servicios y a los derechos de propiedad intelectual) • Visados, asilo e inmigración • Fronteras exteriores • Cooperación judicial en materia civil
Tratado de Lisboa (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Energía • Cambio climático • Espacio • Turismo • Deporte • Oficinas de relaciones exteriores

5.3. Clasificación

El título I TFUE (artículos 2 a 4), bajo la denominación de "Categorías y ámbitos de competencia de la Unión", ordena esta cuestión. La amplitud del radio de acción de la UE se puede percibir muy bien leyendo estas disposiciones.

La naturaleza de la competencia que ejerce la UE para cada ámbito material de acción es variable. En algunos de estos, la Unión actúa casi en exclusiva, pero en otros ha de actuar paralelamente a los Estados miembros o, incluso, de manera solo complementaria. El conjunto de competencias atribuidas a la UE, en relación con los poderes de los Estados miembros, está catalogado de la siguiente manera:

- **Competencias exclusivas** (artículo 2.1 TFUE). Aquellas en que en una materia determinada, la UE ejerce el poder legislativo principal sin que los Estados puedan ejercer una acción normativa de primer nivel. Se aplica, por ejemplo, a la Unión Aduanera.
- **Competencias compartidas** (artículo 2.2 TFUE). Aquellos supuestos en que los Estados y la UE tienen un título competencial propio en una materia y concurren en la capacidad normativa. Una vez que la UE actúa, ocupa el campo normativo y desplaza la actividad estatal. La política social es, por ejemplo, una de las competencias compartidas.
- **Competencias de coordinación o complementarias** (artículos 4.3, 4.4, 5 y 6 TFUE). Se trata de ámbitos donde los campos de acción son simultáneos y no excluyentes entre los Estados y la Unión para coordinar, apo-

yar o complementar las acciones de los Estados miembros. Por ejemplo, el desarrollo tecnológico.

Actividad

Leed el artículo 3 TFUE para ver otros ámbitos de aplicación de las competencias exclusivas.

Actividad

Leed el artículo 4.2 TFUE para ver todos los ámbitos de aplicación de las competencias compartidas.

5.4. Principios relativos al ejercicio

El derecho de la Unión está integrado también por ciertos principios generales que orientan el funcionamiento. Los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad y de cooperación leal con la Unión pretenden ponderar el orden necesario en el ejercicio de las competencias respectivas de la UE y de los Estados miembros, vista su complejidad:

- **Subsidiariedad.** Este principio pretende funcionar como corrector, o de limitación negativa, de las competencias comunitarias cuando son de carácter concurrente. Según el artículo 5.3 TUE:

El principio de subsidiariedad sólo se aplica, por lo tanto, cuando se trata de competencias compartidas o complementarias. Da prioridad a la acción individual de los Estados si no se satisfacen las condiciones fijadas en esta disposición.

"En los ámbitos que no sean de competencia exclusiva, la Comunidad interviene, conforme a los principios de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser obtenidos de forma suficiente por los Estados miembros, y, por lo tanto, puedan conseguirse mejor [...] en la Unión".

- **Proporcionalidad.** El principio de proporcionalidad está reconocido en la misma disposición. Dice que "ninguna acción de la Unión ha de exceder de lo que es necesario para obtener los objetivos de este tratado". Es un principio de aplicación más general en toda la UE, corresponda o no al ejercicio de competencias exclusivas. Según el TJCE, la UE debe optar siempre, entre las diferentes posibilidades que tenga a su alcance, por la que resulte menos onerosa para los Estados miembros. Así, a la hora de optar entre una directiva y un reglamento, en igualdad de condiciones, la primera será preferible al segundo.
- **Cooperación leal.** Los artículos 4.3 y 13.2 TUE contienen otro principio de gran importancia en la regulación del ejercicio y eficacia última de las competencias de la Unión: el principio de lealtad comunitaria. Los Estados miembros y las instituciones tienen el deber y el derecho de cooperar en la ejecución de la Unión, adoptando todas las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de la Unión. Este principio comporta la obligación de no realizar actos

que puedan poner en peligro la consecución de los objetivos comunes. Así, los Estados miembros son también responsables de la garantía de la aplicación de los tratados y del resto del derecho comunitario dentro de sus territorios.

6. Modelo organizativo

El artículo 13 del TUE indica expresamente:

"La Unión dispone de un marco institucional único, cuya finalidad es promover los valores; perseguir los objetivos; defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros; así como garantizar la coherencia, la eficacia y la continuidad de sus políticas y acciones".

Según el mismo artículo, las **instituciones de la UE** son siete:

- el Parlament Europeo,
- el Consejo Europeo,
- el Consejo,
- la Comisión Europea,
- el Tribunal de Justicia de la Unión Europea,
- el Banco Central Europeo,
- el Tribunal de Cuentas.

Por supuesto, la UE dispone de más órganos para llevar a cabo sus actividades. Con esta denominación de *instituciones*, se quiere destacar su carácter de órganos principales de la Unión Europea y la independencia en su funcionamiento. Ninguna de estas instituciones depende jerárquicamente de otro órgano en la orientación del ejercicio de sus funciones.

Estructura orgánica de la UE

Instituciones	Órganos
Comisión Europea	Comité Económico y Social
Consejo Europeo	Comité de las Regiones
Consejo	Banco Europeo de Inversiones
Parlamento Europeo	Defensor del Pueblo Europeo
Tribunal de Justicia	Agencias
Tribunal de Cuentas	
Banco Central Europeo	

6.1. Poderes e intereses

Tradicionalmente, la estructura institucional de la UE se ha explicado como un modelo organizativo muy original que no responde ni al modelo institucional tradicional de otras organizaciones internacionales ni al esquema de la

separación de poderes, característico de los Estados democráticos modernos. La estructura institucional de la UE responde a la representación de intereses. Cada institución defiende unos intereses diferenciados en el seno de la Unión.

Representación de intereses en la UE

- El Parlamento Europeo representa el interés del pueblo de la UE.
- El Consejo y el Consejo Europeo representan los intereses de cada Estado.
- La Comisión representa los intereses de la Unión.
- El Tribunal de Justicia representa los intereses del derecho de la Unión en cuanto a su correcta aplicación y a su adecuada interpretación.
- El Tribunal de Cuentas protege el interés de la Unión, de los Estados miembros y de los pueblos de la UE, y garantiza una gestión financiera adecuada y transparente del presupuesto de la Unión.
- El Banco Central Europeo representa el interés del impulso de una política monetaria que controle la inflación.

Lo más curioso, dentro de la UE, es que esta asignación de intereses no se materializa después en una separación tradicional de poderes. En efecto, en la UE el ejercicio de los poderes de decisión (legislativo y ejecutivo) y de control no corresponde en exclusividad a una sola institución, sino que es compartido entre diversas instituciones. Así, el poder legislativo decisorio de la UE recae especialmente en el Consejo, pero este se ha de ejercer en muchas materias con la participación del Parlamento y, en todo caso, la iniciativa legislativa no corresponde a ninguno de los dos, sino a la Comisión. El Consejo acumula también poderes ejecutivos, pero habitualmente son delegados a la Comisión. Sólo el TJUE encarna el poder judicial con características parecidas a las de cualquier sistema judicial dentro de los Estados, un hecho que no es compartido con ninguna otra institución de la Unión.

Correspondencias con el sistema clásico de separación de poderes

Instituciones	Funciones principales	Representan	Correspondencia
Comisión Europea	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa legislativa • Elaboración del proyecto de presupuesto anual • Guardia de los tratados • Ejecución del presupuesto • Funciones de coordinación, ejecución y gestión • Representación de la UE en la escena internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • El interés general de la UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder ejecutivo

Instituciones	Funciones principales	Representan	Correspondencia
Consejo	<ul style="list-style-type: none"> • Función legislativa • Función presupuestaria • Coordinación de las políticas económicas 	<ul style="list-style-type: none"> • El interés de los Estados miembros 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder legislativo • Poder ejecutivo
Consejo Europeo	<ul style="list-style-type: none"> • Dar los impulsos necesarios a la Unión para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales 	<ul style="list-style-type: none"> • El interés de los Estados miembros 	
Parlamento Europeo	<ul style="list-style-type: none"> • Función legislativa • Función presupuestaria • Control democrático 	<ul style="list-style-type: none"> • El interés de los ciudadanos de la UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder legislativo
Tribunal de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza el respeto al derecho de la Unión 	<ul style="list-style-type: none"> • El interés global del imperio del derecho 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder judicial

6.2. Comisión

La Comisión es la institución que encarna los intereses propios de la Unión. Esta función se garantiza básicamente mediante su composición y el estatuto definido por sus integrantes. Si se compara la Comisión con los órganos tradicionales de otras organizaciones internacionales, como la ONU o la OCDE, se llega fácilmente a la conclusión de que nos encontramos con un órgano internacional muy atípico por su composición y funciones.

6.2.1. Composición

La Comisión es un órgano colegiado² que está integrado actualmente por veintisiete comisarios: personas de relieve político interno o internacional con experiencia en temas comunitarios. El número y la composición de la Comisión es una de las cuestiones que más dificultades ha planteado en los últimos procesos de reforma del TUE. En general, el debate está planteado en torno al dilema entre la eficacia (composición restringida) y la legitimidad (composición más amplia) de este órgano. Si lees ahora el artículo 17, apartados 4 y 5, la actual Comisión (nombrada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) está todavía compuesta por una nación de cada Estado miembro –de aquí los 27 comisarios–, pero, a partir de noviembre del 2014, se prevé que disminuya el número de miembros a dos terceras partes de los Estados miembros..., a no ser que el Consejo Europeo tome otra decisión por unanimidad.

⁽²⁾Se entiende por *órgano colegiado* aquel en que todos sus miembros operan con igualdad y donde las decisiones tomadas son imputables a este y no a cada uno de sus miembros.

6.2.2. Nombramiento

El nombramiento de la Comisión comporta la participación del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo, tal como aparece en el TUE. Según su artículo 17.7, el procedimiento de renovación es el siguiente:

- El Consejo Europeo, teniendo en cuenta la composición política del Parlamento Europeo, propone por mayoría cualificada al presidente de la Comisión.
- El Parlamento Europeo, con carácter vinculante, aprobará o rechazará la propuesta del Consejo.
- El Consejo Europeo, junto con el presidente de la Comisión, designará al resto de comisarios a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros.
- Todos, el presidente, el alto representante para los asuntos exteriores y política de seguridad y el resto de comisarios, serán sometidos a la aprobación del Parlamento Europeo.
- Obtenida esta aprobación, los miembros de la Comisión ya podrán ser nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.
- El mandato de los comisarios tiene una duración de cinco años. La Comisión actual está presidida por Durao Barroso, en su segundo mandato, que acabará en octubre del 2014.

6.2.3. Estatuto

La independencia respecto a los Estados o a otras instituciones es una de las características esenciales de la Comisión, porque se entiende que esta sirve para defender los intereses generales de las comunidades (artículo 245 TGU-RE). Esto, una vez que se han elegido los miembros, se asegura de la siguiente manera:

- Impidiendo que el Consejo o que los Estados miembros puedan cesar después a los miembros de la Comisión. El cese de un miembro de la Comisión solo se puede obtener por petición propia o del presidente de la institución, o por decisión del TJUE, cuando se considera que ha perdido los requisitos para continuar ejerciendo sus tareas o porque han cometido una falta grave (artículos 17.6 TUE, 246 7 y 247 TFUE).
- Prohibiendo que los comisarios pidan o acepten alguna instrucción de sus Estados nación, u otro organismo público o privado.
- Los comisarios tampoco pueden ejercer actividades profesionales (remuneradas o no) durante el tiempo en que ejercen sus funciones, excepto actividades de tipo científico o docente, si no son de servicio permanente (artículo 245 TFUE). En cambio, los comisarios sí pueden participar en campañas electorales, ser miembros de partidos políticos y de asociaciones culturales o profesionales; pero el ejercicio de un mandato electoral nacional o europeo es incompatible con la función de la Comisión. Tienen libertad de expresión y juicio sobre cualquier asunto europeo o nacional, pero actúan en estos casos bajo responsabilidad personal.
- Finalmente, los comisarios han de respetar durante su mandato, y con posterioridad, un deber de honestidad y de discreción en cuanto a la acepta-

ción de ciertas ventajas o funciones (artículo 245 TFUE). El incumplimiento de este deber puede comportar que la misma Comisión o el Consejo pidan al TJCE la dimisión del comisario y, si éste ya ha cesado, la retirada de su pensión o de cualquier otra ventaja.

6.2.4. Poderes

Del artículo 17.1 y 2 del TUE se derivan los principales poderes que ejerce la Comisión:

- velar por la aplicación de los tratados;
- supervisar la aplicación del derecho de la Unión Europea;
- ejecutar el presupuesto de la Unión y gestionar los programas europeos;
- realizar otras funciones de coordinación, ejecución y gestión fijadas en los tratados;
- representar a la Unión en el exterior;
- adoptar iniciativas de programaciones anuales y plurianuales de la UE para llegar a acuerdos interinstitucionales;
- proponer actos legislativos.

6.3. Consejo Europeo

El Consejo Europeo ha sido incorporado formalmente en el grupo de instituciones de la UE con el Tratado de Lisboa, aunque sus orígenes *de facto* se pueden remontar a 1974. El Acta única europea (1986) supuso la primera regulación formal de su procedimiento y de sus funciones. El actual TUE mantiene los aspectos esenciales de este órgano, aunque ha incorporado ciertas novedades que conviene conocer.

El Consejo Europeo está formado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, así como por su presidente y por el presidente de la Comisión (artículo 15.2 TUE). También participa el alto representante de la Unión para los asuntos exteriores y la política de seguridad.

El art. 15.1 TUE establece que el Consejo Europeo se encarga de dar a la Unión los impulsos necesarios para desarrollarse y definir sus orientaciones políticas generales.

Así pues, de aquí surgen las prioridades para la gestión de la Unión, que pueden marcar las grandes líneas futuras de modificación de los tratados y de las instituciones, las declaraciones generales de la política exterior y de seguridad común, las posiciones comunes en las cumbres en que participa la Unión, etc. Generalmente, el Consejo Europeo se pronuncia por consenso, a no ser que los tratados dispongan otra cosa (artículo 15.4 TUE).

La novedad mayor que aporta el Tratado de Lisboa a la institución del Consejo Europeo es la figura del presidente del Consejo Europeo, nuevo órgano al servicio de esta institución, que tiene como misión presidir e impulsar los trabajos, y preparar y dar continuidad a su tarea (artículo 15.6 TUE).

6.4. Consejo

En el Consejo –o Consejo de la Unión Europea– están representados directamente los intereses de los Gobiernos de los Estados miembros mediante personas con rango ministerial en el sistema institucional de la UE. Este órgano se llamaba primer Consejo de Ministros, referencia que fue relegada más tarde por la denominación de Consejo de la Unión Europea.

El Consejo todavía es la institución con más peso decisorio de la UE. A pesar de su composición, no es un poder ejecutivo, ya que su función más relevante es la legislativa y presupuestaria, que comparte con el Parlamento Europeo, y también la definición y coordinación de las políticas de la Unión.

Cada Estado miembro aporta al Consejo un representante de rango ministerial que tiene derecho a voto. También participa en estas reuniones, sin derecho a voto, la Comisión mediante la figura del presidente o de los comisarios competentes en razón de la materia y, ocasionalmente, otras instituciones u órganos (el Parlamento Europeo, el BCE).

El artículo 16.3 del TUE establece que la regla general para que el Consejo tome decisiones será la mayoría cualificada, aplicable siempre que los tratados no establezcan otra cosa.

El sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada parte del hecho de que hay un voto ponderado por cada Estado. No funciona la regla de "un Estado, un voto", sino que los tratados cuantifican el valor del voto que emite cada Estado. Después, se computan estos votos para saber si se llega o no a la mayoría cualificada establecida.

La mayoría cualificada había supuesto, hasta el 2005, el 71% de los votos ponderados. Después del 1 de enero del 2005, este porcentaje ha aumentado. El Tratado de Niza (2001) estableció un nuevo sistema de ponderación de votos, con la vista puesta en las futuras ampliaciones, basado en una triple mayoría: de votos, de Estados y demográfica. Según el protocolo n.º 36 sobre las disposiciones transitorias, hasta el 31 de octubre del 2014, para adoptar acuerdos por mayoría cualificada hará falta:

- que haya 255 votos a favor, sobre un total de 345 votos emisibles (74% del total);
- que representen el voto favorable de, como mínimo, catorce miembros (mitad más uno de los miembros) si es a propuesta de la Comisión, o de dos tercios de los Estados si no es a propuesta de la Comisión;

- que, si lo solicita un Estado miembro, suponga el 62% de la población total de la UE. Si no se llegara a este porcentaje, la decisión puede ser adoptada.

Así, la minoría de bloqueo puede establecerse de tres maneras:

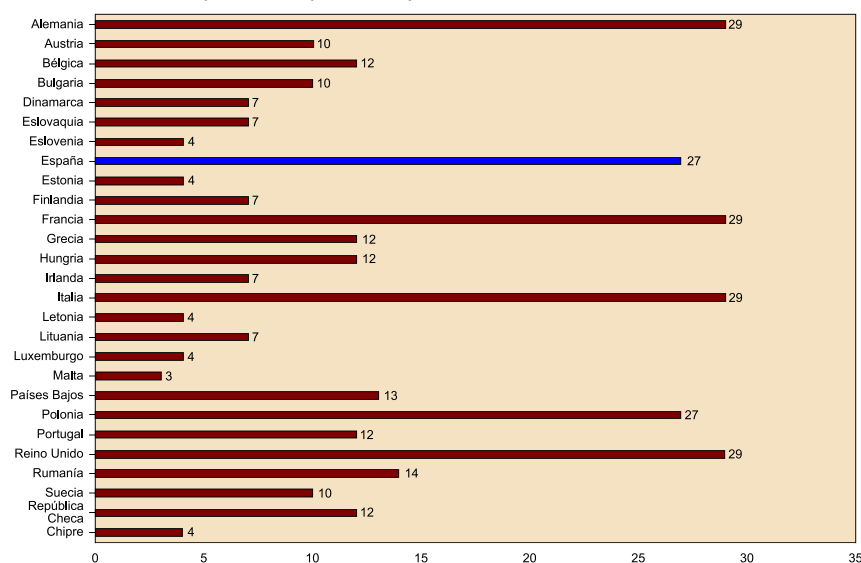
- si se proyectan 91 votos en contra;
- si se han pronunciado catorce miembros en contra;
- si el número de Estados que votan en contra representan más del 38% de la población.

Este régimen será aplicable también para las decisiones que se tomen entre el 1 de noviembre del 2014 y el 31 de marzo del 2017 si cualquier Estado lo pide; y sirve para ponderar el voto del Consejo Europeo cuando se tenga que pronunciar por mayoría cualificada.

Artículo 16.4 TUE

El artículo 16.4 TUE, modificado por el Tratado de Lisboa, dispone también las reglas de votación por mayoría cualificada aplicables desde el 1 de noviembre del 2014, que ya solo combinan dos criterios: número de Estados y porcentaje de población. La mayoría cualificada se definiría con un mínimo del 55% de los miembros a favor que comprendan, al menos, quince Estados y que reúnan como mínimo el 65% de la población de la UE. La mayoría se vuelve más exigente cuando no actúa a propuesta de la Comisión o del alto representante de la Unión, ya que se sitúa en un mínimo del 72% de los miembros que representan como mínimo el 65% de la Unión.

Distribución de votos por Estado para la mayoría cualificada



6.5. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo (PE) es la asamblea de los representantes de los pueblos de todos los Estados miembros de la Unión. Se elige por sufragio universal directo en cada Estado miembro. La sede del pleno del PE está en Estrasburgo. El PE representa el principio de la democracia en el seno de la UE. Los cambios experimentados a lo largo de su existencia (nombre, procedimiento




























de elección, participación en el proceso decisorio de la Unión, control sobre la Comisión, etcétera) muestran la creciente importancia de esta institución dentro de la UE.

Hasta 1979, los diputados del Parlamento eran elegidos por cada uno de los parlamentos nacionales de los Estados miembros, lo que permitía que, en la práctica, tuvieran un mandato doble: el de su parlamento nacional y el de la Asamblea. El Consejo, de acuerdo con las previsiones de los tratados originarios, adoptó el 20 de septiembre de 1976 una decisión y un acta anexa relativa a la elección del nuevo PE. El acta es un tratado internacional que modificaba los tratados originarios y cambiaba la forma de elegir a los parlamentarios europeos para aplicar un sistema de sufragio universal directo. Las primeras elecciones por sufragio universal directo fueron en 1979, y desde entonces se hacen cada cinco años.

Según el TFUE, el procedimiento electoral del PE debería ser uniforme para todos los Estados miembros, o bien articularse basándose en unos principios comunes a todos los Estados miembros (artículo 223.1 TFUE), aunque todavía no hayan sido adoptados. En ausencia de esta norma general sobre el régimen electoral, todas las elecciones que se han efectuado se han puesto de acuerdo con las disposiciones específicas presentes en las legislaciones de cada miembro para las elecciones en el PE.

Actualmente el PE está compuesto, como consecuencia de las últimas adhesiones de Rumanía y Bulgaria, por 754 eurodiputados.

Distribución de escaños por Estados (2009-2014)

Progresión de escaños hasta la actual legislatura tras Lisboa 2009-2014											
Estado miembro	2007	2009 > 2010		Estado miembro	2007	2009 > 2010		Estado miembro	2007	2009 > 2010	
		Niza	Lisboa			Niza	Lisboa			Niza	Lisboa
 Alemania	99	99	99	 República Checa	24	22	22	 Eslovaquia	14	13	13
 Francia	78	72	74	 Grecia	24	22	22	 Irlanda	13	12	12
 Italia	78	72	73	 Hungría	24	22	22	 Lituania	13	12	12
 Reino Unido	78	72	73	 Portugal	24	22	22	 Letonia	9	8	9
 España	54	50	54	 Suecia	19	18	20	 Eslovenia	7	7	8
 Polonia	54	50	51	 Austria	18	17	19	 Chipre	6	6	6
 Rumanía	35	33	33	 Bulgaria	18	17	18	 Estonia	6	6	6
 Países Bajos	27	25	26	 Finlandia	14	13	13	 Luxemburgo	6	6	6
 Bélgica	24	22	22	 Dinamarca	14	13	13	 Malta	5	5	6
Total:									785	736	754

El PE ejerce funciones presupuestarias; tiene poderes legislativos y poderes de control político y jurídico. Con estas cartas de presentación, sus funciones se parecen a las que ejercen de ordinario los parlamentos nacionales.

- **Funciones presupuestarias.** El Consejo y el PE se han de poner de acuerdo, dentro de los límites de los recursos propios, sobre la programación de los gastos que serán jurídicamente vinculantes (artículo 312 TFUE).
- **Participación en el proceso legislativo.** El PE puede proponer el ejercicio de la iniciativa legislativa a la Comisión. El peso decisivo del Parlamento en el proceso normativo tiene la máxima expresión en otras modalidades de participación de las que dispone en estos momentos. Hay dos formas básicas de participación en el proceso decisorio: de manera más importante e intensa, en el procedimiento legislativo ordinario (antes llamado procedimiento de codecisión) y en los procedimientos legislativos especiales.
- **Funciones de control político y jurídico.** El PE recibe información continuamente del presidente de la Comisión, de los comisarios y del presidente del Consejo sobre la conducción general de las diferentes políticas de la Unión. Esto le permite ejercer un control político amplio sobre el funcionamiento de la Unión con procedimientos muy parecidos a los de los parlamentos nacionales.
- **Participación en el nombramiento y control de otras instituciones u órganos.** Con procedimientos diferentes, el PE participa:
 - en el nombramiento de los miembros de la Comisión, de su presidente y del alto representante de la Unión para los asuntos exteriores y política de seguridad;
 - en la designación y el control de las actividades del defensor del pueblo;
 - en los nombramientos de los miembros del Tribunal de Cuentas, de los miembros y el presidente del Comité Ejecutivo del BCE y de los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y del Tribunal General.

6.6. Tribunal de Justicia

6.6.1. Composición

El Tribunal de Justicia (TJ) tiene la sede en Luxemburgo y está compuesto por jueces, abogados generales y un secretario. Ejerce todas las funciones judiciales en el seno de la UE.

- En cuanto a los **jueces**, el Tratado de Lisboa ha mantenido la decisión reflejada en el Tratado de Niza de que el Tribunal esté compuesto por un juez para cada Estado miembro (artículo 9 F del TUE); en la actualidad

son, pues, veintisiete. Para designar a los jueces, en la práctica, cada Estado miembro propone un candidato de su nacionalidad que es aceptado por el resto de Estados. Esta es una manera muy realista de aplicar el artículo 223 TFUE, inciso 1, donde se señala que los jueces serán designados de común acuerdo entre los Estados miembros. Son escogidos para un periodo de seis años y el mandato es renovable sin limitaciones (artículo 223 TFUE).

- Los **abogados generales** son también miembros del TJ y tienen un estatuto jurídico idéntico al de los jueces, a menos que no participen en la elección del presidente del Tribunal. Los requisitos y el procedimiento para seleccionarlos son también los mismos que los de los jueces, incluida la novedad relativa a la intervención del comité independiente en su nombramiento (artículo 224 bis del TFUE, inciso 1). Sus funciones dentro del Tribunal, en cambio, son diferentes. La misión del abogado general consiste en presentar, con imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de acuerdo con el estatuto del TJ, requieran su intervención, que son aquellos que no piden la aplicación mecánica de una jurisprudencia consolidada, sino que plantean una nueva cuestión de derecho.

Actualmente, el Tribunal tiene ocho abogados generales; cada año eligen a uno para desarrollar las funciones de primer abogado general, que tiene competencias para distribuir el trabajo entre ellos. Por acuerdo entre los Estados, se adoptó la regla que reserva un abogado general para cada Estado grande de la Unión: Reino Unido, Francia, Italia, Alemania y España. Los otros tres se reparten por rotación entre el resto de Estados miembros.

- El **secretario**, con el resto del personal de la Secretaría, realiza una importante tarea de asistencia al Tribunal y a sus miembros, como pasa en todos los órganos judiciales internacionales. Tiene a su cargo, bajo la supervisión del presidente, los servicios administrativos, lingüísticos, contables y de finanzas del Tribunal. El secretario es nombrado por los miembros del TJ (jueces y abogados generales) en votación secreta para un periodo de seis años, con posibilidad de renovación.

6.6.2. Organización

El Tratado de Lisboa no ha alterado el diseño de la organización y el funcionamiento del Tribunal que había antes. Así, la justicia se imparte en salas, en gran sala o en pleno, de acuerdo con lo que prevé el estatuto del TJ. El Tratado de Niza invirtió la regla previa, y determinó que la actuación en pleno sería extraordinaria y que lo habitual sería la formación de los jueces en salas.

- Las salas están compuestas por tres o cinco jueces, al frente de los cuales hay un presidente.

- La gran sala está compuesta por trece jueces; entre ellos está el presidente del Tribunal y los presidentes de las salas de cinco jueces.
- El pleno está integrado por todos los jueces; hoy son veintisiete, como ya hemos dicho.

La gran sala trata, en general, asuntos que se someten a petición de los Estados miembros o de las instituciones de la Unión que son parte del procedimiento. También el Tribunal puede decidir atribuirle determinados asuntos por razones de complejidad, importancia u otras circunstancias particulares. El pleno se reserva para casos muy excepcionales, previstos de manera exhaustiva en el TFUE, como por ejemplo, cuando se tenga que discutir la destitución del defensor del pueblo europeo a petición del Parlamento Europeo, ante la necesidad de declarar el cese de un comisario europeo o la disminución de sus derechos en caso de incumplimiento de sus obligaciones, o también en los supuestos en que se considere que un asunto es de importancia excepcional.

En cuanto al cuórum para las deliberaciones, hay que advertir que, para que las deliberaciones sean válidas, el número mínimo de jueces es de tres en las salas, tanto en las de tres como en las de cinco jueces, nueve en la gran sala y quince en el pleno. Las deliberaciones del Tribunal solo son válidas si se reúnen en una formación que contenga un número impar de jueces, sin que el presidente tenga voto de calidad.

Las decisiones se adoptan por consenso o, si no se alcanza, por votación mayoritaria. Las opiniones de los jueces disidentes no se hacen públicas, a diferencia de lo que pasa con otros tribunales internacionales.

6.7. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas Europeo, con sede en Luxemburgo, fue creado el año 1975 como órgano auxiliar del Parlamento y del Consejo, las máximas autoridades presupuestarias de la Unión. En 1992 el TUE lo elevó formalmente al rango de institución comunitaria para realzar el compromiso con el control de la corrección de la ejecución del presupuesto de la Unión.

Aunque su denominación pueda conducir al error, el Tribunal de Cuentas es un órgano de carácter administrativo y no judicial, que ejerce globalmente la función de controlar externamente y de manera independiente las cuentas de la Unión y de asesorar a las instituciones en cuestiones financieras.

El artículo 285 TFUE fija la composición del Tribunal de Cuentas. Basada en el principio de un miembro por Estado, su composición ha ido aumentando hasta los veintisiete miembros actuales. Su misión es fiscalizar o controlar la ejecución correcta del voluminoso presupuesto de la Unión (artículo 285 TFUE).

6.8. Banco Central Europeo

El Banco Central Europeo (BCE) es el organismo central de la política monetaria de la Unión Económica Monetaria (UEM) y el centro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El SEBC está formado por el BCE y por los bancos centrales de todos los Estados miembros (artículo 282.1 TFUE), hayan adoptado el euro o no. Dentro de este sistema, el máximo órgano de decisión en materia monetaria es el BCE, que tiene personalidad jurídica propia (artículo 282.3 TFUE).

El SEBC está dirigido por los órganos rectores del BCE, que son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo (artículo 283 TFUE). El Consejo de Gobierno está formado por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que tienen el euro. El Comité Ejecutivo está compuesto por el presidente, el vicepresidente y cuatro miembros más (que han de ser nacionales) de los Estados miembros. Todos son nombrados sobre la base de una recomendación del Consejo, consultado el PE y el Consejo de Gobierno del BCE, y por decisión del Consejo Europeo, adoptada por mayoría cualificada (artículo 283.2 TFUE), y no de común acuerdo, como ocurría hasta que entró en vigor el Tratado de Lisboa.

Esencialmente, los objetivos del SEBC (artículo 127 TFUE) impulsados por el BCE son:

- mantener la estabilidad de precios en la zona euro;
- apoyar las políticas económicas generales de la UEM, siempre que no afecten a la estabilidad de precios.

De acuerdo con el artículo 127 TFUE, las funciones básicas que se llevan a cabo mediante el SEBC son las siguientes:

- definir y ejecutar la política monetaria de la Unión,
- realizar operaciones de divisas,
- tener y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros,
- promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

7. Procedimiento legislativo ordinario

En general, para adoptar los actos legislativos de la Unión (reglamentos, directivas y decisiones), el artículo 289 TFUE distingue, en estos momentos, entre el procedimiento legislativo ordinario y los procedimientos legislativos especiales. La diferenciación se hace según la participación variable del Consejo o del Parlamento en el momento de la adopción. Aquí presentamos únicamente el procedimiento más común: el legislativo ordinario.

Del procedimiento legislativo ordinario emanan **actos jurídicos de carácter legislativo**. El antes conocido como procedimiento de codecisión se ha convertido, formal y materialmente, en el procedimiento legislativo ordinario de la Unión. En estos momentos, la mayor parte de los actos legislativos de la UE se adoptan mediante este procedimiento, que, con el Tratado de Lisboa, se ha recogido en 85 disposiciones del TFUE. En 48 de ellas no estaba prevista anteriormente su aplicación, porque no regía este procedimiento decisorio o porque no formaba parte de las competencias de la Comunidad Europea.

El procedimiento ordinario tiene dos lecturas e implica, por lo tanto, un equilibrio mayor de poderes entre el Consejo y el Parlamento. El Consejo no puede confirmar su posición común si no llega a un acuerdo con el PE.

- En la **primera lectura**, la Comisión envía al PE y al Consejo su propuesta. El PE aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo. Si el Consejo aprueba la posición del PE, puede adoptar el acto de que se trate. Si no quiere aceptar las propuestas del PE, el adopta una posición propia que envía al PE y que tiene que incluir los motivos que lo han llevado a adoptar esta posición.
- La **segunda** lectura del PE de la propuesta contenida en la posición del Consejo se debe efectuar en un plazo de tres meses. El PE ha de:
 - aceptar la posición del Consejo o no tomar ninguna decisión;
 - rechazar la posición del Consejo por mayoría de los miembros que la componen;
 - proponer, por mayoría de los miembros que la componen, enmiendas a la posición del Consejo.

La aceptación o el silencio implican la adopción automática del acto en la formulación correspondiente a la posición del Consejo. El rechazo supone la imposibilidad de que el Consejo adopte alguna decisión. La introducción de nuevas enmiendas abre dos nuevas hipótesis:

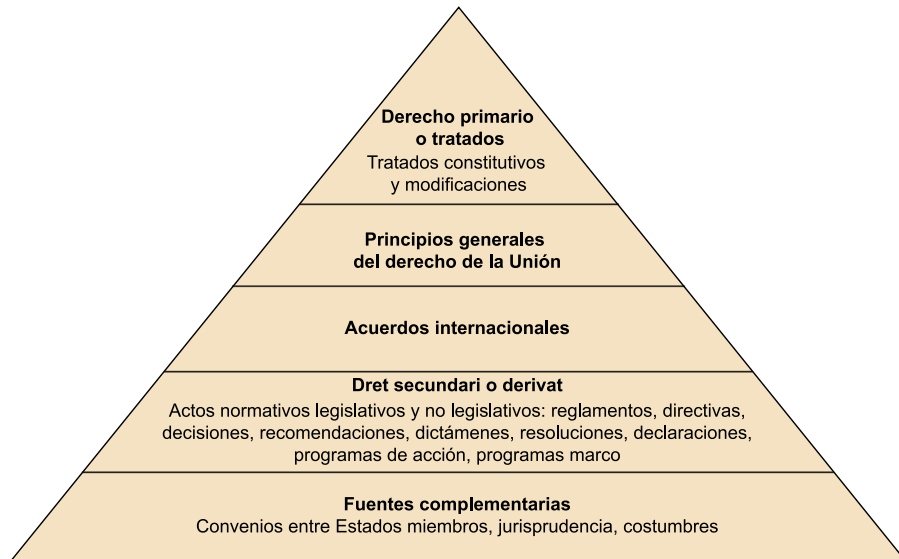
- la aceptación, por parte del Consejo, de las enmiendas por mayoría cualificada o por unanimidad (cuando la Comisión está en contra);

- la no aceptación de las enmiendas por parte del Consejo.
- Ello comportará el inicio de un **procedimiento de conciliación** en igualdad entre el PE y el Consejo, donde se intenta llegar a un acuerdo sobre las enmiendas no adoptadas. Si se llega a un acuerdo en el seno del Comité de conciliación, el Consejo y el Parlamento, respectivamente, por mayoría cualificada y por mayoría de los votos emitidos, adoptarán la propuesta final a la que se llegue. Si no hay acuerdo, se podrá adoptar el acto.

8. Fuentes del derecho de la UE

Una manera muy útil de clasificar las normas de la Unión es según la fuente de la que provienen. Esto nos permite saber también si hay un sistema de fuentes racional y sistemático para resolver aspectos tan relevantes como el valor de la norma en el ordenamiento en cuestión o su validez si hay alguna duda. Un sistema de fuentes identifica las formas válidas dentro de un ordenamiento jurídico para implantar derechos y obligaciones a los sujetos sometidos al mismo. Y el establecimiento de una prelación de fuentes permite saber, cuando hay una pluralidad de fuentes en un ordenamiento jurídico, cuál debe prevalecer sobre las otras en la resolución de la antinomia, es decir, en caso de conflicto de obligaciones entre dos o más fuentes del derecho.

En ausencia de una lista establecida de estas fuentes en los tratados, hay diferentes posibilidades para proceder al ordenamiento del sistema de fuentes de la Unión. Guiados por la idea de describir bien las características específicas de cada fuente y explicar la posición jerárquica dentro del ordenamiento de la Unión, distinguiremos el orden que representamos en la siguiente pirámide normativa:



Visto el carácter introductorio de este módulo, solo desarrollaremos las características principales del derecho primario y del derecho derivado.

8.1. Tratados o derecho primario

De acuerdo con el artículo 1.3 TUE:

"La Unión se fundamenta en este tratado y en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, denominados "los tratados"). Los dos tratados tienen el mismo valor jurídico. La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea".

El TUE y el TFUE, y los 37 protocolos y los dos anexos que los completan componen el derecho primario de la Unión Europea. Son tratados que han merecido la calificación del TJUE de "carta constitucional de una comunidad de derecho". Los dos textos tienen la misma jerarquía normativa. No se trata, como podíamos esperar al hablar del derecho principal de un Estado, de un conjunto de normas recogidas en un solo instrumento jurídico, tal y como se había intentado conseguir con el malogrado tratado por el que se establecía una constitución para Europa (2004).

Este derecho primario de la Unión está integrado por una pluralidad de instrumentos normativos. En esencia, se pueden agrupar de la siguiente manera:

- **Tratados originarios:** el Tratado de la Comunidad Económica Europea (1957) y el Tratado de la Unión Europea (1986). El TCEE ha cambiado su nombre dos veces: primero, el AUE lo transformó en Tratado de la Comunidad Europea (TCE), y ahora, el Tratado de Lisboa lo ha vuelto a cambiar por el de Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.
- **Tratados generales modificativos** de los tratados originarios: el Acta única Europea (1986); el Tratado de la Unión Europea (1992), con respecto a las modificaciones que introdujo el TCE; el Tratado de Amsterdam (1997); el Tratado de Niza (2001), y el Tratado de Lisboa (2007), que modifica al TUE y al TCE para convertirlo en TFUE.
- **Tratados modificativos particulares** que afectan a ciertas reformas específicas de las instituciones o del sistema de financiación.
- **Tratados y actas modificativas relativas a las adhesiones**, que se han creado cada vez que ha habido una adhesión nueva a la Unión.

El derecho primario constituye la fuente del ordenamiento que se sitúa en la cúspide en relación con el resto del derecho de la Unión. Del artículo 263 TFUE se deduce, por ejemplo, la superioridad del derecho originario sobre el derecho derivado y los acuerdos internacionales suscritos por la UE. Esta disposición permite al TJUE anular cualquier acto legislativo de las instituciones una vez constatado que se han violado los tratados o cualquier regla relativa a su interpretación. Y también se deduce del artículo 218.11 TFUE, dónde se prevé el recurso en el TJUE antes de la conclusión de un acuerdo internacional por la UE cuando pueda tener un contenido contrario a los tratados.

8.2. Derecho derivado

Para establecer una tipología básica de los actos jurídicos de derecho derivado, se parte, esencialmente, del artículo 288 TFUE (antiguo artículo 249 TCE), con el que se abre la sección del TFUE dedicada a los "actos jurídicos de la Unión", el primer inciso de la cual prevé que "para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes". A continuación, el artículo recoge las características y efectos de cada uno de estos actos. Así, se establece lo siguiente:

"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 a que se tenga que conseguir, y dejará, 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, solo será obligatoria para estos";

"las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes".

Estos actos jurídicos se llaman *típicos*, en contraposición a un conjunto variado de actas que también se han desarrollado en la práctica de las instituciones de la Unión y que no estaban expresamente previstas en los tratados, para los que la doctrina ha adoptado la denominación de *actos atípicos* o *innominados*.

Cuadro de actos típicos y actos atípicos

Actos típicos, según el artículo 288 TFUE (antiguo artículo 249 TCE)	
Obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento • Directiva • Decisión
No obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendación • Dictamen
Actos atípicos, no previstos en el artículo 288 TFUE	

Analizamos brevemente los más importantes: reglamento, directiva y decisión.

8.2.1. Reglamento

Si vemos el artículo 288 TFUE, el reglamento presenta tres características esenciales: tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y se puede aplicar directamente en cada Estado miembro.

Estas tres características lo aproximan, con respecto a su estructura y sus efectos, a lo que podría ser una ley en el derecho interno de cada Estado. Y para hacer honor a sus características, habitualmente el reglamento se dicta sobre materias que son de competencia exclusiva de la Unión, y su adopción tiende a agotar la materia sobre la que recae con su regulación exhaustiva.

Desglosamos a continuación los elementos normativos esenciales de los reglamentos que los diferencian de los otros actos típicos de carácter obligatorio.

- El **alcance general**. Indica, desde la perspectiva de sus destinatarios o subjetiva, que está determinado a producir efectos con respecto a un conjunto indeterminado o abstracto de sujetos que de manera objetiva entran dentro de su campo de aplicación. Pueden ser los Estados miembros, los particulares y las mismas instituciones de la UE. Desde la perspectiva de su ámbito espacial de aplicación, los reglamentos son generales también porque se aplican en todo el territorio de los Estados miembros, salvo exclusiones expresas.
- La **obligatoriedad en todos sus elementos**. El reglamento es obligatorio en todos sus elementos. Esto quiere decir que su contenido normativo es íntegramente oponible a los destinatarios. Las autoridades no pueden modificar el alcance o no aplicarlo fragmentariamente. No obstante, el reglamento puede dejar abierta la posibilidad, en algún aspecto, de adoptar medidas de desarrollo o de ejecución en el plano de la UE, siempre que no se contradiga o exceda lo que prevé el reglamento de base que sirve de referencia.
- La **aplicabilidad directa**. No resulta necesario tampoco transformar en derecho interno, o invertir esta norma en derecho interno, para que pueda ser invocada con plenos efectos ante la jurisdicción de los Estados por parte de los particulares, o para que sus órganos nacionales lo apliquen como elemento aparte del ordenamiento jurídico interno. No hay acto de recepción de los reglamentos en el plano interno para proceder, más tarde, a su aplicación y exigibilidad. Los reglamentos no se publican en el BOE ni pueden ser incorporados total o parcialmente en las normas internas. Tales acciones oscurecerían su procedencia y su valor normativo directo. De acuerdo con las previsiones del artículo 297 TFUE, solo se prevé, como requisito previo para la eficacia de los reglamentos, que se publiquen previamente en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) en todas las lenguas oficiales. El reglamento entrará en vigor una vez publicado en la fecha prevista en el mismo reglamento o, en caso de que no haya una fecha de entrada en vigor, al cabo de veinte días de ser publicado.

8.2.2. Directiva

La directiva es un acto jurídico de carácter normativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a que se tenga que conseguir, pero deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios, tal como prevé el citado art. 288 TFUE.

De esta definición se extraen los rasgos más característicos.

- El **alcance limitado**. La directiva no tiene necesariamente alcance general ni subjetivo ni espacial. La directiva es obligatoria para sus destinatarios. Pero, a diferencia del reglamento, la directiva puede dirigirse a todos o solo a ciertos Estados y, en cualquier caso, solo genera obligaciones a los Estados y no a los particulares.
- La **obligación de resultado**. La naturaleza de la obligación que opera para los Estados con respecto a las directivas es diferente también de la de los reglamentos. Las directivas imponen a los Estados obligaciones de resultado y les deja, al mismo tiempo, la libertad de escoger la forma y los medios para garantizar estos resultados, e incluso la libertad de abstenerse de no tomar ninguna medida de transposición si un Estado considera que su ordenamiento jurídico ya garantiza los resultados exigidos por la directiva.
- **Sin efecto directo**. La regla general es, por lo tanto, que las directivas no crean derechos y obligaciones cuya titularidad corresponde a los particulares: no tienen efecto directo; en cambio, sí lo tienen los reglamentos. Ahora bien, el TJUE, de manera excepcional, ha aceptado la posibilidad de que las directivas generen efectos directos en los particulares (personas físicas o jurídicas) y sean invocables ante el Estado cuando no se ha producido la transposición de la directiva a la orden interna, o cuando esta transposición ha resultado incompleta o defectuosa; por lo que puede resultar un perjuicio de sus derechos.
En estos casos, pasado el plazo de transposición que hace exigibles las obligaciones de la directiva, el particular podría hacer una invocación directa de los derechos que se puedan derivar a su favor de la directiva ante el Estado, siempre que estos derechos sean claros, precisos e incondicionales. La eficacia directa de las directivas es una excepción, y se ha interpretado de manera restrictiva, con estos criterios, impidiendo la invocación horizontal (de particular a particular) o vertical descendente (del Estado a los particulares).
- Las **obligaciones complementarias**. En la actualidad, las directivas incorporan una cláusula tipo que crea una obligación complementaria de resultado dirigida a los Estados. Los obliga a notificar en la UE las medidas tomadas para el cumplimiento de la directiva y a suministrar toda la información que pida la Comisión sobre la aplicación de la directiva.

8.2.3. Decisión

Según el Tratado de Lisboa, el actual artículo 288 TFUE establece que "la decisión será obligatoria en todos sus elementos; cuando designe destinatarios solo será obligatoria para estos".

Así:

- La decisión es **obligatoria en todos sus elementos** y puede crear, de manera inmediata, derechos y obligaciones para los destinatarios, sin necesidad de transposición.
- Una decisión puede "designar destinatarios" o no hacerlo, y reconocer que pueden ser también decisiones abstractas o sin un destinatario determinado. Sin perjuicio de esto, muchas decisiones continuarán designando a sus destinatarios (por ejemplo, un Estado concreto o un grupo de Estados o un particular –persona física o jurídica– o un grupo de particulares), por lo que funcionan como un acto para la ejecución administrativa del ordenamiento de la UE.

9. Relaciones entre el derecho de la UE y los derechos nacionales

La articulación de la relación entre las normas del ordenamiento de los Estados miembros y los tratados y el derecho adoptado por la Unión tiene que responder a los siguientes interrogantes normativos:

- ¿Cómo se introducen las normas de la Unión en el seno de los ordenamientos de cada Estado miembro? Lo que en derecho internacional se denomina genéricamente como recepción del derecho internacional para el derecho interno se resuelve con respecto al derecho de la Unión con la **regla de la aplicabilidad directa**.
- Una vez efectuada esta recepción, resulta especialmente provechoso saber qué principios resolverán los problemas de la norma aplicable que puedan tener los operadores jurídicos en caso de conflicto de obligaciones. Si una norma de derecho de la UE y una norma estatal tienen los mismos sujetos destinatarios y el mismo ámbito espacial y temporal de validez, pero contenidos contradictorios, ¿cuál debe ser aplicada? El **principio de primacía del derecho de la UE** pretende dar una respuesta global a estas situaciones.
- Identificada la norma aplicable, cuando se trata de una norma europea, es decir, de una norma de naturaleza internacional, un tema recurrente en este tipo de normas es el de los destinatarios de la norma: ¿quién es el titular de los derechos y deberes subjetivos que se derivan de la norma? En general, se entiende que el derecho de la Unión se beneficia de la posibilidad de generar **efectos directos** en la esfera de los particulares, y no solo de los Estados o las instituciones europeas.
- Y finalmente, en cuanto a la acción pública institucional, la cuestión más relevante afecta al desarrollo normativo y ejecución administrativa del derecho de la Unión: ¿quién hará estas funciones de aplicación del derecho de la Unión dentro del Estado cuando son necesarias? En general, la actividad de las instituciones europeas no agota estas facetas por su cuenta. Al contrario, el derecho de la Unión exige la participación esencial de las instituciones internas de cada Estado. Hay dos principios que regulan principalmente la aplicación nacional del derecho de la Unión: el **principio de autonomía institucional y procedimental**, y el **principio de cooperación leal**. Todas estas reglas y principios tienen como objetivo garantizar la eficacia de los tratados y del derecho adoptado por la Unión.

9.1. Recepción y efectos: reglas directas de la aplicabilidad y del efecto

Los tratados no establecen de manera general y expresa la aplicación de estas reglas al derecho de la Unión en conjunto. Su consagración como principios del derecho de la Unión, y ahora de la UE, se ha producido, esencialmente, mediante la actividad jurisprudencial del TJUE. Regulan dos cuestiones de gran importancia cuando nos referimos a las relaciones entre ordenamientos jurídicos:

- con qué mecanismos se introducen las normas del derecho de la UE dentro del ordenamiento jurídico de cada Estado miembro;
- a quién crea obligaciones la norma europea.

9.1.1. Aplicabilidad directa

El derecho de la Unión Europea se integra inmediatamente dentro de los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro sin necesidad de ninguna fórmula especial de introducción que proceda del derecho nacional de cada Estado.

Esto quiere decir, respecto a los tratados de la Unión, que la aplicación interna por parte del juez no está, en estos momentos, condicionada por el cumplimiento de los procesos de recepción establecidos por las constituciones respectivas. La jurisprudencia del TJUE ha reconocido también el atributo de la aplicabilidad directa o inmediata respecto al resto de los actos normativos de la UE; en la actualidad, de los actos jurídicos de la Unión que se enumeran en el capítulo 2 del título I de la sexta parte del TFUE y de los acuerdos internacionales del título V de la quinta parte del TFUE.

La **aplicación directa** del derecho de la UE aparece expresamente reconocida en el artículo 288 TFUE como característica de los reglamentos, y se tiene que entender (en el sentido que ahora se explicará) como una característica general del resto de las normas antes aludidas. El conjunto de los actos jurídicos de la Unión penetra en el ordenamiento jurídico de los Estados sin el auxilio de ninguna otra medida nacional de recepción interna. El derecho derivado de la UE no necesita ser publicado en el BOE, en el caso del ordenamiento español, como condición para ser aplicado internamente, ni tampoco los acuerdos internacionales de la UE. La exigibilidad del ordenamiento jurídico de la Unión se rige por sus propias normas relativas a este aspecto.

9.1.2. Efecto directo

El efecto directo es otra particularidad del conjunto del derecho de la Unión. Según la jurisprudencia reiterada del TJUE, el efecto o eficacia directa del derecho de la Unión indica que esta integración inmediata del ordenamiento europeo en el orden interno de cada Estado miembro puede operar a favor de los particulares otorgándoles el derecho a invocar en el plano nacional, ante

el Estado u otros particulares, los derechos de los que son titulares de acuerdo con los tratados, los reglamentos u otras actas jurídicos del derecho de la UE revestidos de este efecto.

Las consecuencias del principio de efecto o eficacia directa han sido matizadas en la jurisprudencia del TJUE según cada fuente normativa del derecho de la Unión, a partir de las dos posibilidades de proyección subjetiva de la invocación del efecto directo: el Estado o los particulares. Recuerda que las directivas, en general, no tienen efecto directo.

9.1.3. Jerarquía: principio de primacía del derecho de la UE

Una vez integradas estas normas dentro de los ordenamientos de cada Estado miembro, hay que definir cómo interactúan con el resto de normas que coexisten dentro del ordenamiento de cada Estado: qué posición jerárquica tienen dentro del ordenamiento de cada Estado en que se han integrado. La regla de la primacía del derecho de la UE responde a esta segunda cuestión. Sumado al principio anterior, tiende a garantizar la eficacia final del derecho de la Unión en el territorio de los Estados miembros. Implica la prevalencia de los tratados y del derecho adoptado por la UE sobre el derecho interno en caso de conflicto normativo.

Este principio defiende la integridad del derecho de la Unión ante la posible fragmentación que supondría subordinar la eficacia del derecho interno a cada uno de los veintisiete ordenamientos jurídicos correspondientes a cada Estado miembro. La ausencia de una norma expresa en los tratados que establezca la primacía del derecho de la Unión sobre el derecho interno de cada Estado no ha impedido que el TJUE reconociera este principio esencial que regula la interacción entre las normas del derecho de la Unión y las normas de los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro.

9.1.4. Aplicación nacional: principio de autonomía procedimental e institucional

El Consejo, la Comisión y el TJCE se encargan, dentro de la Unión, de la aplicación y el control del derecho de la Unión. Normalmente, será la Comisión quien se encargue de la función de desarrollo normativo del derecho de la Unión (artículo 290 TFUE), por delegación del Consejo. La ejecución administrativa dentro de la UE también la ejerce principalmente la Comisión, aunque en casos excepcionales pueda ser ejercida por el Consejo (artículo 291.2 TFUE).

Las relaciones directas entre la Comisión y las empresas son relativamente frecuentes, ya que ejerce controles inmediatos sobre las reglas relativas a las competencias, otorga ayudas o controla las ayudas del Estado a las empresas. Y finalmente, la ejecución judicial del derecho de la Unión es la función principal del TJUE, que garantiza la aplicación del derecho de la Unión mediante las atribuciones jurisdiccionales realizadas en los artículos 251-281 TFUE y los

diferentes recursos que se pueden presentar ante su jurisdicción. Estos recursos tienen como objetivo garantizar la aplicación uniforme del derecho de la Unión y controlar las actuaciones de los Estados miembros y de las instituciones europeas. Pero, el aparato legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados miembros es una pieza insoslayable en el cumplimiento efectivo del derecho de la Unión.

La aplicación efectiva del derecho de la Unión depende de esta participación nacional. Los Estados miembros están, así, obligados a adoptar "todas las medidas de derecho interno necesarias para ejecutar los actos jurídicamente vinculantes de la Unión" (artículo 291 TFUE). La participación necesaria del Estado en la aplicación del derecho de la Unión apela a su acción en diferentes modalidades.

- La **aplicación normativa** (desarrollo normativo del derecho de la Unión) se puede plantear tanto respecto al derecho de la Unión originario como respecto al derecho derivado. La cuestión es que sus disposiciones no sean bastantes precisas o dejen al Estado un margen de apreciación o de acción para cumplir los objetivos de la normativa europea.
- La **aplicación administrativa** a los particulares por parte de las autoridades nacionales es la regla general. Así, la percepción de los recursos propios de la Unión (derechos aduaneros, exacciones agrícolas y porcentaje del IVA) se realiza mediante las administraciones de los Estados miembros; o la financiación de la política agraria común, llevada a cabo directamente por las administraciones nacionales que, incluso, establecen sus propios procedimientos de sanción.
- La **aplicación judicial** permite también que se puedan presentar recursos ante la jurisdicción interna de los Estados invocando la aplicación del derecho de la Unión. El juez nacional es, de hecho, el juez natural del derecho de la Unión.

El **principio de autonomía institucional y procedimental** resuelve la cuestión de quién y cómo, dentro del Estado, tiene que cumplir estas funciones. Es una regla especialmente útil cuando encontramos un Estado de estructura política compleja, como España, donde se ha operado una fuerte distribución de competencias entre el Estado central y el Estado autonómico. El derecho de la Unión no impone ni prejuzga qué procedimiento o qué órganos internos han de asumir la tarea de asegurar esta aplicación del derecho de la Unión en cualquiera de sus manifestaciones. Son las normas internas de cada Estado las que deciden qué instituciones y con qué procedimientos tienen competencias para aplicar el derecho de la Unión. Esto, en España, permite la participación de las comunidades autónomas en la aplicación del derecho de la Unión

La regla general relativa a la aplicación del derecho de la Unión en España, confirmada por la jurisprudencia del TC, es la de la **correspondencia con la distribución de competencias internas efectuadas entre el Estado y las comunidades autónomas**, con la titularidad de la competencia de desarrollo normativo y ejecución administrativa del derecho de la Unión. No hay alteración en el ámbito interno de aplicación del derecho de la Unión de las competencias estatales o de las comunidades autónomas.

Resumen

La Unión Europea es una asociación de Estados europeos con democracias consolidadas (actualmente, veintisiete) de duración indefinida, creada y regulada mediante tratados internacionales (TUE y TFUE), con una misión común atribuida para todos sus miembros, dotada de una estructura institucional permanente, y con personalidad jurídica internacional propia. En la persecución de los objetivos compartidos ejerce en las materias funciones políticas, legislativas, ejecutivas y judiciales, y con el alcance que reconoce el mismo TUE.

Para ser miembro de la UE, los Estados que lo solicitan deben cumplir unos requisitos sustantivos y superar un proceso complejo de adhesión. En general, el candidato ha de satisfacer unos criterios políticos (ser una democracia, respetar los derechos humanos y el imperio del derecho), económicos (aplicar un modelo de economía liberal compatible al del mercado interior y alcanzar un grado suficiente de convergencia económica y de nivel de desarrollo económico) y jurídicos (disponer de un marco judicial y administrativo que haga que el Estado candidato sea capaz de asimilar el conjunto del caudal de la Unión).

En síntesis, la UE tiene tres objetivos:

- promover el progreso económico y social de manera medioambientalmente sostenible;
- afirmar la propia identidad en política exterior;
- conseguir un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

Las competencias normativas atribuidas a la Unión para desarrollar estos fines pueden ser catalogadas como competencias exclusivas (por ejemplo, política monetaria), compartidas (por ejemplo, medio ambiente) o complementarias (por ejemplo, investigación) en función del grado de cesión del ejercicio de competencias soberanas que han aceptado los Estados.

Las instituciones de la UE encarnan este marco institucional único. Lo componen la Comisión, el Consejo Europeo, el Consejo, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo.

Las instituciones configuran un modelo organizativo muy original:

- El Parlamento Europeo representa el interés del pueblo de la UE.
- El Consejo Europeo y el Consejo representan los intereses de cada Estado.
- La Comisión representa los intereses de la UE.
- El Tribunal de Justicia representa los intereses del derecho de la Unión, su aplicación correcta y su interpretación adecuada.

- El Tribunal de Cuentas protege el interés de la Unión, de los Estados miembros y de los pueblos de la UE, con una gestión financiera adecuada y transparente.
- El BCE defiende los intereses de seguir una política monetaria correcta y vigilar la inflación.

El aparato orgánico de la UE da vida a sus objetivos, pero no se agota en estas instituciones. Tiene otros órganos auxiliares, establecidos dentro de los tratados originarios o creados por las instituciones y dotados de funciones específicas (por ejemplo, el Comité de las Regiones por la CE, el Consejo Económico y Social, el Defensor del Pueblo, etcétera).

Hasta 1986, los procedimientos decisorios de las comunidades daban una participación muy marginal al Parlamento Europeo. Hoy, el Parlamento está presente, con diferentes grados de incidencia, en todos los procesos decisorios de la Unión, y puede llegar a paralizar la acción legislativa.

El ordenamiento jurídico de la Unión es un sistema normativo e institucional autónomo que se integra en los sistemas normativos e institucionales de sus Estados miembros. Tiene sus propias fuentes del derecho y un sistema institucional de generación, aplicación judicial y cumplimiento del derecho comunitario. Las fuentes del ordenamiento jurídico comunitario son, por orden jerárquico:

- el derecho primario u originario,
- los principios generales del derecho comunitario,
- los acuerdos internacionales suscritos por las comunidades y los actos unilaterales adoptados por los órganos internacionales creados en estos tratados,
- el derecho derivado o secundario,
- el derecho complementario.

Las relaciones entre el derecho de la Unión y el derecho interno se guían por cuatro grandes principios.

- La aplicabilidad directa o inmediata se refiere, en sentido propio, al mecanismo de recepción del derecho de la Unión para el derecho interno. El conjunto de las disposiciones normativas comunitarias penetra en el ordenamiento jurídico de los Estados sin el auxilio de ninguna otra medida nacional de recepción interna.
- El efecto o eficacia directa del derecho comunitario indica que el derecho de la Unión puede operar a favor de los particulares otorgándoles derechos invocables ante las instituciones internas de su Estado. La capacidad del derecho comunitario para crear derechos y obligaciones individuales en la esfera jurídica de los particulares, sin necesidad de un desarrollo normativo posterior de las normas comunitarias por parte de los Estados miembros,

no implica que todo el derecho comunitario tenga eficacia o efecto directo en la esfera de derechos y obligaciones individuales de cada particular, o que la eficacia directa tenga siempre el mismo alcance. Así, los reglamentos y las decisiones dirigidas a los particulares tienen efectos directos plenos desde su entrada en vigor. También pueden tener eficacia directa plena los tratados originarios si sus disposiciones son claras e incondicionales. Por el contrario, las directivas y los acuerdos internacionales suscritos por las comunidades solo tienen efectos directos verticales y ascendentes (invocables por los particulares contra el Estado, pero no contra otros particulares) excepcionalmente.

- El principio de primacía del derecho comunitario implica la prevalencia del derecho comunitario sobre el derecho interno en caso de conflicto normativo. Este principio defiende la integridad del derecho comunitario ante la posible fragmentación que supondría la subordinación de la eficacia del derecho interno a cada uno de los veintisiete ordenamientos jurídicos correspondientes a cada Estado miembro.
- Respecto al principio de autonomía procedimental e institucional, el derecho comunitario no impone qué procedimiento o qué órganos internos tienen que asumir el trabajo de asegurar esta aplicación del derecho de la Unión en cualquiera de sus manifestaciones. Son las reglas internas de cada Estado las que deciden qué instituciones y con qué procedimientos tienen competencias para aplicar el derecho europeo.

