



Prologado por  
**IGNACIO S. GALÁN**

# MANUAL de DERECHO para INGENIEROS

## El Derecho de principios del Siglo XXI: nuevos retos y tensiones

**Directores:**  
JAIME DE RÁBAGO MARÍN  
SANTIAGO MARTÍNEZ GARRIDO

**Coordinadores:**  
MANUEL ARAGÓN REYES  
ALBERTO ALONSO UREBA

# Capítulo II

# Derecho de la Unión

# Europea

## Derecho Institucional

**Araceli MANGAS MARTÍN**

*Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid*

### 1. EL DERECHO COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN POLÍTICO-ECONÓMICA

El proceso de unidad europea ha logrado, frente los intentos político-militares del pasado, un elevado nivel de integración al haber optado por el Derecho como instrumento de armonización y unificación económico-social. También por haber vinculado el nacimiento de la norma europea a la negociación mediante consensos o acuerdos mayoritarios en las Instituciones europeas, así como por haber establecido el control judicial de su respeto por un Tribunal de Justicia propio de la Unión Europea (en adelante, TJUE).

Nuestra cultura greco-romana está vinculada a la fuerza de la norma como instrumento de resolución de los conflictos y de los problemas económico-sociales. Las normas jurídicas han encauzado el proceso de integración en todas sus políticas. Una singularidad del sistema jurídico europeo es el enigma de la norma sin la fuerza, es decir, sin un sistema coercitivo propio. La Unión Europea (en adelante, UE) está basada en la fuerza de la norma dialogada. Es un modelo de transacción continua en un marco institucional y procedimental detallado y meticuloso para dar pie a la interacción de intereses públicos nacionales y europeos diversos. Normas negociadas, normas recurribles siempre, y normas interpretadas y aplicadas de forma unitaria. De ahí que los valores de la igualdad ante la ley, el respeto a las normas y el Estado de Derecho sean la columna vertebral de la Unión.

La unificación europea ha sido, hasta ahora, fundamentalmente *un proyecto de paz* fundada en tratados internacionales; este proceso exigió el sacrificio parcial de las soberanías nacionales, su traslación a Instituciones, acordar políticas comunes, atenuar las identidades nacionales y vincularlos a unos valores comunes (art. 2 del Tratado de la Unión Europea, en adelante, TUE) que expresan porqué estamos juntos.

Desde luego, sin la norma europea y su buena técnica jurídica jamás se hubiera podido erigir un nivel tan seguro, profundo y extenso de integración. Igualmente, cuánto se le deba al Tribunal de Justicia y a los jueces nacionales es imposible de calcular y valorar.

## 1.1. Fundamento y límites de las competencias de la UE: la atribución de competencias

La Unión Europea no tiene competencias propias; sus competencias no son originarias sino derivadas de la atribución voluntaria de los Estados miembros. Recibe sus competencias del apoderamiento que hacen voluntariamente los Estados miembros (en adelante, EEMM) en los Tratados constitutivos y de reforma en favor de las Instituciones europeas. Es decir, renuncian los Estados a hacer por sí mismos determinadas actuaciones y decisiones y otorgan competencias expresas a las Instituciones, en las que participan los Estados y la ciudadanía, para actuar de forma compartida.

La Unión Europea, como toda organización internacional intergubernamental, se crea por sus EEMM miembros para lograr objetivos concretos (art. 3 TUE) y para ello se le dota de competencias *funcionales* (arts. 1 y 5 TUE). Además, aunque los fines u objetivos de la UE son muy extensos — más que en ninguna otra organización internacional—, sin embargo no dispone de todos los poderes para alcanzar sus objetivos sino de poderes limitados. Luego, la competencia comunitaria es una competencia expresa, específica y limitada.

La UE sólo dispone de las *específicas* competencias atribuidas concretadas caso por caso en los Tratados constitutivos. El precepto que regula cada competencia es la base jurídica imprescindible para actuar en la UE; no dispone de poderes generales ni de objetivos o fines generales como un Estado.

La competencia se caracteriza, además, por ser irreversible y efectiva. *Irreversibilidad* significa que la atribución no es recuperable unilateralmente por los EEMM; es decir, los Estados se han desposeído de las competencias atribuidas y han aceptado solo ejercerlas a través de normas aprobadas por las Instituciones. Ese carácter definitivo de las competencias trasladadas a la UE, no impide a los EEMM decidir su retirada de la UE (art. 50 TUE).

*Efectividad* de la atribución se refiere a que si la Unión ha ejercido su competencia produce la correlativa desposesión interna; si hay inacción de la UE, los Estados pueden ejercer transitoriamente sus competencias procurando no entorpecer los objetivos y fines de la futura regulación europea.

Una consecuencia de la competencia expresa, específica y limitada de la UE es que toda competencia no atribuida en los Tratados a la UE corresponde a los EEMM y permanece bajo soberanía nacional (arts. 4.1 y 5.2 TUE). Es el denominado *principio de presunción de competencia del Estado*.

Y otra consecuencia, en este caso negativa, es que al ser un sistema rígido de delimitación de competencias, aunque la integración europea es muy dinámica, se puede dar un *desfase*, de un lado, *entre la escasa competencia atribuida y, de otro, los objetivos y nuevas necesidades a alcanzar*. No obstante, desde su fundación en los años cincuenta del pasado siglo, se mantiene un precepto que introduce un *correctivo* a la rígida competencia de atribución: es el art. 352 TFUE. Son las *competencias implícitas* o evolutivas; como una suerte de «comodín» pues permite en casos imprevistos dotar de competencia normativa a la Unión o complementarla en caso de insuficiencia.

La UE nunca ha utilizado la atribución por materias, típica de los sistemas federales o cuasi-federales de base estatal. Es decir, los Estados no atribuyen a la UE sectores o materias completas. No hay títulos competenciales sino ámbitos materiales de competencia. Los tratados solo prevén ámbitos *limitados* y concretos de actuación, caso por caso, determinando el alcance, las condiciones, los procedimientos de adopción y las modalidades del ejercicio de cada competencia.

Si bien se enfatiza que la UE no tiene competencias generales ni sectores estancos de competencias, desde la reforma de Lisboa (2009) se ha decidido por razones de mera clarificación definir las competencias en tres grandes categorías: exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación y complemento (art. 2 TFUE), Y junto a la tipología de competencias, establece un listado de ámbitos que recaerían en unas y otras (arts. 3, 4 y 6 TFUE).

*Competencias exclusivas* son aquellas en las que solo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes (art. 2.1 TFUE); por el contrario, los EEMM solo podrán ejecutar y aplicar esos actos. Las competencias exclusivas de la UE son: unión aduanera, competencia leal entre empresas, política comercial común, gestión y conservación de recursos pesqueros y política monetaria (art. 3 TFUE, lista cerrada).

*Competencias compartidas* son aquellas en las que concurren los EEMM y la Unión en su regulación (art. 2.2 TFUE). Ambos pueden legislar y adoptar actos vinculantes, si bien cuando regula la UE «ocupa el terreno» (*preemption*) y desplaza la normativa nacional. No obstante, la Unión controlará y limitará el ejercicio de su competencia mediante varios principios (proporcionalidad y subsidiariedad, ver *infra* 1.2) a fin de dejar suficiente espacio a la normativa nacional. El listado de competencias compartidas es muy amplio y a título ejemplificativo o no exhaustivo («ámbitos principales», art. 4.2 TFUE).

*Competencias de apoyo, coordinación y complemento* tienen una baja intensidad normativa de la Unión, estando incluso expresamente excluida la armonización legislativa europea (art. 2.5 TFUE). La Unión fomenta, apoya, complementa, pero no legisla ni desarrolla ni armoniza. El listado es exhaustivo o cerrado (art. 6 TFUE).

De forma intencionada los tratados no incluyen en las categorías clásicas expuestas otras competencias de la UE. Los Estados estimaron que ciertas competencias muy delicadas no eran fácilmente subsumibles en esas categorías. Son los casos de la *Política Exterior y de Seguridad Común* (en adelante, PESC) y, vinculada a ella, la *Política Común de Seguridad y Defensa* (ver *infra* 4.4); y de la *política de coordinación económica y de empleo*, de gran trascendencia interna, si bien exige «coordinación» entre los EEMM (art. 5 TFUE). Tras la crisis económico-financiera de 2008-2018 hubo una relevante intervención europea más allá de la mera coordinación.

## 1.2. Principios de desarrollo de las competencias: flexibilidad en el ejercicio (cooperación reforzada)

El modo de ejercicio y desarrollo de las competencias atribuidas a la Unión está condicionado por tres principios: proporcionalidad, suficiencia de medios y subsidiariedad. No son principios que afecten a la delimitación o reparto de competencias —que ya se ha señalado se rigen por el principio de atribución de competencias (*supra* 1.1)— sino al modo de ejercicio.

Principio de *proporcionalidad*: ninguna acción de la UE excederá de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos de la UE (art. 5.4 TUE y Protocolo n.º 2 al TUE). Por tanto, cualquier carga financiera o administrativa, ya recaiga sobre los gobiernos nacionales o regionales, los agentes económicos o los ciudadanos, deberá ser reducida al mínimo y proporcionada al objetivo que se desee alcanzar. Este principio obliga también a los EEMM cuando aplican el Derecho de la UE.

Principio de *suficiencia de medios*: la UE debe disponer de los medios adecuados para alcanzar sus objetivos de acuerdo con las competencias atribuidas (art. 3.6 TUE). Estos dos principios son exigibles en todas las competencias del UE (exclusivas, compartidas y complementarias).

El *principio de subsidiariedad* tiene por finalidad controlar hasta dónde puede llegar la acción europea cuando aprueba actos en el campo de las competencias *compartidas*. Tendrá que comprobar, tanto la Comisión cuando presenta su propuesta como el Parlamento Europeo (en adelante, PE) y el Consejo al aprobarla, que la acción normativa está justificada 1) por la

necesidad de actuar, 2) la dimensión o efectos de la acción a escala de la Unión, 3) la mayor eficacia de la acción común, y 4) que los objetivos de la acción no pueden ser logrados por los Estados tanto en su nivel central como regional y local. Son condiciones cumulativas. No sirve para atribuir competencias ni repartirlas ni es un límite a la competencia de la UE.

Desde la reforma del TFUE en 2009 se ha erigido un completo mecanismo de control de respeto de estos principios. *Control político preventivo*: La Comisión inicia el procedimiento de *alerta temprana* al enviar su propuesta a cada cámara de los parlamentos nacionales a fin de que comprueben si la propuesta legislativa europea respeta el principio de subsidiariedad y proporcionalidad *antes de su envío a la coautoridad legislativa* de la UE (PE y Consejo). El plazo total es de 8 semanas. Las cámaras parlamentarias nacionales pueden a su vez enviar el expediente a las cámaras parlamentarias regionales.

Si una cámara de un parlamento nacional estima que esa propuesta europea no está justificada, emite un informe negativo, llamado en el argot «*cartulina amarilla*», que se envía a la Comisión. Si la propuesta es respetuosa no tiene que enviar informe alguno.

Si la Comisión recibe un *tercio de informes negativos de las cámaras nacionales*, debe reexaminar su propuesta, ya sea para reformarla, ya sea para reafirmarse en su texto. Si la Comisión recibe una *mayoría de informes negativos* (28 sobre 54 —dos cámaras por Estado miembro—), en argot «*cartulina roja*», el PE puede rechazar la propuesta por una mayoría fácil de votos emitidos; si no lo hace, el Consejo también podrá por una mayoría sencilla del 55% del Consejo rechazar la propuesta a la Comisión (lo que equivaldría en España una enmienda a la totalidad).

*Control judicial*: Si se adoptara un acto legislativo europeo sobre el que una o varias cámaras parlamentarias de cualquier Estado miembro estiman que el acto en vigor viola el principio de subsidiariedad, cualquier cámara podrá solicitar al Gobierno que interponga recurso de nulidad ante el TJUE (previsto en el art. 263 TFUE) *en nombre de una cámara parlamentaria*. Y, además, el Protocolo núm. 2 permite al Comité de las Regiones interponer recursos por incumplimiento del principio de subsidiariedad respecto de actos legislativos que sean objeto de su dictamen.

*Ejercicio flexible de las competencias*: Las *cooperaciones reforzadas* son «opciones a la carta» para avanzar. Garantizan que no caben vetos sobre una competencia no exclusiva atribuida en los Tratados cuando hay una amplia y decidida voluntad de una masa crítica mínima (9) de EEMM para seguir avanzando. Aunque no haya la mayoría cualificada o, en su caso, unanimidad para aprobar una norma prevista en los Tratados para todos los EEMM, como válvula de «último recurso», una vanguardia de al menos 9 EEMM puede aprobarla siempre que respete la coherencia interna y externa y el carácter abierto de la cooperación reforzada. Las normas de derecho derivado aprobadas por estas vanguardias de Estados solo obligan a los participantes en la cooperación reforzada. Su marco jurídico general es el art. 20 TUE y su procedimiento detallado en los arts. 326 a 334 TFUE.

Se ha recurrido a este procedimiento expeditivo para aprobar algunas normas como la ley aplicable al divorcio y separación judicial, patente única europea, regímenes económicos de las parejas internacionales (tanto en materia de regímenes económicos matrimoniales como de efectos patrimoniales de las uniones registradas) y la creación de la Fiscalía Europea (Reglamento 2017/1939).

## 2. COMPLEJIDAD Y ORIGINALIDAD DE LA GOBERNANZA EUROPEA

Desde el inicio del proceso en 1951-1957 (CECA-CEE-EURATOM) se trató de evitar emular modelos estatales para evitar cualquier reticencia sobre una supuesta estatalidad o semejanza con modelos políticos europeos. En buena medida el sistema de gobierno de la UE es más próximo a las relaciones de poder y responsabilidad propias del sistema norteamericano (*checks and balances*, pesos y contrapesos) que al tradicional sistema político interno en Europa.

El «método comunitario» se caracteriza por poner en juego muchos intereses y factores; genera una dinámica compleja que exige negociar y dialogar entre las tres Instituciones decisorias (Comisión-Parlamento Europeo-Consejo); no deja en manos de una persona o de una sola institución la responsabilidad de la decisión, diluyendo y repartiendo el poder entre las instituciones y obligando a colaborar entre ellas (art. 295 TFUE). Evita crear un poder definido, así como competir con los modelos nacionales. El proceso de integración y su sistema institucional tiene cierta inspiración en los sistemas federales clásicos (EE.UU., formación del Estado alemán en el siglo XIX) pero con moldes o instrumentos organizativos internacionales.

## 2.1. Doble legitimidad de la UE. Un proceso federalizante

La Unión Europea es una organización que integra ciudadanos y Estados basada en una doble legitimidad democrática e internacional, fundando su legitimidad en el consentimiento de los EEMM y de la ciudadanía.

A diferencia de las organizaciones internacionales clásicas, el proceso de integración europeo necesita del apoyo de la ciudadanía; la Unión Europea absorbe partes considerables de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales de sus EEMM. La sustancia de la que se nutre este proceso es federal y, por ende, política, cuyos fundamentos comparte con los procesos federales estatales: la doble legitimidad territorial y democrática. Por ello, los Tratados siempre han utilizado instrumentos concretos de inspiración estatal-federal para garantizarse la legitimidad en el origen de las Instituciones y en el ejercicio de sus poderes.

Desde las reformas del Tratado de Maastricht en 1992 son más visibles los objetivos políticos con saltos cualitativos. El objetivo de la cohesión económica y social hizo visible para la opinión pública el elemento de solidaridad federal; el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria (en adelante, UEM) tuvo finalidad política, siendo el euro —como moneda única y común— un verdadero revulsivo unificador.

No es un federalismo estatalizante; el federalismo europeo no trata de sustituir a los EEMM por un Estado federal; se sirve de los instrumentos y del método federal (unión aduanera, mercado interior, instituciones comunes junto a las territoriales). El modelo político europeo se funda en la desaparición material de las fronteras, en la difuminación del poder soberano hasta compartirlo, acordar en común las reglas de derecho para la convivencia y en organizar a pueblos diversos pero homogéneos en torno a un sistema multinivel o de poderes múltiples.

## 2.2. Instituciones, organismos y agencias que participan en la formación, adopción y aplicación de las normas

La Unión Europea está regida por siete *Instituciones*: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas (art. 13 TUE).

Los Tratados son muy formales al distinguir entre «instituciones» como órganos principales de la UE, y el resto de organismos u órganos secundarios de la UE. Algunos organismos ejercen con autonomía sus funciones como el Defensor del Pueblo europeo o la Oficina de Lucha Anti Fraude (OLAF). Aunque el Banco Europeo de Inversiones (BEI) está regulado en los Tratados de la UE no es ni una institución ni un órgano de la Unión, sino un establecimiento público internacional financiero vinculado a los fines de la Unión, cuyos funcionarios lo son de la UE, pero el BEI conserva su personalidad jurídica separada de la UE.

Los Tratados no siguen la división de poderes de los sistemas constitucionales clásicos; al contrario, varias Instituciones comparten poderes (de decisión y de control) de forma ordenada con atribuciones expresas y caso por caso en los tratados.

Otros órganos tienen claramente funciones consultivas como el *Comité Económico y Social* — hasta 350 representantes de empresarios, trabajadores e intereses socio-profesionales varios, de los cuales 21 por España—. O el *Comité de las Regiones* — hasta 350 representantes de los poderes regionales y locales, de los cuales 21 por España— llamados a asistir al PE, Consejo y Comisión — como Instituciones con atribuciones en la formación y adopción de normas y consiguientes políticas —.

Las *Agencias* de la UE son organismos dotados de personalidad jurídica propia con el fin de que realizar una labor técnica o científica muy concreta. Responden a varios objetivos: la descentralización administrativa y geográfica y la especialización técnica y científica o integrar diversos grupos de interés.

Hay agencias *reguladoras* con capacidad de decisión y asesoramiento técnico o científico a la Comisión y a los EEMM, llegando a asumir responsabilidad de actividades operativas: así, la Agencia del Medicamento (EMA, transcendental durante la pandemia COVID-19), Agencia de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Agencia para el Control de la Pesca, la Agencia de los Derechos Fundamentales, o en materia de cooperación judicial (Europol, Eurojust). Otras agencias son de carácter *ejecutivo* pues se les delega la ejecución de determinados programas (así, la Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo o la de Investigación).

*La formación de las normas y políticas de la UE:* Los Tratados siempre han reconocido a la Comisión el cuasi-monopolio del derecho de iniciativa normativa (legislativa y ejecutiva, arts. 17.2 TUE y 289 TFUE). La Comisión es el «motor» de la Unión: participa, así, en la formación de los actos legislativos y no legislativos de la Unión mediante este derecho-deber de propuesta e impulsa la acción normativa. Hay excepciones a este derecho de iniciativa, pero son casos específicos y detallados en los Tratados. Parlamento Europeo (en adelante, PE) y Consejo apenas poseen iniciativa legislativa, que está depositada de forma generosa en la Comisión —como institución independiente—, si bien en materias del espacio de libertad, seguridad y justicia y de la política exterior comparte el derecho de iniciativa normativa con los EEMM.

La gran mayoría de los actos legislativos del PE y del Consejo, así como los actos no legislativos del Consejo sólo pueden ser adoptados si ha habido la correspondiente propuesta normativa de la Comisión. No solo es el desencadenante del proceso de formación de los actos, sino que lo condiciona mediante el denominado *privilegio* de la Comisión: consiste en que el Consejo puede aprobar o rechazar el acto propuesto por mayoría cualificada, pero si quiere enmendarlo o modificarlo necesita la unanimidad (art. 293 TFUE). Se parte de la presunción de que la Comisión tiene en cuenta el interés general, y que éste sólo puede ser desplazado cuando todos los Estados demuestran con la unanimidad la existencia de una alternativa al interés general definido por la Comisión.

Ese privilegio se le atribuye pues los miembros de la Comisión deben ofrecer «plenas garantías de independencia» respecto de los Gobiernos y de los particulares y ejercer sus responsabilidades con absoluta imparcialidad, de forma colegiada (todos sus acuerdos por mayoría absoluta) y en «interés general de la Unión» (art. 17.1 y 3 TUE).

La Comisión puede modificar su propuesta por lo que dispone de un verdadero poder de negociación con el Consejo y con el PE. La Comisión es «dueña» de su propuesta, pues puede modificarla y, llegado el caso, retirarla con adecuada motivación.

Los 27 Comisarios, incluida la presidencia y el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad —que asume una de las vicepresidencias—, son propuestos por los Estados; primero, se acuerda por el Consejo Europeo la persona que presidirá la Comisión, a la luz de los resultados de las elecciones al PE; después, el PE vota o no su investidura por mayoría absoluta, y tras la preparación del programa para cinco años, la presidencia propone el reparto de carteras entre los propuestos por los EEMM y aceptados por la nueva presidencia. Cada

candidato(a) deber ser aprobado tras un examen en la comisión parlamentaria pertinente (como los *hearings* en el Senado de EE.UU.) y todos deberán obtener una segunda votación de aprobación como «colegio» o gobierno por el pleno del PE. Por tanto, la Comisión europea tiene una clara legitimidad democrática y asume responsabilidad política (puede ser objeto de moción de censura en el PE).

*La aprobación de las normas legislativas:* Frente a la visión falseada de los medios de comunicación, el Parlamento Europeo y el Consejo tienen compartidas en casi completa paridad las funciones legislativas y presupuestarias.

El PE encarna el principio democrático: la representación de la ciudadanía de la UE mediante elecciones cada cinco años (no cabe la disolución del PE). Los eurodiputados se agrupan en función de sus concepciones políticas. El Consejo de la UE, formado por miembros de los Gobiernos, es ante todo el colegislador de la Unión de incuestionable legitimidad, no fundada en la representatividad democrática directa, sino en la representatividad internacional o territorial, al estilo de las segundas cámaras federales.

Los actos legislativos ordinarios se aprueban, con carácter general, por mayoría del PE y por la mayoría cualificada del Consejo —salvo que se establezca expresamente la unanimidad (art. 16.3 TUE)—. Luego, no se pueda aprobar una norma legislativa en la UE sin la aprobación del Parlamento Europeo.

Los ámbitos sujetos al procedimiento legislativo ordinario son muy numerosos; de forma generalizada cubren el conjunto del mercado interior. No se concibe un acto legislativo de la Unión sin la colaboración insustituible de la Comisión —que hace la propuesta— y la aprobación del Consejo y del PE (arts. 289, 293 y 294 TFUE). Sin el diálogo triangular («triálogo») entre la Comisión, el Consejo y el PE no hay actos legislativos ordinarios (art. 295 TFUE).

El procedimiento legislativo ordinario prevé dos fases tras la propuesta de la Comisión: *primera lectura* iniciada por el PE (aprueba el conjunto o presenta enmiendas; *primera lectura* del Consejo, aprueba *todas* las enmiendas del PE o no; si las aprueba todas se termina el procedimiento exitosamente. Si no las aprueba *todas*, se abre *segunda lectura* en el PE que decide si mantiene todas, ninguna, o algunas de sus enmiendas; si mantiene alguna o todas, vuelve al Consejo en *segunda lectura* y si el Consejo no las acepta todas, se abre un comité de conciliación para negociar entre Consejo y PE. Si llegan a un acuerdo se ratifica en los plenos de cada institución; y si no hay acuerdo o no se ratifica, se devuelve la propuesta a la Comisión.

Las votaciones del Consejo por mayoría cualificada requieren el 55 por 100 de los Estados (mínimo 15 Estados) que representen el 65 por 100 de la población. El peso del voto de cada Estado miembro depende de su población.

La adopción del presupuesto es también un procedimiento bifásico, como el procedimiento legislativo ordinario, si bien el Consejo se pronuncia primero y después el PE. La UE se financia con recursos propios: Se suele distinguir entre los recursos propios *tradicionales*, que por naturaleza corresponden a la UE (las exacciones reguladoras agrícolas y los aranceles aduaneros), y los recursos propios de equilibrio o de *naturaleza fiscal* (el porcentaje sobre la base imponible del IVA y el porcentaje sobre la Renta Nacional Bruta).

*La adopción de las normas de aplicación o ejecución y políticas:* El poder ejecutivo en la Unión se reparte entre la Comisión y el Consejo, además de concretos y relevantes poderes del Consejo Europeo y del Banco Central Europeo.

La Comisión Europea, aunque no dispone del poder general de ejecución de los actos de la Unión —que permanece en los EEMM (art. 291 TFUE)—, asume la gestión centralizada y ejecutiva de los asuntos comunes, incluida la ejecución del presupuesto. La Comisión tiene asignadas funciones de coordinación, ejecución y gestión estrictamente fijadas caso por caso en los Tratados para las que se le atribuye poder de decisión ejecutivo. Además, se pueden ver incrementados al

prever los Tratados la posibilidad de delegación de capacidad legislativa del PE y del Consejo en favor de la Comisión —actos delegados, art. 290 TFUE—. Y puede también recibir, caso por caso, poderes de ejecución que le puedan corresponder al Consejo o a los EEMM bajo condiciones—actos de ejecución— (art. 291 TFUE) cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución.

El Consejo, además de colegislador con el PE, es titular de amplios poderes ejecutivos, lo que significa que adopta normas generales o de base y puede adoptar en casos justificados las de ejecución o bien atribuir la ejecución a la Comisión bajo ciertas modalidades de seguimiento o control (art. 291 TFUE). El Consejo es una sola institución formada por miembros de los gobiernos nacionales que se reúne en nueve formaciones especializadas (Ecofin, Asuntos Exteriores, Agricultura, etc.).

Son funciones específicas del Consejo la definición de políticas y la coordinación. Entre otras, coordina la estrategia para el empleo (arts. 145 y 146 TFUE), salud pública (art. 168 TFUE), redes transeuropeas (art. 171.2), industria (art. 173), cohesión económica, social y territorial (art. 175), investigación y política espacial (arts. 181 y 189), políticas nacionales de cooperación al desarrollo (art. 210), en caso de recurrir a la cláusula de solidaridad (art. 222), lucha contra el fraude (art. 325), etc.

La política económica, a diferencia de la monetaria, no es atribución exclusiva de la UE. Los arts. 119 a 126 TFUE y varios protocolos sientan las bases de esa política de coordinación, incluidas las normas de disciplina financiera y presupuestaria que deben respetar los EEMM para mantener la Unión Monetaria. El Consejo se encarga de la vigilancia de las políticas económicas y presupuestarias de los EEMM. Esto significa que puede advertir y sancionar a un Estado miembro en caso de déficit presupuestario (arts. 126.8 a 11 TFUE).

El Consejo Europeo se presenta como un ejecutivo intergubernamental muy implicado en las grandes decisiones de orientación y de definición de las políticas. Con una presidencia estable por elección al margen de sus 27 miembros (jefes de estado —si es régimen presidencialista como Francia— o de gobierno), dispone de atribuciones en materia de nombramientos y organización de otras Instituciones, atribuciones de carácter político y de impulso (define los intereses y objetivos estratégicos en política exterior y de seguridad, política común de defensa, etc.), o como instancia de arbitraje político en materias concretas (arts. 48, 82.3, 83.2 y 87.3 TFUE); y de adopción de desarrollos institucionales y revisiones simplificadas de los Tratados (art. 48.6, 7 y 8 TFUE).

Los Tratados atribuyen un relevante poder normativo con efectos obligatorios de naturaleza ejecutiva al *Banco Central Europeo* (en adelante, BCE) que lo ejerce desde el estricto estatuto de independencia y sin depender de ninguna otra institución. Esos actos vinculantes del BCE (reglamentos y decisiones) deben respetar los caracteres y reglas de formación previstas (sobre motivación, publicación, transparencia y ejecutoriedad, art. 288, y 296 a 299 TFUE) y pueden ser objeto de recurso ante el TJUE.

*El control de la aplicación del Derecho de la UE:* La Comisión, como administración centralizada de la UE, asume importantes poderes de «guardiana de los Tratados» mediante la *vigilancia, inspección y la sanción* de conductas de particulares (empresas) y poderes públicos. En el campo de la competencia leal entre empresas la Comisión tiene importantes poderes de intervención e impone cuantiosas multas.

El procedimiento por incumplimiento de los EEMM se desenvuelve en dos fases consecutivas (art. 258 TFUE). Primero, en una fase administrativa (o precontenciosa) y, después, la fase contenciosa presentando una demanda contra el Estado miembro ante el Tribunal de Justicia. Además, la Comisión, ante circunstancias imprevistas y especialmente perjudiciales para los EEMM, puede adoptar medidas derogatorias temporales (*suspensión*) a petición del Estado víctima de la circunstancia imprevista.

El PE ejerce, en sus ámbitos parlamentarios, el *control político* sobre la aplicación de las políticas

por la Comisión y el Consejo mediante las interpelaciones o preguntas, la discusión del informe general anual de la Comisión y, en su caso, la moción de censura y puede hacer dimitir colectivamente a la Comisión (arts. 17 TUE y 234 TFUE).

La autonomía financiera de la UE exige intensificar el *control financiero* en la ejecución del presupuesto de lo que se ocupa el *Tribunal de Cuentas*, calificado como la «conciencia financiera» de la Unión. Representa la responsabilidad financiera de los poderes públicos en una sociedad democrática. Es una institución de naturaleza administrativa —no judicial—, que ejerce funciones de control externo de las cuentas y de consulta con plena independencia en el interés general de la Unión. Sus tareas de control están dirigidas a asistir al PE y al Consejo en tanto que diarquía presupuestaria.

En el campo de la UEM los *poderes de supervisión y control* se confieren al Consejo y al Banco Central Europeo (arts. 127 y 132 TFUE). El BCE asume la estabilidad de los precios y la independencia del emisor de la moneda. También los EEMM deben controlar, a través de sus servicios administrativos y de inspección, la correcta aplicación de la Unión Monetaria. El BCE tiene también un importante poder sancionador, reconocido por el art. 34.3 de los Estatutos. El BCE está autorizado a imponer multas y pagos periódicos coercitivos a las empresas que no cumplan con sus obligaciones.

El *control judicial* representa el interés social en el respeto del Derecho. Tan sólo el Tribunal de Justicia —que se desdobra en instancia superior y en el Tribunal General como instancia inferior— asume las funciones propiamente jurisdiccionales equiparables a las que ejercen los altos órganos judiciales en un Estado, si bien el Tribunal de Justicia es la instancia suprema con una diversidad de competencias. La norma europea es interpretada de manera uniforme mediante un ingenioso sistema de cuestión o procedimiento prejudicial que plantean los jueces naciones cuando tienen dudas sobre el alcance y legalidad de las normas europeas que aplican; se asegura así una aplicación homogénea por decenas de miles de jueces.

El principal destinatario de las normas de la UE no son solo los EEMM sino la ciudadanía y las personas jurídicas por lo que disponen de un acceso directo o legitimidad activa al sistema jurisdiccional de la UE en determinadas condiciones para impugnar las normas y actos de la UE. La legalidad de las normas y actos europeos son impugnables ante el TJUE para garantizar el Estado de Derecho. Los variados procedimientos (prejudicial, por incumplimiento, legalidad, inacción, responsabilidad...) para controlar la aplicación uniforme y su legalidad nos muestran el apego y la fe desde la fundación en el Derecho como el medio para lograr el fin político de la integración.

En síntesis, los Tratados han alzado un sistema de representación de los intereses políticos, económicos y sociales confluyendo las imprescindibles legitimidades (democrática e internacional) en la formación de la norma jurídica a través del *triálogo* entre la Comisión, el PE y el Consejo. Y una vez puesta en vigor por Instituciones representativas de una pluralidad de intereses, se hace respetar alzando un sistema refinado de controles administrativos en su aplicación (Comisión, Tribunal de Cuentas, Banco Central Europeo), políticos (Parlamento Europeo) y coronándolo con el control judicial del TJUE y su monopolio de la interpretación y de legalidad.

### **3. UNA UNIÓN DE DERECHO: UN ORDENAMIENTO AUTÓNOMO. LA UE COMO REGULADOR GLOBAL**

Tanto el derecho interno de cada Estado miembro como el de la Unión tienen unos mismos destinatarios (personas físicas y jurídicas) por lo que se genera una frecuente relación entre la norma de la UE y la norma interna. El Derecho de la Unión forma parte del Derecho que se aplica en cada Estado miembro, pero es un ordenamiento autónomo que no se confunde con el Derecho interno ni obedece en su formación ni en sus efectos a las normas del procedimiento normativo interno. En definitiva, el Derecho de la UE no se somete a los principios, ni a los modos de producción normativa ni a los efectos jurídicos establecidos en la Constitución nacional y restantes normas internas de los EEMM.

La UE ha utilizado el respeto del Derecho, sus principios y valores como su mayor capital e instrumento de influencia exterior. La fortaleza de la UE es ser *la potencia normativa* global con proyección económico-social interna y externa. Tiene capacidad para influir y ser determinante. Una amplia mayoría de las normas de la UE demuestran que es una suerte de «super-Estado regulador» con capacidad para condicionar al resto del mundo, promoviendo reglas de Derecho *ad intra* y *ad extra*.

La UE ejerce como «policía de mercado global» con capacidad unilateral para regular en amplios campos globales como los estándares del mercado interior, política de competencia, protección de medio ambiente, seguridad alimentaria, economía digital, protección de datos, etc. En definitiva, es una primera potencia exportadora de normatividad; es un regulador global o hacedor de reglas (*rule maker*), cuyas reglas, con indudables efectos extraterritoriales contribuyen, a la gobernabilidad de la sociedad global. Además, frente a la globalización salvaje, dictada desde un sistema incontrolado y sin reglas, la integración normativa europea con sus ricas e inigualables relaciones comerciales ha sido una globalización controlada, hecha *con* reglas y con *nuestras* reglas.

El ordenamiento jurídico comunitario comprende dos categorías básicas de normas: 1) el derecho originario o primario formado por los Tratados, y 2) el derecho derivado o secundario, formado por los actos normativos de las Instituciones.

### **3.1. Derecho Originario o Primario: Los tratados como «constitución» de la UE y su revisión**

El Derecho originario está formado por dos tratados básicos: el *Tratado de la UE* de Maastricht [con las reformas introducidas por los tratados de reforma de Ámsterdam (1997), Niza (2001), y Lisboa (2007)] y el *Tratado sobre el Funcionamiento de la UE* (antiguo tratado de Roma —CEE— con múltiples reformas desde 1957).

Y un tercer tratado de menor relevancia jurídico-práctica es el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM, Roma, 1957), objeto también de numerosas reformas, la última la del Tratado de Lisboa. También son derecho originario las actas de adhesión de los Estados, si bien con el tiempo van perdiendo relevancia. Este conjunto de Tratados está en el origen y configuración de la Unión Europea actual.

Los actos que están en la base de la creación de la UE y su Derecho son tratados internacionales en la forma, pero superan su origen convencional para adquirir la *sustancia propia de una constitución* de duración ilimitada.

Aunque la UE debe su origen y existencia a estos Tratados, también debe someterse a ellos pues es una «Unión de Derecho». Son varias las sentencias que lo declaran, como la de 23 de abril de 1986 (*Les Verts*, 294/83). Tanto las antiguas Comunidades Europeas como la actual Unión quedan sometidas al Derecho de la UE. Por tanto, ni sus EEMM ni sus Instituciones escapan tanto en el orden interno como en su actividad exterior al control de conformidad de sus actos con la carta constitucional que son los Tratados.

Los Tratados se concluyeron por una duración ilimitada (art. 53 TUE). Significa que los EEMM no pueden disponer de sus compromisos unilateralmente o volverse atrás respecto de obligaciones concretas. No cabe escoger los compromisos, pero no implica que un Estado miembro no pueda decidir retirarse de la UE (se regula el derecho de retirada en tanto que desvinculación completa en el art. 50 TUE, *infra* 4.1).

Los Tratados se aplican a la totalidad del territorio de soberanía de cada Estado miembro (salvo las exclusiones o regímenes especiales hechas en cada Acta de Adhesión), independientemente de su localización en Europa u otros continentes.

Los actos de las Instituciones, al estar adoptados con fundamento en los Tratados tienen, en principio, el mismo ámbito de aplicación territorial que el propio Tratado. Cualquier restricción se establecerá en la norma concreta.

Los Tratados pueden ser objeto de revisión o reforma (art. 48 TUE). Ha habido más de una veintena de reformas desde la fundación en 1951-1957. Actualmente se distingue entre:

**1)** La *revisión ordinaria* —a solicitud de cualquier Estado miembro, el PE o la Comisión— que consta de varias fases. Una fase *institucional* o interna con la participación de la Comisión, el Consejo Europeo, el PE y el Consejo, con posibilidad de convocar una Convención para el debate conjunto. Después, la fase *diplomática* o intergubernamental mediante la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG); y una tercera fase de carácter *nacional* o democrática para la ratificación por cada Parlamento nacional.

**2)** Las *revisiones simplificadas* se adoptan para casos específicos por las Instituciones (fase interna simplificada) y ratificación por cada Parlamento nacional (fase democrática); en definitiva, se elimina la fase intergubernamental o diplomática (art. 48.6, 7 y 8 TUE).

### 3.2. Derecho Derivado. Caracteres comunes. Normas legislativas y no legislativas

El *derecho derivado o secundario* está formado por los actos normativos aprobados por las Instituciones de la Unión de conformidad con las competencias que los Estados les han atribuido y los procedimientos de adopción y límites establecidos en los Tratados.

Se denomina *procedimiento legislativo ordinario* al proceso que se inicia con la propuesta de la Comisión y se concluye con la adopción conjunta por el PE y el Consejo (arts. 289.1 y 294 TFUE); los actos así aprobados tendrán la categoría genérica de *normas legislativas*. Un acto legislativo debe expresar las opciones políticas fundamentales, los elementos esenciales del régimen jurídico en cuestión, los objetivos generales y los principios que lo rigen. Necesariamente su base jurídica tiene que estar prevista directamente en el Tratado (principio de atribución de competencias).

Por el contrario, un acto no legislativo no debe contener opciones políticas fundamentales, ni elementos esenciales del régimen jurídico en cuestión, ni definir objetivos generales ni principios. Nunca debe regular o alterar el disfrute de derechos humanos. Se puede observar que el Consejo y la Comisión son las dos Instituciones llamadas en mayor medida a producir actos no legislativos cuando así se prevea expresamente en el Tratado.

Desde la fundación permanece el sistema de actos. Se prevén los siguientes actos *obligatorios*: Reglamento, Directiva y Decisión. Hay otros actos *no vinculantes*: —los dictámenes, que son la expresión de la opinión de una institución o un órgano ante una cuestión determinada (así, los dictámenes del Comité de las Regiones, o del Comité Económico y Social); —las recomendaciones, que expresan una sugerencia dirigida a los EEMM, a las restantes Instituciones o a la opinión pública.

El *Reglamento* es una norma de alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (art. 288 TFUE). *Alcance general* significa que puede vincular a toda persona física y jurídica, pública o privada que entre dentro de su campo material de eficacia. *Obligatoriedad en todos sus elementos para todos sus destinatarios* significa que no caben acuerdos públicos o privados en contradicción con su contenido. Los Estados no pueden formular reservas; ni unilateralmente conceder excepciones, ni excusas normativas internas para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos resultantes de los reglamentos. *Directamente aplicable en todo Estado miembro* implica, en primer lugar, la eficacia inmediata del acto; no precisa de la emanación de ningún acto nacional de adaptación o de recepción en el orden interno. En segundo lugar, que otorga a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales tienen la obligación de proteger. Genera derecho uniforme en los

Veintisiete y por sí mismo crea derechos y obligaciones para todos sin depender de normas nacionales.

Para garantizar ese efecto inmediato en toda la UE, el art. 297 TFUE dispone que los Reglamentos se publicarán, para poder ser aplicables, en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (en adelante, DO), entran en vigor en la fecha en que fijen o, en su defecto, a los veinte días de su publicación. No se pueden publicar en el Boletín Oficial del Estado u otros semejantes.

La *Directiva* establece, con efecto obligatorio, un objetivo a uno o varios EEMM (art. 288 TFUE). Es un medio normativo indirecto, dado que no produce normas de eficacia directa (derechos y obligaciones) para los particulares, solo para los poderes públicos identificados a los que *obliga* a alcanzar objetivos para los que necesitarán recurrir a medidas legislativas, reglamentarias o administrativas nacionales. Al establecer una obligación de resultado fijan un plazo para alcanzarlo; se notifican al Estado o EEMM destinatarios y el plazo para alcanzar el resultado cuenta a partir de su notificación. En la práctica se publican todas las directivas en el DO de la UE.

En función de la materia o de sus efectos en el ordenamiento interno, corresponderá su desarrollo y ejecución al Estado o a las Comunidades Autónomas, al poder legislativo o al ejecutivo. Los Estados deben informar a la Comisión sobre las normas adoptadas para conformarse a la Directiva.

Cuando el Estado cumple con sus obligaciones en plazo, los derechos u obligaciones potencialmente previstos en la Directiva emergen a través de la norma nacional de transposición. Por el contrario, en caso de no transposición de la Directiva en el plazo fijado (o ejecución insuficiente o incorrecta), el Tribunal de Justicia ha reconocido que, si su contenido es suficientemente preciso e incondicional, las disposiciones de una Directiva que confieran un derecho a los particulares podrán tener efecto directo (exigibles a los poderes públicos).

La *Decisión* se define como un acto obligatorio en todos sus elementos (art. 288 TFUE). Significa que cada Decisión determina el sujeto o sujetos obligados, y que estos pueden ser uno o varios particulares (persona física o personas jurídicas) o uno o varios o todos los EEMM. Las Decisiones dirigidas a *particulares* regulan situaciones referentes a una o varias personas determinadas (empresas) y tienen similitud con el acto administrativo interno. El destinatario queda designado (razón social de la empresa o empresas) y obligado individualmente. Se notifica a su destinatario individual en la sede empresarial y a partir de la notificación produce efectos jurídicos. Es un procedimiento de gestión directa y de aplicación del Derecho en el terreno económico-empresarial. La Comisión es la única Institución facultada para adoptar Decisiones dirigidas a particulares para dar cumplimiento de las funciones ejecutivas (anulación o autorización de acuerdos, sanciones, multas, etc.). En la práctica se publican todas las decisiones dirigidas a los EEMM y una gran mayoría de las dirigidas a particulares.

### **3.3. Los principios del Derecho de la UE: eficacia directa, primacía, tutela judicial efectiva y responsabilidad patrimonial**

Dado que el Derecho nacional cohabita con el Derecho de la UE en cada Estado miembro, los Tratados y la interpretación jurisprudencial del TJUE han establecido los *principios comunes* reguladores de las relaciones entre los dos ordenamientos que comparten los mismos destinatarios.

El principio de la *eficacia directa o efecto directo* significa que las normas de los Tratados, junto con los Reglamentos y Decisiones, pueden producir efectos jurídicos (derechos y obligaciones de hacer o no hacer) inmediatos, por sí mismas, sin precisar de normas nacionales para su aplicación o sin que éstas sean un obstáculo para su aplicación. Comprende también que los particulares pueden hacer valer ante los poderes públicos nacionales (relaciones verticales) y ante otros particulares (relaciones horizontales o *inter privatos*) los derechos que se deriven de esas normas de la Unión. Los poderes públicos deben asegurar el respeto a las obligaciones asumidas por los Estados y proteger los derechos individuales. En principio, las directivas no producen efectos para

los particulares ni entre ellos. Ahora bien, los derechos reconocidos, de forma precisa e incondicional, en una directiva no ejecutada o incorrectamente ejecutada, son exigibles en todo momento si la obligación recae en los poderes públicos administrativos y judiciales (efecto directo vertical).

El *principio de la primacía* se funda en la fuerza obligatoria de los Tratados (*pacta sunt servanda*) y de las normas de derecho derivado por voluntad misma de los Estados (art. 288 TFUE). Esa vinculatoriedad no puede variar de un Estado a otro al amparo de las constituciones o normas legislativas internas. La adopción de normas internas posteriores (o la aplicación de normas internas anteriores) incompatibles con una norma de la Unión supondría violar el compromiso de cumplimiento pleno de los Tratados y del derecho derivado (art. 4.3 TUE).

Si se permitiera que cada Estado pudiera alterar la regla común a su gusto o con excusas constitucionales o legales, las obligaciones y derechos de los particulares variarían de un Estado a otro a causa de medidas unilaterales de los Estados. El Derecho de la UE no podría existir si se admitiese que cada Estado miembro pudiera, en razón de sus intereses, derogarlo o modificarlo unilateralmente. La primacía es una característica absoluta y la condición existencial de la propia Unión. La eficacia directa contribuye a la integración; la primacía condiciona la existencia misma de la integración. La consecuencia práctica es que tiene que ser excluida la aplicación de las normas internas, de cualquier naturaleza, que contradigan a una norma de la UE; este mandato es objetivo para todos, particulares, órganos administrativos y judiciales. La norma de la Unión sustituye a la norma nacional en caso de contradicción.

El *principio de tutela judicial efectiva* está reconocido en las constituciones, en el Convenio Europeo de Derecho Humanos (art. 13) y en el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Este derecho está ligado al Estado de Derecho contemporáneo. En el Derecho de la Unión se formula como un «derecho universal» a la protección del juez cada vez que se invocan posibles derechos fundados en el Derecho de la UE. Es competencia y obligación de los jueces nacionales proteger *todos* los derechos reconocidos por las normas de la Unión. No se necesitan procedimientos judiciales especiales o separados de los existentes en el Derecho procesal interno. Toda decisión interna que deniegue derechos basados en normas de la Unión habrá de ser motivada y susceptible de control jurisdiccional efectivo. Luego, todas las vías procesales internas son susceptibles de servir para hacer valer derechos fundados en el Derecho de la UE. A su vez no establecerán condiciones menos favorables que para las reclamaciones fundadas en normas internas (*principio de equivalencia*); incluso habrán de descartarse aquellas normas procesales que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la protección de los derechos conferidos por el orden jurídico de la Unión (*principio de efectividad*).

El *principio de responsabilidad patrimonial del Estado* comprende los daños causados por la violación de *cualquier norma* del ordenamiento de la UE. Surgiría, pues, un derecho a ser indemnizado por los poderes públicos internos cuando la violación es imputable a una autoridad pública (poder ejecutivo, legislativo y judicial, nacional, autonómico y local) en un ámbito en el que dispone de un margen de apreciación amplio para adoptar opciones normativas. Los particulares lesionados tienen derecho a una indemnización cuando 1) la norma de la UE implique la atribución de derechos a favor de particulares; 2) el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la norma europea; 3) la violación esté suficientemente caracterizada (inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a los poderes públicos); y 4) que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por los particulares afectados.

## 4. UNA UNIÓN DE VALORES

El sistema de integración no se limita a regular el mercado interior y las políticas. La construcción europea no se limita al progreso económico, sino que su objetivo es crear un espacio de paz y libertad. El respeto de los valores y su activa promoción es una obligación jurídica expresa desde la reforma de Maastricht (1992). Estos valores son exigibles también a la acción autónoma

de los EEMM, pues se trata de valores comunes y no propios o exclusivos de la UE. Son valores deseablemente universales, fruto de la herencia común cultural, religiosa y humanista que compartimos los europeos, como señala el segundo párrafo del Preámbulo del TUE.

#### **4.1. Valores y objetivos. Estatuto del Estado miembro: Deberes (respeto a los valores, cooperación leal) y Derechos (respeto a la igualdad e identidad nacional). Ingreso, sanciones y retirada**

Los valores responden a la pregunta *¿por qué estamos juntos?* La razón es porque compartimos los valores supremos de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías (art. 2 TUE). Esos conceptos son los presupuestos esenciales del sistema en los que se inspira el proceso jurídico-político y a los que se debe subordinar. Su respeto es una obligación común para las Instituciones europeas y para todo Estado miembro de la UE, en tanto que tal, exigible por el resto de EEMM y por las Instituciones de la UE durante toda su permanencia en la organización internacional.

Los objetivos responden a la pregunta *¿qué queremos hacer juntos?* Son las metas que nos hemos propuesto alcanzar por medio de las Instituciones de la UE y de las atribuciones de competencias. Los objetivos deben informar la acción legislativa y las políticas de las Instituciones de la UE. A diferencia de los valores identificados en el art. 2 TUE, los objetivos o valores-meta del art. 3 TUE son más peculiares del conjunto europeo y se deben lograr y conservar mediante una acción normativa continuada en el tiempo. Los objetivos plasmados en el art. 3 TUE justifican la atribución del ejercicio de concretos y limitados poderes soberanos nacionales en favor de la Unión.

La Unión y sus EEMM se comprometen con el principio de la democracia y el Estado de Derecho (arts. 2 y 9 a 12 TUE). La condición democrática es un requisito para el ingreso y la permanencia en la UE con un sistema de control en caso de desviación (art. 7 TUE). También la UE se basa en la democracia representativa y en el respeto por sus Instituciones a los derechos fundamentales. La mayor democratización del proceso de integración ha sido un objetivo constante desde la fundación y, tras la reforma de Lisboa, prácticamente se garantiza la igualdad entre el Consejo y el PE, eliminando todo déficit democrático en el poder decisorio. Como sistema democrático, proclama la igualdad de los ciudadanos de la UE, cualquiera que sea su nacionalidad; tendrán igual trato o atención por parte de las Instituciones, órganos, organismos de la UE y por los EEMM (art. 9 TUE).

El *principio de cooperación leal* preside todas las relaciones entre la UE y sus EEMM y las relaciones entre las mismas Instituciones (art. 4.3 TUE). Comprende varias obligaciones: 1) Colaboración activa o deber de adopción de todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión. 2) Deber de abstención de adoptar todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de los Tratados. Es decir, no pueden adoptar disposiciones contrarias a los compromisos asumidos, si bien no toda infracción del Derecho de la Unión comporta deslealtad. 3) Deber de facilitar a las Instituciones las informaciones que requieran para el adecuado desarrollo de sus misiones.

El *respeto a la igualdad de los Estados* expresa que todos los EEMM de la UE, independientemente de su población o riqueza, de su participación en la fundación del proceso integrador o de su contribución a la creación y financiación de la UE, son iguales en derechos y obligaciones (art. 4.2 TUE). Todos hacen la misma atribución de competencias y aceptan el respeto íntegro de sus obligaciones. La igualdad no impide estatutos diferenciados si son aceptados por todos y, en especial, si hay situaciones objetivas (caso de Irlanda). El principio de igualdad de los Estados se debe ponderar y compensar en ocasiones con el principio de la democracia (peso de la población en el voto en el PE y en el Consejo) o con otras consideraciones (principio de eficacia, por ejemplo, en el ámbito jurisdiccional y monetario), o en razón del carácter unipersonal de ciertos organismos (Defensor del pueblo europeo, Fiscal europeo).

El *respeto a la identidad nacional de los Estados* es una salvaguardia en favor de los EEMM: todo

Estado miembro decide libremente sobre su constitución nacional, su forma de Estado, la organización de sus poderes, lengua, cultura, etc. de forma que la personalidad de cada uno de los pueblos debe ser respetada por la UE (art. 4.2 TUE). No se debe deducir del respeto a la identidad nacional un irrestricto principio de no injerencia en los asuntos internos del Estado miembro. La Unión reconoce que sus Estados soberanos asumen, entre otras funciones, la de garantizar la seguridad interior y exterior de su territorio, pudiendo recabar la solidaridad de la Unión y de sus EEMM (art. 222 TFUE).

El *ingreso* de un Estado en la UE requiere condiciones: el candidato ha de ser un *Estado* soberano e independiente (no una región con autonomía) y *uropeo*, es decir, lo que comúnmente se entiende en geografía y en la geopolítica por Europa (dado que es una península de Eurasia). Además, debe ser un Estado *democrático* con condiciones para respetar los valores previstos en el art. 2 TUE. Los denominados «criterios de Copenhague» (Consejo Europeo, 1993) detallan requisitos de *estabilidad democrática y económico-social*. El candidato debe aceptar el acervo jurídico-político (todo lo realizado antes de su ingreso) y, tras largas negociaciones, se requiere que el tratado y actas de adhesión se aprueben por unanimidad del Consejo, mayoría del PE y unanimidad de los Parlamentos nacionales (art. 49 TUE).

El respeto a los valores es un doble requisito expreso *para ingresar* en la UE (art. 49 TUE) y *para mantener* el estatuto de Estado miembro (en caso de desviación se prevén sanciones, art. 7 TUE). Este precepto detalla dos opciones: —una preventiva, de observancia y seguimiento si se constata la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores (art. 7.1 TUE; casos contra Polonia y Hungría); —otra sancionatoria, si se constata la violación grave y persistente, se puede llegar a suspender los derechos del Estado miembro pero no sus obligaciones (art. 7.2 TUE). También el Reglamento (UE) 2020/2094 permite paralizar el desembolso de fondos ordinarios y extraordinarios (Next Generation) cuando se detecten violaciones a la independencia judicial, la igualdad ante la ley o la separación de poderes que afecten directamente al buen uso del dinero europeo.

La *retirada de un Estado miembro* de la UE es un derecho reconocido expresamente (art. 50 TUE). Es una decisión unilateral que forma parte del estatuto internacional de derechos de los EEMM dentro de la UE. Debe formalizarse mediante una notificación siguiendo las mismas formalidades de sus propias reglas constitucionales para el ingreso; debe notificarse por conducto diplomático la intención al Consejo Europeo para abrir negociaciones sobre la forma y efectos de la retirada. Un acuerdo de retirada regula la forma y ritmo para dejar de aplicar las normas de la UE y el cese de las obligaciones. Incluso, si no hubiera acuerdo de retirada, nada impide la desvinculación automática a los dos años de la notificación oficial.

## 4.2. Estatuto de ciudadanía europea y Derechos fundamentales

La ciudadanía de la Unión presupone la ciudadanía de un Estado miembro y coexiste indisolublemente con aquélla (art. 9 TUE y 20 TFUE). La ciudadanía europea es un complemento y no un sustituto de la nacionalidad. Si se pierde la nacionalidad de un Estado miembro, automáticamente se pierde el estatuto de ciudadanía de la UE. La ciudadanía de la UE comparte un conjunto de derechos y libertades garantizados por un sistema jurisdiccional único.

Destacan los siguientes derechos:

**1)** Libre circulación y residencia como derecho político a vivir en cualquier parte de la UE siempre que se disponga de recursos suficientes y un seguro médico para que ningún ciudadano de otro Estado miembro sea una carga para el Estado de acogida.

**2)** Ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida —aunque no sea nacional de ese Estado—.

**3)** Ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

**4)** Solicitar protección consular ante la representación diplomática o consular de cualquier Estado miembro en terceros países, en el caso de que no exista representación permanente accesible del Estado de que sea nacional.

**5)** Dirigirse a las autoridades de la Unión y, en particular, derecho de petición ante el PE; se inscribe en la necesidad de aproximar las Instituciones a los ciudadanos y hacerlas accesibles a sus inquietudes e iniciativas.

**6)** Presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo europeo relativas a casos de mala administración.

**7)** Acceder a los documentos de las Instituciones y órganos de la Unión.

La Carta de los Derechos Fundamentales (o Carta de Niza) es un instrumento vinculante que formula de forma sencilla y concisa el catálogo de los más elementales derechos humanos (en 54 artículos). La Carta es un texto normativo de síntesis de las protecciones constitucionales de los EEMM, del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y de los más importantes convenios de derecho humanos de Naciones Unidas. La Carta obliga a Instituciones, órganos y organismos de la Unión y a los EEMM en los ámbitos de aplicación del Derecho de la UE. El respeto a los derechos fundamentales solo puede ser efectivo en una sociedad en la que órganos jurisdiccionales independientes garantizan su protección. Las Instituciones tienen el deber de promover directamente los derechos; así, ha adoptado regulaciones pioneras en protección de datos, igualdad de género, protección de los denunciantes, derechos a un juicio justo y a la defensa, protección de las víctimas de delitos, etc.

La Carta de los Derechos fundamentales se configura como un criterio de *legalidad que* limita la actividad comunitaria y como criterio de *legitimación* democrática del proceso mismo de integración. En definitiva, como un símbolo de la identidad europea.

### 4.3. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)

La UE es un espacio de libertad en el sentido de ausencia de controles en las fronteras interiores de los EEMM y de normas comunes de controles de entrada, inmigración y asilo en las fronteras exteriores. No es competencia exclusiva de la UE sino compartida; hay normas nacionales y europeas.

La norma principal es el Reglamento (UE) 2016/399 del PE y del Consejo por el que se establece un Código de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). Las fronteras exteriores solo podrán cruzarse por los pasos fronterizos; la UE regula los requisitos de entrada como los controles tecnológicos, lista de terceros Estados cuyos nacionales necesitan visado, determinadas categorías (temporeros, científicos, altamente cualificados/tarjeta azul), reagrupación familiar, Estados seguros, afluencias masivas, entradas irregulares y expulsión. Como la seguridad interior y exterior es responsabilidad de cada Estado miembro, la decisión última sobre la entrada de extranjeros, aun reuniendo las condiciones del Código de fronteras, es competencia discrecional del Estado miembro (art. 4.3 TUE).

El derecho de asilo se fundamenta en la competencia del Estado para proteger en su territorio a una persona perseguida por razón de su nacionalidad, etnia, religión, ideas, etc. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a *buscar* asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país que lo acepte. El régimen del asilo hoy está desfasado; por un lado, rige el Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967, muy poco funcional; y, por otro, el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se regula por un Reglamento (UE) 604/2013 y un conjunto de directivas, en la actualidad objeto de críticas y sujetas a revisión.

El SECA se basa en unas normas mínimas comunes de protección internacional, reconocimiento y condiciones de acogida. También establece un sistema de determinación del Estado miembro responsable de examinar las solicitudes de protección internacional. Sigue habiendo considerables disparidades entre los EEMM en lo que respecta a la concesión de protección internacional y en las

formas que esta reviste. El nuevo pacto sobre emigración y asilo (2020) trata de consensuar reformas sensibles en ámbitos que son muy sensibles para los Estados pero sin concreción normativa.

Desde 1992 (Tratado de Maastricht) se ha consolidado una amplia *cooperación judicial civil* que facilita la interacción entre los distintos sistemas judiciales civiles (obtención de pruebas, notificación de documentos, plazos, jurisdicción competente, reconocimiento y ejecución de sentencias judiciales, etc.). No es menor la *cooperación judicial penal* facilitando la acción de fiscales y jueces e incluye el reconocimiento y ejecución de sentencias penales y otros instrumentos como la orden de detención y arresto europea, la orden de investigación, y numerosas normas (ciberdelincuencia, embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito, protección penal del euro, lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros, blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, etc.).

#### 4.4. Acción exterior, seguridad y defensa

La política exterior es competencia nacional y desde la UE solo hay coordinación y posiciones comunes en ámbitos muy limitados acordados por unanimidad. El Consejo (de Asuntos Exteriores —que preside el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad—) debe velar por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción exterior de la Unión. Por ello, le corresponde al Consejo ejercer en lo esencial la responsabilidad de la acción exterior, tanto en materia de relaciones económicas externas como en materia de Política exterior y de seguridad común (PESC). El PE participa de la acción exterior mediante la aprobación de los acuerdos internacionales en amplias materias.

La Unión reúne bases sólidas para asumir y llegar a ser —no lo es— una potencia global y ser influyente: por su mercado interior, por ser la primera potencia comercial, gran potencia económica, financiera y monetaria, la potencia normativa global, primera potencia humanitaria y solidaria, líder del cambio climático... Ahora bien, para ser dueña de su destino necesita que sus EEMM compartan intereses y soluciones definidos en su propio seno. Hasta ahora ha habido grandes diferencias entre los EEMM en la vertiente exterior, de seguridad y defensa. Hasta 2022 ha sido una gran potencia en poder blando.

La acción exterior requiere redefinir y priorizar los intereses de sus EEMM, tamizarlos, y desarrollar una identidad europea. Los Tratados solo hablan de identidades nacionales, si bien el Preámbulo del TUE siembra la idea de reforzar «la identidad y la independencia europeas» mediante la acción exterior. Hechos disruptivos como el *brexit*, la pandemia COVID-19 y la agresión rusa en Ucrania en 2022 han supuesto puntos de inflexión para iniciar una acción exterior eficaz: «ayer no será como mañana» (canciller Scholz).

Así, con la retirada británica se levantaron muchos vetos: a un cuartel general propio, a la financiación común de las siete operaciones militares de vigilancia e instrucción (en el Mediterráneo, Mali, Libia, República Centroafricana, Atalanta en las costas del Índico, en Somalia, en Mozambique...) y a cooperaciones estructuradas entre los EEMM que quieran avanzar en proyectos militares voluntarios (más de 60 en 2022). Y se creó un Fondo Europeo de Defensa para investigación. La pandemia logró que la solidaridad del conjunto tomase empréstitos para hacerlos llegar a los EEMM que más vieron dañado su tejido productivo en forma de subvenciones y préstamos a largo plazo mutualizando la deuda excepcionalmente (*Plan Next Generation*).

La UE respondió a la agresión rusa con un arsenal de sanciones cuyo fin es el bloqueo tecnológico, financiero y económico, incluidas las reservas rusas en el exterior. La Alemania estratégica volvió al seno de la defensa y de la investigación espacial y militar. Un giro copernicano alemán y de la propia UE que le llevó a autorizar y fomentar el envío bilateral de armamento a la agredida Ucrania y a utilizar fondos intergubernamentales de la UE para financiar compras de armamento ofensivo. Además de *soft power*, la UE ha decidido que será también un *hard power*; que se rearmará y ejercerá liderazgo global mirando a su vecindad. La Política Exterior y de

Seguridad Común y la Política de Seguridad y Defensa han dado un giro histórico: de lentos consensos sin apenas efectividad en escasos ámbitos a decisiones trascendentales y a la planificación conjunta de la defensa con vocación de *hard power* (la «brújula estratégica» de 2022).

Parece haber llegado el momento de abordar el proyecto de potencia. No bastará ser un conjunto económico tejido sólidamente con políticas comunes y buena técnica jurídica para garantizar la paz y prosperidad. La UE se ignoraba a sí misma y *no sabía si quería ni si podía*. Desde la agresión rusa a Ucrania ya lo sabe. La UE dejará de ver el mundo como un gran mercado que ella regula. La UE pretenderá participar en su control asumiendo selectivas responsabilidades estratégicas de estabilización en su vecindad.

Claro que para ser potencia global necesita asumir *autonomía estratégica* en todos los órdenes (científico, tecnológico, industrial, militar, sanitario...) para actuar por sí sola cuando sean *nuestros* los problemas que debemos resolver. La UE con sus fortalezas y debilidades ha asumido un papel propio y original en la sociedad internacional: una función estabilizadora y modelo de paz y bienestar.

## BIBLIOGRAFÍA

BLANQUET, Marc e ISAAC, Guy, *Droit général de l'Union européenne*, París, Sirey, 2018, 11ª ed, 1036, pp.

HARTLEY, Trevor, *The Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 8ª ed., 501 pp.

JACQUÉ, Jean Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, París, Dalloz, 2018, 9ª ed, 854 pp.

MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego Javier, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2020, 10ª ed., 657 pp.

ORTEGA GÓMEZ, Marta, *Derecho de la Unión Europea*, Barcelona, Bosch, 2018, 145 pp.

VVAA.: *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, Aranzadi, Pamplona, tomos 1-6.

VVAA.: *Cuadernos de Derecho para ingenieros (VI)*, dir. Miguel Ángel Agúndez/Julián Martínez-Simancas, «Cuaderno vigésimo quinto: Fuentes e instituciones del Derecho comunitario», coord. Carmen Alonso Ledesma, 2014, edit. Wolters Kluwer España/Iberdrola.