



OpenCourseWare



CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL SOBRE LA UNIÓN EUROPEA

José Joaquín Fernández Alles



©Curso de Derecho Constitucional sobre la Unión Europea

2018

Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial de estos contenidos, por cualquier medio de soporte, sin autorización de su autor.

INDICE

ABREVIATURAS	5
PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO I.- LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA. Naturaleza y estatuto de la Unión Europea: estatal y constitucional. Las propuestas de una Constitución Europea. El Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El Tratado Constitucional de la Unión Europea: los trabajos de la convención y la conferencia intergubernamental. La Unión Europea y la Declaración de Derechos como contenido constitucional. Evolución sobre la naturaleza y estatuto de la Unión Europea. La pertenencia a la Unión Europea.	
	11
CAPÍTULO II.- HISTORIA CONSTITUCIONAL, AMPLIACIONES Y PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. Orígenes y evolución histórica del sistema comunitario europeo. El Tratado de la Unión Europea. Los procesos de adhesión. La adhesión de España a las antiguas Comunidades Europeas: fundamento jurídico-constitucional de la adhesión. Incidencia de la adhesión en el reparto interno de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. La participación de España y de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho Comunitario. El control nacional de la aplicación del Derecho comunitario. La ejecución administrativa del Derecho comunitario: Administración directa. Administración indirecta. La responsabilidad del Estado por incumplimiento de obligaciones comunitarias: régimen de sanciones.	
	43
CAPÍTULO III.- EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. El sistema competencial europeo: contenido del bloque de la constitucionalidad. Naturaleza y tipos de competencias. Las técnicas de atribución de competencias. Las relaciones entre las competencias estatales y las competencias comunitarias. La naturaleza de las atribuciones de competencias: irreversibilidad o caducidad de las competencias. Los principios de articulación de competencias: el principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad, los principios de cooperación leal, colaboración y ayuda y el principio de suficiencia de medios.	
	64

CAPÍTULO IV.- EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA (I). El sistema institucional de la Unión Europea y su estructura constitucional de base. El déficit democrático. El Parlamento Europeo: composición, elección, estatuto de sus miembros y funcionamiento. Atribuciones: control político, poder presupuestario, el papel legislativo y relaciones exteriores.

89

CAPÍTULO V.- EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA (II). El poder ejecutivo de la Unión Europea. El Presidente del Consejo Europeo. El Consejo Europeo. El Consejo: Composición, funcionamiento, atribuciones y procedimientos de adopción de decisiones. El Consejo y la cláusula de solidaridad. El Comité de Representantes Permanentes (COREPER). La Comisión: Composición, estatuto de sus miembros, organización, funcionamiento y atribuciones.

97

CAPÍTULO VI.- EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. El espacio judicial de la Unión Europea. El sistema judicial de la Unión Europea: naturaleza de la justicia de la Unión Europea. Organización judicial. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: composición, estatuto de sus miembros, organización interna y funcionamiento. Procedimiento y vías de derecho ante el Tribunal de Justicia.

126

CAPÍTULO VII. OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS. Otras instituciones y órganos complementarios creados por los tratados. El Banco Central europeo. El Tribunal de Cuentas Europeo. El Defensor del Pueblo Europeo. El Comité de las Regiones y Comité Económico y Social.

134

CAPÍTULO VIII. LA EUROPA DE SCHENGEN. La Europa de Schengen. Evolución histórica. El control fronterizo. La configuración jurisprudencial del control fronterizo.

139

ABREVIATURAS

AUE	Acta Única Europea
BC	Bloque de la Constitucionalidad
BCE	Banco Central Europeo
<i>BOE</i>	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
<i>BOJA</i>	<i>Boletín Oficial de la Junta de Andalucía</i>
CCAA	Comunidades Autónomas
CCEE	Comunidades Europeas
CE	Constitución Española
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CIG	Conferencia Intergubernamental
<i>DOCE</i>	<i>Diario Oficial de la Comunidad Europea</i>
<i>DOUE</i>	<i>Diario Oficial de la unión Europea</i>
EAA	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EURATOM	European Atomic Energy Community. Comunidad Europea de la Energía Atómica
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
FEOGA	Fondo Europeo de Garantía Agrícola
FFJJ	Fundamentos Jurídicos

FRONTEX	Acceso a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores
GATT	Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio
GG	<i>GrundesGesetz</i> (Ley Fundamental de Bonn)
IEAL	Instituto de Estudios de la Administración Local
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PEV	Política Europea de Vecindad
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCEEA	Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
TCFA	Tribunal Constitucional Federal Alemán
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental

PRESENTACIÓN

Este curso ofrece un conjunto de ocho capítulos con contenidos constitucionales sobre la Unión Europea: órganos, naturaleza, derechos y libertades, régimen competencial, sistema de producción normativa y políticas. No se trata de un curso de *Derecho Constitucional Europeo* ni de *Derecho Constitucional de la Unión Europea* sino un curso de Derecho Constitucional *sobre la Unión Europea* puesto que no hay un Derecho Constitucional autónomo europeo que asuma como propio este objeto y le pertenezca con exclusividad, sino un solo Derecho Constitucional del Estado que proyecta su estudio sobre la Unión Europea como parte del Estado multinivel: los derechos y libertades, la estructura de poderes, el régimen competencial, el sistema de producción normativa... Como ocurre con el Derecho Parlamentario, el Derecho Electoral o el Derecho Autonómico, la Unión Europea es uno más de sus contenidos relevantes del Derecho Constitucional. Y, al igual que no hay un Derecho Constitucional Autonómico sino un Derecho Constitucional sobre las Comunidades Autónomas (Derecho Autonómico) o sobre el régimen parlamentario (Derecho Parlamentario), tampoco hay un Derecho Constitucional Europeo como disciplina autónoma sino, desde una perspectiva europea, una subdisciplina denominada Derecho Constitucional Europeo o Derecho Constitucional Común Europeo (Häberle) y, desde la perspectiva del Derecho Constitucional Español, un Derecho *sobre* la Unión Europea que se ha integrado en el sistema de normas, poderes y competencia del Estado. Dado que el estudio del *Derecho Constitucional Europeo* supondría incluir, junto al denominado *ius constitutionale europeum*, las normas y contenidos formal y materialmente constitucionales de todos los Estados miembros, un objeto aún en fase de formación que, en todo caso, excede con mucho los límites de este curso, las ocho lecciones siguientes se destinan al estudio del conjunto de contenidos que, referidos a la Unión Europea, completa la parte orgánica y competencial de nuestra Constitución de 1978.

En síntesis, el estudio jurídico-constitucional sobre la Unión Europea se entiende como subdisciplina del Derecho Constitucional, no como categoría escindida de ésta, y justifica su estudio desde el Derecho Constitucional por la naturaleza constitucional de sus normas y el carácter estatal de su sistema institucional. La Unión Europea es materia constitucional y la naturaleza de sus competencias es principalmente estatal en la medida en que, como asegura García de Enterría, la Unión Europea está desinternacionalizada. Pero no existe una Constitución de la Unión Europea ni, como se ha indicado, un Derecho Constitucional privativo de la Unión Europea que se haya escindido del Derecho Constitucional. Simplemente, el Derecho Constitucional de cada Estado se dedica a la descripción y análisis de los contenidos que son materialmente constitucionales y, entre ellos, están los referentes a la Unión Europea, que además reúnen algunos requisitos formalmente constitucionales: rigidez de sus normas constitucionales (Tratados), jurisdicción propia que defiende su constitucionalidad (Tribunal de Justicia de la Unión Europea) y primacía como principio regulador que forma parte ya de los principios que estructuran el ordenamiento jurídico (art. 9.3 CE). Se trata, pues, de un *curso de Derecho Constitucional sobre la Unión Europea*, entendido pues como subdisciplina del Derecho Constitucional.

Metodológicamente, este curso de *Derecho Constitucional sobre la Unión Europea* se dirige a facilitar el aprendizaje y articular los contenidos didácticos ya indicados conforme a los principios y directrices del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES), con particular referencia a sus fundamentos históricos y constitucionales, el art. 93 de la

Constitución de 1978, el proceso de integración europea, el marco institucional europeo, la Carta de Derechos Fundamentales de 12 de diciembre de 2007, el régimen competencial, los límites constitucionales del art. 135 CE, el sistema judicial comunitario, la Europa de Schengen y la política exterior europea.

Por tal motivo, los ocho capítulos se desarrollan conforme a la perspectiva constitucionalista y siguiendo la metodología de las asignaturas del Área de Derecho Constitucional, intentando completar con vocación integradora el sistema de poderes y derechos que, en los distintos grados universitarios, permite al alumnado aprender la organización, el funcionamiento, la estructura y las competencias los cuatro niveles de gobierno y de administración pública que componen nuestro Estado: central, europeo, autonómico y local.

Para la correcta comprensión de esta materia y su adecuada ordenación en el conjunto de las materias que enseña el Derecho Constitucional, desde el comienzo del primer capítulo debemos entender que la constitucionalización de la Unión Europea representa la manifestación más visible de la relación entre los procesos supraestatales y el constitucionalismo. Aunque el sistema jurídico de la Unión Europea no está regido por una Constitución en sentido estricto, toda vez que ningún Tratado europeo goza del atributo de la supremacía constitucional ni ha sido ratificado por un *demos* único europeo, ciertamente la Unión Europea deriva de un proceso supraestatal materialmente ya constitucionalizado por las constitucionales estatales, los tratados de la UE y la jurisprudencia, con un ordenamiento que regula materias constitucionales, regido por el principio de primacía, con competencias de naturaleza estatal, incluido el ejercicio de competencias soberanas, y por otras razones objetivas que ha analizado la doctrina de autores como Peter Häberle, Joseph Weiler, Eduardo García de Enterría, Antonio La Pergola, Francisco Rubio Llorente o Peter Hüber.

Junto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de algunos tribunales constitucionales, la obra científica de estos autores ha ido consolidando una serie de categorías aceptadas académica y jurisprudencialmente: las tradiciones constitucionales comunes europeas, el denominado *ius constitutionale* de cuño genuinamente común europeo, el sistema comunitario europeo o el Derecho Constitucional Común Europeo. No menoscaban ni pueden restar argumentos jurídicos a esta normatividad y esta realidad constitucionales los fracasos políticos del discontinuo proceso constituyente europeo, en particular, el bloqueo del Tratado Constitucional de la Unión Europea de 29 de octubre de 2004 y, antes de éste, el primer Proyecto de 14 de febrero de 1984 (Spinelli) y el Proyecto (Herman) de Constitución para "La Unión" el día 10 de febrero de 1994, aprobado en sede parlamentaria tras diversos informes y propuestas de Constitución Europea presentados por la ponencia nombrada en la *Comisión de Asuntos Institucionales sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a un Proyecto de Constitución para la Unión Europea*, del Parlamento Europeo: Luster (Propuesta de Resolución de 1989) Colombo (Primer y Segundo Informes Colombo de 1990), Oreja (Proyecto de Trabajo sobre la Constitución de la Unión Europea, 1993).

Así justificado el objeto del Curso, su estructura dedica el Capítulo I explica el Derecho Constitucional Europeo, la naturaleza y estatuto de la Unión Europea, el problema de su personalidad jurídica, la cuestión de la pertenencia de los Estados miembros, la "Constitución" de la Unión Europea, la Declaración de Derechos y el Derecho Constitucional Común Europeo.

El Capítulo II analiza los orígenes y evolución histórica del sistema comunitario-constitucional europeo, el Tratado de la Unión Europea, los procesos de adhesión, la

adhesión de España a las antiguas Comunidades Europeas y el fundamento jurídico-constitucional de la adhesión, la incidencia de la adhesión en el reparto interno de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, la participación de España y de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho de la Unión Europea, el control nacional de la aplicación del Derecho comunitario, la ejecución administrativa del Derecho comunitario y la responsabilidad del Estado por incumplimiento de obligaciones comunitarias.

El Capítulo III tiene como objeto el estudio del sistema competencial de la Unión Europea, su naturaleza y tipos de competencias, las técnicas de atribución de competencias, las relaciones entre las competencias estatales y las competencias comunitarias, la naturaleza de las atribuciones de competencias y los principios de articulación de competencias: el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad. A continuación, el Capítulo IV analiza la estructura constitucional de la Unión Europea, el déficit democrático del Parlamento Europeo: composición, elección, estatuto de sus miembros, funcionamiento, atribuciones: control político, poder presupuestario, el papel legislativo y relaciones exteriores. Tras el Parlamento el Capítulo V se describe la composición, funcionamiento, atribuciones y procedimientos de adopción de decisiones del Consejo y de la Comisión.

El Capítulo V explica el complejo sistema de poderes políticos, ejecutivos y legislativos integrado por el Presidente del Consejo Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión. Seguidamente, el Capítulo VI estudia el espacio judicial comunitario y el sistema judicial de la Unión Europea.

Los dos últimos capítulos están dedicados a las instituciones y los órganos complementarios: el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social (Capítulo VII) y a la Europa de Schengen y el control de las fronteras europeas (Capítulo VIII).

Junto al estudio comprensivo de las lecciones, se recomienda la realización de los ejercicios sobre textos jurisprudenciales y legislativos, la lectura de un libro recomendado y, finalmente, los seis cuestionarios.

En su origen, este Curso trae causa en las lecciones impartidas desde el lejano año 1997 en el aula 9 de la Escuela Universitaria Francisco Tomás y Valiente de Algeciras (antiguo Hospital Militar, de la calle Alfonso XI número 6), para la asignatura de “Comunidades Europeas” de la titulación de Gestión y Administración Pública” y de libre configuración de las demás carreras universitarias que oferta la Escuela Universitaria Francisco Tomás y Valiente. A sus antiguos/as alumno/as está dedicado este Curso.

CAPÍTULO I

LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

NATURALEZA Y ESTATUTO DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTATAL Y CONSTITUCIONAL. LAS PROPUESTAS DE UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA. EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA. EL TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS TRABAJOS DE LA CONVENCION Y LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL. LA UNIÓN EUROPEA Y LA DECLARACIÓN DE DERECHOS COMO CONTENIDO CONSTITUCIONAL. EVOLUCIÓN SOBRE LA NATURALEZA Y ESTATUTO DE LA UNIÓN EUROPEA. LA PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA.

NATURALEZA Y ESTATUTO DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTATAL Y CONSTITUCIONAL

La Unión Europea es una comunidad política de Derecho cuya naturaleza es estatal y constitucional: su naturaleza estatal deriva del proceso de desinternalización que advirtió García de Enterría, básicamente porque ejerce competencias estatales, algunas de ellas competencias soberanas, y porque forma parte estable de la estructura de poderes del Estado, entre otras razones que se indican a continuación. Por su parte, su naturaleza constitucional deriva de las materias constitucionales reguladas por los Tratados, donde la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea identifica un *ius constitutionale* común europeo.

Una vez que se constató la naturaleza constitucional del sistema normativo comunitario europeo, la doctrina iuspublicista sostuvo que la naturaleza de su estructura de poderes se encontraba en un estado intermedio entre la confederación y la federación, por tanto, a mitad de camino entre una entidad internacional (tesis internacionalista), que es como nació, y una de carácter estatal (tesis supranacionalista), a la que se dirige inexorablemente. En principio, su estatuto es el de un poder público común e incluso su sistema institucional se acerca, a través de distintas técnicas, al correspondiente a un Estado federal: reparto de competencias, inmediatez normativa, parlamento, tribunales, relaciones jurídicas entre sus órganos y los ciudadanos. Sin embargo, no se puede calificar de Estado federal al sistema comunitario europeo porque que no alcanza de una manera plena algunas de las notas características del Estado federal: la política exterior tiene muchas deficiencias para ser calificada con tal nombre, su defensa pertenece mayoritariamente a la OTAN e incluso sus disposiciones constitucionales siguen utilizando el nombre de tratado, propio de las normas del Derecho Internacional. Por tal motivo, en los años noventa el constitucionalista italiano Antonio La Pergola lo calificó de confederación de tipo moderno.

Sobre la base de esta naturaleza se ha intentado en varias ocasiones articular un proceso constituyente europeo, pero sin éxito porque quizás no se ha sabido responder a una pregunta sin cuya enunciación difícilmente puede afrontarse ese proceso: ¿Qué se ha pretendido regular con una Constitución para la Unión Europea? Pues bien, aunque desde distintos enfoques se ha afirmado, con corrección conceptual, que el sistema

comunitario europeo es una entidad política, una unión de Estados o, como se ha indicado, una confederación de tipo moderno (La Pergola), jurídicamente se trata de una comunidad política de Derecho que cuenta con dos elementos: un nivel de legislación y gobierno que se relaciona con los niveles soberanos de legislación y gobierno de los Estados miembros; y, en segundo lugar, una estructura cuya naturaleza estatal deriva del hecho de que la Unión Europea, sin llegar a ser un Estado o un sistema estatal propiamente dicho, sobrepasó en los años noventa del siglo pasado el difuso y complejo punto crítico de inflexión que distingue las organizaciones internacionales de los Estados. Es preciso comprender que el estricto criterio de atribución de competencias, propio de las estructuras regidas por el Derecho Internacional (internacionales o institucionales), fue sustituido progresivamente por un criterio competencial cada vez más general y más próximo a las técnicas propiamente estatales, en particular, a las federales, como demuestra la utilización sobresaliente por el Tribunal de Justicia de la teoría de los poderes implícitos.

Existen otros argumentos a favor de la estatalidad de la Unión Europea: a) La "competencia sobre la competencia" comunitaria (*kompetenz-kompetenz*), una función definitoria de los Estados y también del sistema competencial de la Unión Europea, como asegura la jurisprudencia constitucional alemana, consistente en el reconocimiento de competencias que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha efectuado a favor de los órganos de la Unión Europea a través del título de las competencias implícitas, y sin perjuicio de las competencias creadas por el Consejo a través del título de las competencias subsidiarias (art. 352 TFUE); b) La naturaleza estatal de las competencias comunitarias que deriva del carácter político y/o soberano de alguna de sus competencias: moneda, tipos de interés, justicia, política interior y exterior, etcétera. En síntesis, aunque el sistema jurídico de la Unión Europea no esté dotado de una Constitución en sentido formal, según la jurisprudencia y la doctrina resulta inequívoco su proceso de constitucionalización y de estatalización.

En virtud de estos argumentos, la constitucionalización de la Unión Europea representa la manifestación más visible de la relación entre los procesos supraestatales y el constitucionalismo.

LAS PROPUESTAS DE UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Tras los tratados constitutivos de 1951 y 1957, los orígenes de la constitucionalidad europea se encuentra en el "período fundacional" del sistema comunitario europeo y, particularmente, en el año 1963, cuando se consolidan las doctrinas de los poderes implícitos, de los derechos humanos el contexto comunitario, y de los principios de eficacia directa y de primacía), que comenzó, según J.H. Weiler, en el año 1963. De esta manera, a partir de los años sesenta del siglo XX se ha venido hablando de una constitucionalidad europea, y de un corpus constitucional compuesto por los Tratados fundacionales o reformadores y, desde 1992, el Tratado de la Unión Europea.

Junto a los tratados fundacionales y reformadores, los textos fundacionales del denominado Derecho Constitucional Común Europeo –una subdisciplina del Derecho Constitucional– son los siguientes: 1) la Declaración de los Derechos Humanos de 5 de mayo de 1949, del Consejo de Europa; 2) el Preámbulo de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo de 1950; 3) la declaración conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 1977 (Declaración de Copenhague); 4) la Declaración sobre la democracia de 1978, del Consejo de Europa; 5) el Acta Única Europea de 1986; 6) la Carta de París de 1990; 7) la Carta europea para la autogestión municipal, 1985-1988; y 8) la Decisión Final de la Conferencia de la "Europa de las Re-

giones” de 1989, en Munich. Estos textos se complementan con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de los Tribunales constitucionales nacionales, con las bases proporcionadas por las tradiciones constitucionales comunes y la doctrina científica.

Todo ese conjunto normativo vendría a integrar el Derecho Constitucional Común Europeo (Peter Häberle), del que no se ha derivado una Constitución formal puesto que solo en términos muy amplios podemos afirmar que el sistema comunitario europeo está dotado de Constitución. Para que exista tal Constitución formal, esta debería estar dotada de supremacía normativa, lo que aún no se ha logrado: aunque al Derecho de la Unión Europea le asiste el principio de primacía sobre el Derecho de los Estados miembros, todavía esta primacía no puede identificarse plenamente con la supremacía constitucional. Parece preferible la expresión utilizada en este Curso: *Derecho Constitucional sobre la Unión Europea*, donde están incluidos tanto el Derecho Constitucional Común Europeo como el Derecho Constitucional *no común* europeo de cada Estado miembro, que, a nivel de cada Estado, rige las relaciones con la Unión Europea conforme a los principios de soberanía nacional y de autonomía institucional y procedimental.

Sobre la citada base fundadora, el proceso supraestatal europeo ha sido objeto de varios intentos de regulación por una norma con vocación formalmente constitucional que incluya su estructura de poderes, sistema de producción normativa y régimen de derechos. El principal de estos intentos fue el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (Tratado Constitucional) de 29 de octubre de 2004, que no era una Constitución en sentido estricto —no gozaba del atributo de la supremacía constitucional—, pero sí poseía una naturaleza constitucional por su contenido. Como el Tratado de la Unión Europea o el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —que son tratados materialmente constitucionales, se trataba de un tratado firmado por los Estados, con un contenido materialmente constitucional que debían ratificar los ciudadanos europeos en referéndums nacionales. Pero, a diferencia de los tratados vigentes entonces y ahora, regulaba toda la materia constitucional, no parte de ella, particularmente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los referéndums negativos de Francia u Holanda paralizaron el proceso constituyente en su fase final.

Anteriormente, también habían sido presentadas otras propuestas de Constitución Europea: el primer Proyecto de 14 de febrero de 1984 (Spinelli) y el Proyecto (Informe Herman) de Constitución para “La Unión” el día 10 de febrero de 1994, aprobado en sede parlamentaria tras diversos informes y propuestas de Constitución Europea presentados por la ponencia nombrada en la *Comisión de Asuntos Institucionales sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a un Proyecto de Constitución para la Unión Europea*, del Parlamento Europeo: Luster (Propuesta de Resolución de 1989) Colombo (Primer y Segundo Informes Colombo de 1990), Oreja (Proyecto de Trabajo sobre la Constitución de la Unión Europea, 1993).

Tras el fallido intento de recuperar el proyecto constitucional europeo por la Presidencia de Alemania durante el primer semestre de 2007, desde diciembre de ese año el proceso constitucionalizador fue reemplazado, formalmente a la baja, por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre, presidido por un planteamiento posibilista y funcionalista que desatascó el bloqueo institucional provocado por los citados referéndums negativos y la resistencia de otros países como Reino Unido, Chequia o Hungría.

EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

El Consejo Europeo (con quince Estados miembros) aprobó el 15 de diciembre de 2001 la Declaración de Laeken, una ambiciosa y a la vez ambigua declaración sobre el futuro de una Unión Europea integrada por 25 países y con una Constitución común, redactada por una Convención, puesta en funcionamiento el 28 de febrero de 2002, cuyo resultado fue el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* de 29 de octubre de 2004. La denominada “Constitución Europea” pretendía sustituir a ocho Tratados, entre ellos el Tratado de la Unión Europea y los Tratados fundacionales, y fue elaborada por una llamada Convención formada por representantes de los Gobiernos, los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, que siguieron el mandato de la citada Declaración de Laeken, donde se pedía redefinir el papel de la Comisión, los Estados y el Parlamento Europeo, incluyendo una Declaración de derechos de los ciudadanos, para lo que se ha partido, con pocas variaciones, de la Declaración de los Derechos de la Unión Europea, aprobada sin valor normativo en la Cumbre de Niza (diciembre de 2000)

La Convención estuvo presidida por Giscard d'Estaing, ayudado por dos vicepresidentes: el italiano Giuliano Amato y el belga Jean Luc Dehaene, ex primeros ministros de sus respectivos países. Giscard había sido un pionero de la unión monetaria como ministro de Finanzas y luego como presidente, aunque con actuaciones más discutibles en otros ámbitos. En el caso del proyecto constitucional europeo, la gestión no fue acertada y se cometieron errores de planificación, coordinación con los Estados, falta de realismo político y comunicación.

Una vez firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, comenzaron los procesos de ratificación en cada uno de los Estados miembros, como Lituania o Letonia. En algunos casos, como en Irlanda o Dinamarca, el referéndum tenía carácter vinculante; en otros, como Países Bajos o Luxemburgo, al igual que en España, se preveía con carácter consultivo, así en Reino Unido, donde ni siquiera se celebró. Tras la oposición de Francia, Holanda y Reino Unido, siguió vigente el Tratado de Niza hasta la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En el caso de España, tras la firma por parte del Presidente del Gobierno del Tratado, se procedió a la celebración afirmativa de un referéndum —potestativo— celebrado el 20 de febrero de 2005 con baja participación popular, y a la posterior ratificación por las Cortes por ley orgánica. Sin embargo, los referéndums de Francia y Holanda, que rechazaron este Tratado constitucional, condujeron a su abandono, a una crisis política generalizada y, finalmente, a la sustitución del texto por la fórmula del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que incorporó gran parte de los contenidos del tratado constitucional a través de la reforma del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea, que pasó a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A fin de cuentas, el Tratado de la Constitución Europea representó una categoría nueva que se enfrentaba a problemas de teoría jurídica, como los referentes al control de constitucionalidad o su carácter de supremacía constitucional (distinta a la primacía del Derecho de la UE), que en ningún caso contravenían la constitucionalidad española. A tal fin, el Tribunal Constitucional español, en Declaración de 13 de diciembre de 2004, declaró que no existía contradicción entre la Constitución Española y la denominada Constitución Europea.

EL TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS TRABAJOS DE LA CONVENCIÓN Y LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

Como se ha indicado, el Tratado Constitucional siguió las recomendaciones de los Consejos Europeos de Niza y de Laeken, en particular su Declaración relativa al futuro de la Unión, en la que se hacía un llamamiento a un debate amplio y profundo sobre el futuro de la Unión, una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión y el examen de la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

La Convención Europea inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002 y los finalizó el 18 de julio de 2003. Tras complejas negociaciones, que incluso estuvieron a punto de fracasar en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo político en el Consejo Europeo de Bruselas el día 17 y 18 de junio de 2004, sobre el proyecto de Tratado. Con fecha 12 de octubre de 2004 se aprobaron las Declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental y Acta Final. Por último, el 29 de octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea firmaron en Roma la Constitución. Las novedades más importantes del Tratado fueron:

- 1) Simplificación de los Tratados en el Tratado Constitucional.
- 2) Declaración del Derechos de la Unión Europea, que se analizan en el siguiente apartado.
- 3) Nuevo sistema competencial
- 4) Simplificación de los instrumentos y procedimientos de acción de la Unión. Los instrumentos normativos previstos en el Tratado son: a) Actos legislativos: leyes y leyes marco europeas, que reemplazan a los actuales reglamentos y directivas; b) Actos no legislativos: reglamentos y decisiones europeas; y c) Actos no obligatorios: recomendaciones y dictámenes.
- 5) Creación de un Presidente del Consejo Europeo. Esta institución (reconocida como tal por el Proyecto de Constitución) contará con un Presidente que será elegido por mayoría cualificada por el mismo Consejo Europeo por un mandato de dos años y medio, renovable por una sola vez.
- 6) Creación de un nuevo Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea.
- 7) Reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión Europea.
- 8) Generalización del actual procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario. El procedimiento de codecisión consiste en el acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de derecho derivado de la Unión Europea.

9) Posibilidad de que el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de la ley o de la ley marco. El objeto de esta reforma es dotar de una mayor agilidad al procedimiento normativo comunitario.

¿Qué se pretendió regular con el Tratado Constitucional de la Unión Europea, llamada impropriamente Constitución para la Unión Europea o, de forma más resumida, Constitución Europea? ¿Cuál hubiera sido su objeto genérico con independencia del texto aprobado el día 29 de octubre de 2004? Tanto los tratados vigentes (TUE, TFUE) como el proyecto de Tratado Constitucional para la Unión Europea han tenido como objeto de regulación una estructura estatal o, al menos, parcialmente estatal. Esa naturaleza estatal deriva del hecho de que la Unión Europea, sin llegar a ser un Estado o un sistema estatal propiamente dicho, como se ha indicado, sobrepasó el difuso punto crítico de inflexión que distingue las organizaciones internacionales de los Estados, y de la sustitución del estricto criterio de atribución de competencias, propio de las estructuras regidas por el Derecho Internacional (internacionales o institucionales), por un criterio competencial cada vez más general y más próximo a las técnicas propiamente estatales, en particular, a las federales. Los otros dos argumentos a favor de la estatalidad de la Unión Europea son los citados ya de la "competencia sobre la competencia" comunitaria (*kompetenz-kompetenz*) y la naturaleza estatal de las competencias de la Unión Europea. Y aunque el sistema de la Unión Europea no esté dotado de una Constitución formal -una meta que tampoco se hubiera logrado en sentido estricto con la ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional de 2004- su proceso de constitucionalización, y por tanto, de estatalización, es una realidad: los tratados vigentes son tratados materialmente constitucionales que regulan una estructura estatal que ha permitido superar, sin reemplazarlos, los Estados miembros: una estructura estatal que forma parte, como un nivel más de legislación y gobierno, de cada Estado miembro.

16

LA UNIÓN EUROPEA Y LA DECLARACIÓN DE DERECHOS COMO CONTENIDO CONSTITUCIONAL

En virtud del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea resultante del Tratado de Lisboa, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones. Además, según el párrafo 6.3 del mismo TUE: "Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales".

Para complementar esta integración de principios entre la jurisdicción comunitaria y la jurisdicción del TEDH, el párrafo 6.2 establece que "la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales", si bien esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

Como consecuencia de todo ello, la laguna que suponía la falta de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha sido subsanada con su firma el día 12 de diciembre de 2007. Anteriormente, el artículo 9 del Tratado Constitucional, que proclamó la integración en la Constitución Europea, con pleno valor jurídico, de la Carta de Derechos Fundamentales, en la parte II de la Constitución, donde se recogen los cincuenta y cuatro artículos de la Carta. *La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II, a los que se otorga por primera vez se otorga valor jurídico vinculante.* La Carta de Derechos Fundamentales enumeró y desarrolló los derechos y libertades fundamentales reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros. Además la Constitución Europea incluye una cláusula que permitirá a la Unión como tal adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta decisión será adoptada por mayoría cualificada de los Estados miembros.

Del contenido de esta Parte II, que ha sido adoptado casi en su totalidad, por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007, con cláusulas de no aplicación a Reino Unido y Polonia, debemos destacar:

1. **La garantía del respeto de determinados valores comunes y de un modelo europeo de sociedad:** Dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho, derechos humanos, pluralismo, la ausencia de discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.

2. **Libertades fundamentales:** Libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento. La ausencia de discriminación por razón de la nacionalidad.

3. **Una ciudadanía europea:** Toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla y confiere derechos complementarios: derecho a circular y residir libremente en todo el territorio de la Unión, derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado de residencia, derecho a la protección consular y diplomática en terceros países, derecho a formular peticiones al Parlamento Europeo así como a recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, derecho a dirigirse a las instituciones y a los organismos consultivos europeos en la lengua propia y a recibir una contestación en esa misma lengua.

La Carta garantiza el respeto de la dignidad humana, del derecho a la vida, la prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad, el respeto de la vida privada y familiar, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión y de información, el derecho a la educación, la libertad de empresa, el derecho a la propiedad, la igualdad ante la ley, el respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la igualdad entre hombres y mujeres, la integración de las personas discapacitadas, el derecho a la tutela judicial y a un juez imparcial, la presunción de inocencia y los derechos a la defensa, derechos sociales de los trabajadores, la protección del medio ambiente, el derecho a una buena administración...

EVOLUCIÓN SOBRE LA NATURALEZA Y ESTATUTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Hasta la desaparición de las extinguidas Comunidad Europea del Carbón y del Acero (2002) y de la Comunidad Europea (2009) –sigue vigente la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)-, las tres Comunidades Europeas fueron sujetos de derecho internacional que gozaban de una personalidad jurídica distinta a la de sus Estados miembros. Se trataba de personas públicas con un número amplio de privilegios e inmunidades, que, sin embargo, no ostentaban capacidad general, porque sus derechos y obligaciones son sólo los especificados en los Tratados. A diferencia de las tres comunidades, la Unión Europea tiene personalidad jurídica, además de ser una entidad política: incluso antes del Tratado de Lisboa, el art. 24 del Tratado de la Unión Europea, a partir del Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, reconocía capacidad jurídica internacional a la Unión Europea en materia del Título VI del TUE.

Una vez que entró en vigor el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, lo que tuvo lugar el 1 de diciembre de 2009, la Unión Europea tiene reconocida una personalidad jurídica (art. 47 TUE) plena que abarca toda la composición de la Unión Europea antiguamente en tres pilares básicos: comunitario (tres Comunidades Europeas), cooperación intergubernamental en política exterior y de seguridad común y cooperación intergubernamental en los ámbitos de justicia e interior, EUROJUST). Antes de 2009, junto al pilar comunitario, aparecían los dos pilares relativos a la cooperación intergubernamental: uno relativo a la política exterior y de seguridad común y otro relativo a la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior, que el TUE de Amsterdam (1997) denominó de cooperación policial y judicial en materia penal. El Tratado de Lisboa suprimió la estructura en pilares creada por el Tratado de Maastricht y la Unión Europea pasó a integrar el funcionamiento y las competencias del primer pilar o pilar comunitario y del tercer pilar (espacio de libertad, seguridad y justicia), mientras los ámbitos correspondientes al Segundo Pilar o Política Exterior y Defensa siguen regulados por procedimientos específicos.

1) El primer pilar o pilar comunitario en sentido estricto estaba regulado en los tratados sobre la Comunidad Europea y sobre la CEEA. Con la firma del primer Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992, el pilar comunitario incorpora la Ciudadanía de la Unión, en virtud de la cual todo ciudadano de la Unión, además de tener los derechos y obligaciones que desde la creación de las Comunidades Europeas se le reconocía, puede ejercer su derecho a votar y a ser elegido -en todo el territorio de la Unión- en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, solicitar protección de las autoridades diplomáticas y consulares de los demás Estados miembros en el extranjero -cuando no exista representación de su Estado-, todo ello en idénticas condiciones que los nacionales del Estado donde así actúe, y, además, podrá ejercer el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y dirigir sus quejas ante el Defensor del Pueblo de la Unión.

Junto a la ciudadanía comunitaria, en el TUE se regularon las *políticas de la Comunidad*, que quedaron incorporadas al pilar comunitario, el régimen sobre la libre circulación de personas, servicios y capitales, pagos y capitales; normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de legislaciones; política económica y monetaria; política comercial común; política social, de educación, de formación profesional y de juventud; cultura; salud pública; protección de los consumidores; redes transeuropeas; industria; cohesión económica y social; Investigación y desarrollo tecnológico; medio ambiente; y cooperación al desarrollo. Entre estas políticas, destaca la realiza-

ción de la convergencia de las economías y la creación de una Unión Económica y Monetaria.

2) El segundo pilar correspondió a la política exterior y de seguridad común (PESC) y perpetuó las dificultades históricas surgidas en torno a la integración militar europea y a la cooperación en materia de defensa perduran en la actualidad. Inicialmente se hicieron presentes en el momento de creación de la Unión Europea Occidental (UEO) en virtud del Pacto de Bruselas de 17 de marzo de 1948. Esta iniciativa quedó posteriormente vinculada al Consejo de Europa y la OTAN, tras fracasar el intento de creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea, ambas iniciativas adoptadas en el seno de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Según dispuso el TUE de Ámsterdam, la Unión Europea Occidental (UEO) es parte integrante del desarrollo de la Unión, proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa y secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común. La Unión, según el TUE, “fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo”. Y, en tal caso, recomendaría a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

No obstante, la UEO nunca llegó a superar su papel de correa de transmisión de la OTAN, aunque ciertamente con el TUE quedaron sentadas las bases de una posible y futura mayor autonomía europea en materia militar y de defensa. La denominada Guerra o Intervención en Kosovo (1999), primera actuación militar comandada por la OTAN tras cincuenta años de historia, que confirmó ese vínculo UEO-OTAN, se consideró también un motivo de impulso a la integración de la política europea de defensa. Finalmente, la UEO quedó extinguida el 1 de junio de 2011.

3) El tercer pilar de la Unión fue el de la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior, que el TUE de Amsterdam (1997) denominó cooperación policial y judicial en materia penal, o EUROJUST, según la nueva terminología de los instrumentos de este pilar (EUROPOL...). El grado de realización de la cooperación en la Unión sobre estas materias, además de regularse de forma excesivamente general y con demasiadas declaraciones de intenciones, ha estado todavía muy lejos del cumplimiento de los objetivos de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho, la solidaridad entre los pueblos y la plena integración europea que preconizan el Preámbulo del TUE y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De los dos ámbitos que movieron a crear este tercer pilar de la Unión Europea, uno es esencialmente negativo: el terrorismo o actividad criminal organizada de inspiración nacionalista o yihadista que atenta directamente contra la existencia del régimen democrático. El segundo es esencialmente positivo; las migraciones, cuyas políticas restrictivas comprometen los principios de la sociedad abierta ya que los principios solidarios que se contienen en los tratados no se corresponden con el Derecho de la Unión Europea sobre los inmigrantes y la extranjería.

Estos y otros problemas como el narcotráfico, el blanqueo de dinero, condujeron a la creación en 1975 del llamado Grupo de Trevi, posteriormente Grupo de los Cinco (España, Francia, Italia, Reino Unido y Alemania), reunión periódica de los Ministros de Interior e incluso a veces de los de Justicia, con la finalidad de cooperar y colaborar en

la búsqueda de soluciones a la delincuencia en general y a situaciones coyunturales. En su seno, los Ministros se reunían para tratar problemas de orden público y de terrorismo, aunque siempre bajo una metodología intergubernamental, no en el marco decisorio de los órganos comunitarios.

Al mismo tiempo se tomaron iniciativas en diferentes foros internacionales de carácter multilateral que se complementaron con técnicas de cooperación policial bilateral, siendo de destacar en este proceso la adopción del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 y del Convenio de Schengen, para la aplicación del anterior Acuerdo, de 19 de junio de 1990, ambos relativos a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes de los Estados parte, y al reforzamiento de los controles en las fronteras externas. En este pilar se encuadró también la política de asilo: cruce de personas por las fronteras exteriores y la práctica de controles sobre esas personas; política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de las condiciones de acceso, estancia, incluido el acceso al empleo y la reagrupación familiar y lucha contra la inmigración irregular de terceros Estados; lucha contra la toxicomanía; lucha contra la defraudación a escala internacional; cooperación judicial en materia civil y penal; cooperación aduanera; cooperación judicial en la lucha contra el terrorismo, y el tráfico ilegal de drogas y de otras formas de delincuencia internacional, lo que incluiría la organización de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL). Con estos antecedentes, según el TUE, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión se concretaba en ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

20

Durante quince años, los tres pilares descritos, uno de integración y dos de cooperación intergubernamental, dieron sentido a una Unión Europea que evolucionó desde Maastricht (1992) hasta Lisboa (2007) a través de la extensión de los instrumentos integradores a los ámbitos que la cooperación intergubernamental iban consolidando, siempre en la expectativa de que en el futuro las políticas de la Unión Europea fueran generales y se sujetaran a los instrumentos de integración. A este fenómeno se denominó comunitarización y, sobre todo como consecuencia del fracaso del proyecto de Tratado Constitucional de 2004 -que supuso volver al método federal- y la posterior adopción del Tratado de Lisboa, ha representado la recuperación de la tesis funcionalista como método o término medio entre la mera cooperación intergubernamental y el proyecto federal europeo. En este sentido, se ha mantenido la premisa de que si las políticas se *comunitarizan*, en los próximos años habrá más Europa, y que si por el contrario las políticas se intergubernamentalizan, asistiremos a una Unión vacía de contenido. Desde el Tratado de Lisboa (2007), el desarrollo de los instrumentos de integración — *comunitarización*—, se realiza así a través de políticas concretas, de subvención de alguna de ellas, a varias velocidades en muchos ámbitos, conforme a la concepción de una Europa flexible y asimétrica (Schengen, euro...) o de círculos concéntricos que se ha demostrado menos ambiciosa pero más realista. Se trata del planteamiento fundacional de Schuman: “Europa no se hará de un golpe, ni de una construcción de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho”.

LA PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA

La pertenencia se articula en torno a Tratados de Adhesión que, regulado por el Tratado de la Unión Europea, implica la incorporación a la Unión Europea previo cumplimiento de dos condiciones: a) Condición técnica, o aceptación del denominado acervo comunitario o Derecho de la Unión Europea, esto es, no sólo los tratados fundadores y

los tratados posteriores sino la aceptación de todo el conjunto de actos dictados por los órganos de la Unión Europea; y b) Condición política o de defensa del ideal europeo, la democracia representativa y los derechos humanos.

Según el art. 49 del TUE, cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Según el artículo 2, la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores se califican como “comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

En cuanto al procedimiento, debe distinguirse la fase procedimental regulada por la Constitución estatal (en España, el art. 93 CE) y la fase procedimental regulada por el citado artículo 49: se informará de la solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. A continuación, el Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen, teniendo en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo. Además, se dispone que las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Por tanto, a diferencia de otras instituciones como la UNESCO, o la OMS, que admite miembros con status especial, la pertenencia a la Unión Europea solo es posible en calidad de Estados miembros, que se benefician de todos los derechos y obligaciones correspondientes a esta categoría. No obstante el antiguo Tratado de la Comunidad Europea regulaba el “Régimen especial de asociación” que, en ningún caso, podía considerarse una asociación porque no existía participación en los órganos comunitarios. No obstante, actualmente, el artículo 6 del Protocolo 19, sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, regula el régimen de asociación de la República de Islandia y el Reino de Noruega como “asociados a la ejecución del acervo de Schengen y en su desarrollo futuro”. A tal efecto se prevén los procedimientos y disposiciones sobre la participación de Islandia y Noruega en cualquier repercusión financiera que se derive de la aplicación del presente Protocolo.

También se han suscrito el denominado Estatuto Avanzado Unión Europea- Marruecos (2008) y los acuerdos con países mediterráneos y del Este de Europa en el marco de la Política Europea de Vecindad.

Sobre el fin del estatuto de Estado miembro, hasta el vigente Tratado de la Unión Europea se proclamó el carácter definitivo de la pertenencia a las Comunidades: los Tratados no se referían ni del derecho a retirarse ni de la posibilidad de exclusión toda vez que se trataba de un compromiso irreversible al entenderse que los Estados no hubieran ingresado sin el compromiso de otros a permanecer en las Comunidades. Existía solo un precedente, la provincia autónoma danesa de Groenlandia, que pertenecía desde 1973 y que por un Tratado de 1985, se retiró de las antiguas Comunidades Europeas. En la práctica la irreversibilidad del compromiso se consideraba muy relativa, ya que, según se alegaba, no habría nada peor que un país con ánimo de salirse pero que práctica, impulsado por la prohibición, la política de la silla vacía.

Según el art. 60 del Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea, sobre la retirada voluntaria de la Unión, establecía que “todo Estado miembro podría decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. Conforme a esas previsiones, a la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, “la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada”. Este acuerdo lo aprobaría el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. El Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones europeas del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definía como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reunieran como mínimo el 65% de la población de dichos Estados. Como en el régimen actual, si el Estado miembro que se hubiera retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se sometería al procedimiento previsto para los nuevos candidatos.

El Tratado de Lisboa prevé explícitamente por primera vez la posibilidad de que un Estado miembro se retire de la Unión, como contenido del artículo 50.1 del TUE: “Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión”. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo. El miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido. La primera vez que se utilizó este procedimiento fue como consecuencia de la solicitud presentada por Reino Unido el día 29 de marzo de 2017.

ANEXO

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

PREÁMBULO

Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes.

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

La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento.

Para ello es necesario, dotándolos de mayor presencia en una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos.

La presente Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Comunidad y de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El disfrute de tales derechos origina responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las futuras generaciones.

En consecuencia, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados a continuación.

23

CAPÍTULO I

DIGNIDAD

Artículo 1. Dignidad humana

La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.

Artículo 2. Derecho a la vida

1. Toda persona tiene derecho a la vida.
2. Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado.

Artículo 3. Derecho a la integridad de la persona

1. Toda persona tiene derecho a su integridad física y psíquica.
2. En el marco de la medicina y la biología se respetarán en particular:
 - el consentimiento libre e informado de la persona de que se trate, de acuerdo con las modalidades establecidas en la ley,
 - la prohibición de las prácticas eugenésicas, y en particular las que tienen por finalidad la selección de las personas,

- la prohibición de que el cuerpo humano o partes del mismo en cuanto tales se conviertan en objeto de lucro,

- la prohibición de la clonación reproductora de seres humanos.

Artículo 4. Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.

Artículo 5. Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado

1. Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre.

2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio.

3. Se prohíbe la trata de seres humanos.

CAPÍTULO II

LIBERTADES

Artículo 6. Derecho a la libertad y a la seguridad

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

Artículo 7. Respeto de la vida privada y familiar

Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

Artículo 8. Protección de datos de carácter personal

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.

2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación.

3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente.

Artículo 9. Derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia

Se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

Artículo 10. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

Artículo 11. Libertad de expresión y de información

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

Artículo 12. Libertad de reunión y de asociación

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que implica el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

Artículo 13. Libertad de las artes y de las ciencias

Las artes y la investigación científica son libres. Se respeta la libertad de cátedra.

Artículo 14. Derecho a la educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.

3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

Artículo 15. Libertad profesional y derecho a trabajar

1. Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.

2. Todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse o de prestar servicios en cualquier Estado miembro.

3. Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.

Artículo 16. Libertad de empresa

Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales.

Artículo 17. Derecho a la propiedad

1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general.

2. Se protege la propiedad intelectual.

Artículo 18. Derecho de asilo

Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Artículo 19. Protección en caso de devolución, expulsión y extradición

1. Se prohíben las expulsiones colectivas.

2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

CAPÍTULO III

IGUALDAD

26

Artículo 20. Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley.

Artículo 21. No discriminación

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados.

Artículo 22. Diversidad cultural, religiosa y lingüística

La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

Artículo 23. Igualdad entre hombres y mujeres

La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

Artículo 24. Derechos del menor

1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez.

2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.

3. Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses.

Artículo 25. Derechos de las personas mayores

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural.

Artículo 26. Integración de las personas discapacitadas

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

CAPÍTULO IV

SOLIDARIDAD

Artículo 27. Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa

Se deberá garantizar a los trabajadores o a sus representantes, en los niveles adecuados, la información y consulta con suficiente antelación en los casos y condiciones previstos en el Derecho comunitario y en las legislaciones y prácticas nacionales.

Artículo 28. Derecho de negociación y de acción colectiva

Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.

Artículo 29. Derecho de acceso a los servicios de colocación

Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

Artículo 30. Protección en caso de despido injustificado

Todo trabajador tiene derecho a una protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales.

Artículo 31. Condiciones de trabajo justas y equitativas

1. Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad.

2. Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas.

Artículo 32. Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo

Se prohíbe el trabajo infantil. La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye la escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas.

Los jóvenes admitidos a trabajar deben disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación.

Artículo 33. Vida familiar y vida profesional

1. Se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.
2. Con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño.

Artículo 34. Seguridad social y ayuda social

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales.

3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

Artículo 35. Protección de la salud

Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.

Artículo 36. Acceso a los servicios de interés económico general

La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.

Artículo 37. Protección del medio ambiente

Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

Artículo 38. Protección de los consumidores

Las políticas de la Unión garantizarán un alto nivel de protección de los consumidores.

CAPÍTULO V

CIUDADANÍA

Artículo 39. Derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

2. Los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

Artículo 40. Derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Artículo 41. Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

- el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,

- la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Artículo 43. El Defensor del Pueblo

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con ex-

clusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Artículo 44. Derecho de petición

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

Artículo 45. Libertad de circulación y de residencia

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

2. De conformidad con lo dispuesto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se podrá conceder libertad de circulación y de residencia a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

Artículo 46. Protección diplomática y consular

Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado.

CAPÍTULO VI

JUSTICIA

Artículo 47. Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial

Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

Artículo 48. Presunción de inocencia y derechos de la defensa

1. Todo acusado se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.

2. Se garantiza a todo acusado el respeto de los derechos de la defensa.

Artículo 49. Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas

1. Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho nacional o el Derecho internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en

que la infracción haya sido cometida. Si, con posterioridad a esta infracción, la ley dispone una pena más leve, deberá ser aplicada ésta.

2. El presente artículo no impedirá el juicio y el castigo de una persona culpable de una acción o una omisión que, en el momento de su comisión, fuera constitutiva de delito según los principios generales reconocidos por el conjunto de las naciones.

3. La intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción.

Artículo 50. Derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito

Nadie podrá ser acusado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley.

CAPÍTULO VII

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 51. Ámbito de aplicación

1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias.

2. La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados.

Artículo 52. Alcance de los derechos garantizados

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Sólo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que tienen su fundamento en los Tratados comunitarios o en el Tratado de la Unión Europea se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por éstos.

3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

Artículo 53. Nivel de protección

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión, la Comunidad o los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.

Artículo 54. Prohibición del abuso de derecho

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá ser interpretada en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la presente Carta.

PARA SABER MÁS, LEER:

Alonso García, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Colex. Madrid. 2007.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio: "La Europa social en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 83, 2006, pp. 465-480.

----- "Hacia una Constitución para los ciudadanos europeos", Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, 45, 2002, pp. 11-24.

Díez Moreno, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*. 4ª Edición. Civitas. Madrid. 2006.

Fernández Alles, José Joaquín: "La integración constitucionalizada". *Noticias de la Unión Europea*. Número: 160, 1998, pp. 9-18.

----- "Reflexiones sobre la teoría constitucional de la integración europea". *Noticias de la Unión Europea*. Número: 169, 1999, pp. 9-19.

----- *El sistema interparlamentario europeo*. Dykinson. Madrid. 2016.

García de Enterría Martínez Carande, Eduardo: "El Proyecto de Constitución Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995.

Gros Espiell, Héctor: "La futura Constitución Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea desde Iberoamérica", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 5, 2005, pp. 279-307

Häberle, Peter: "Derecho constitucional común europeo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, pp. 7 a 46.

Habermas, Jürgen: ¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 105, 2002, pp. 947-978.

Rubio Llorente, Francisco: "Las tradiciones constitucionales comunes de los pueblos de Europa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pp. 27 a 32.

Rubio Llorente, Francisco; Weiler, Josep H. H.: "Constitución europea y tradición cristiana", *Revista de Occidente*, 271, 2003, pp. 87-100.

Weiler, Joseph H. H: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.

CAPÍTULO II

HISTORIA CONSTITUCIONAL, AMPLIACIONES Y PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL EUROPEO. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. LOS PROCESOS DE ADHESIÓN. LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LAS ANTIGUAS COMUNIDADES EUROPEAS: FUNDAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ADHESIÓN. INCIDENCIA DE LA ADHESIÓN EN EL REPARTO INTERNO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA PARTICIPACIÓN DEL ESPAÑA Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO. EL CONTROL NACIONAL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO. LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO COMUNITARIO: ADMINISTRACIÓN DIRECTA. ADMINISTRACIÓN INDIRECTA. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES COMUNITARIAS: RÉGIMEN DE SANCIONES.

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL EUROPEO

1. La unidad de Europa

Desde su origen, el sistema comunitario europeo se ha entendido como un proceso de construcción y mantenimiento de paz para un espacio donde durante siglos hubo guerras provocadas por factores de conflicto. En virtud de los tratados fundacionales, estas causas de enemistad fueron transformadas en vínculos de integración y prosperidad en forma de comunidad política de Derecho. Transcurridos más de seis décadas desde la firma de los Tratados de París y Roma, puede confirmarse la visión civilizadora y el éxito de los padres fundadores de las antiguas Comunidades Europeas, que han logrado prosperidad, democracia y paz donde antes hubo guerras, destrucción y dictaduras. Ahora bien, políticos del liderazgo y categoría humana de Adenauer, De Gasperi, Schuman, Monnet o Spaak no asumieron estos objetivos como simple resultado de las circunstancias tras la destrucción provocada en la II Guerra Mundial sino desde sus convicciones como ciudadanos de mentalidad abierta y pragmática, demócratas por convicción, humanistas cristianos por su formación y cosmopolitas por su experiencia vital. En la conciencia de estos europeos comprometidos quedó marcada de forma indeleble los graves errores cometidos por los sistemas políticos europeos durante el siglo XIX, las posteriores ideologías totalitarias y los resultados devastadores de las dos guerras mundiales, con la formación de dos bloques política y económicamente irreconciliables. Todo ello provocó la necesidad de defender la unidad de Europa en torno a los principios rectores del liberalismo y la socialdemocracia frente a las dictaduras, la economía social de mercado (p.e. la Escuela de Friburgo) frente al monopolio estatal en la economía, y la democracia de partidos políticos frente a los totalitarismos de cualquier condición: fascismos, comunismos y nacionalismos. En la consecución de estos objetivos fue decisivo el apoyo interesado, estratégico y eficaz de los Estados Unidos de América.

Las tradicionales pugnas económicas, políticas y militares entre los países europeos, particularmente Francia y Alemania, Estado nacido en 1870 y dividido territorialmente en

dos —la República Federal Alemana (democrática) y la República Democrática Alemana (dictatorial)— como resultado del reparto aliado que puso fin a la Segunda Guerra Mundial en los Tratados de Yalta (Ucrania) y Postdam (Alemania) de 1945, seguían contribuyendo al mantenimiento de una peligrosa división del espacio europeo y una paralizadora incertidumbre que padecían otros cuatro Estados muy afectados y comprometidos por la II Guerra Mundial: Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Por su parte, Reino Unido, cuya insularidad le dotó siempre de una impronta propia, no se asociaría al proceso de integración europea hasta la década de los setenta, siempre vinculada a los Estados Unidos. Esta relación problemática derivó el día 23 de junio de 2016 en la consulta popular favorable en el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, poniendo fin a menos de medio siglo como Estado miembro.

Desde el principio, dos problemas han llegado a formar parte inescindible del proceso integrador europeo: la constitucionalización de este proceso de integración y la delimitación del espacio territorial a integrar.

1. La lucha constitucional para que la integración europea no menoscabe las conquistas democráticas y garantistas de los Estados soberanos: Limitación del poder y declaración de derechos.- La evolución histórica del sistema comunitario europeo ha acreditado que el proceso de formación comunitario ha de consolidar aún más sus cimientos en la democracia y la libertad, en los Derechos Humanos y la solidaridad, haciendo desaparecer definitivamente la idea de la “Europa de los mercaderes” en beneficio de una completa integración constitucionalizada. En febrero de 2009, el Presidente de la Unión Europea, por turno el Presidente de la República Checa, Václav Klaus, denunció en el Parlamento Europeo el “déficit democrático” de la Unión Europea y la enorme distancia entre los ciudadanos y los representantes europeos.

En este sentido, debemos recordar que en la historia del sistema comunitario europeo siempre ha estado presente el proceso de constitucionalización europea, intentado en 1984 y 1994, y concretado en 2004 en un Proyecto de Tratado Constitucional aprobado en 2004 pero bloqueado en su proceso de ratificación debido a los referéndums negativos en Francia y Holanda, luego abandonado políticamente y actualmente reemplazado por el Tratado de Lisboa, ratificado por todos los Estados excepto por Irlanda, que lo rechazó en referéndum de junio de 2008 y resolvió celebrar nuevo referéndum el 1 de noviembre de 2009), y la República Checa.

2. La unificación europea con la ampliación a los países del Este de Europa y a las islas del Mar Mediterráneo, así como las asociaciones en el marco de la Política Europea de Vecindad (incluidos países africanos).- Aunque en la Europa oriental de los años cuarenta del siglo XX también se intentó reconstrucción e integración bajo los auspicios y la posición hegemónica de la entonces Unión Soviética, basados en los presupuestos del totalitarismo comunista (Consejo de Asistencia Económica Mutua, COMECON, 1949), el tiempo demostró que era inviable la integración de los países del Este bajo esos presupuestos políticos. La integración de los países del Este era contraria en lo esencial a los principios rectores de la democracia y la libertad y su la economía fracasó estrepitosamente y a principios de la década de los noventa del siglo pasado, se producía la plena desintegración del bloque socialista. La mayoría de estos países, como Hungría, Polonia, Rumania o Bulgaria, o los que han surgido de la desintegración de ellos, como Eslovaquia, Estonia o Lituania, pidieron formalmente su incorporación a la Unión Europea durante la década de los noventa del siglo XX. No obstante, sólo algunos de ellos (Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Chequia, Letonia, Lituania, Estonia) ingresaron a través del Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2004 (junto a Malta y

Chipre), en vigor desde el día 1 de mayo de 2004, mientras que Bulgaria y Rumania son Estados miembros desde el 1 de enero de 2007. Croacia, Macedonia y Turquía son los actuales Estados candidatos.

2. El Plan Marshall, la creación de la OECE y la defensa militar de Europa

La II Guerra Mundial no sólo produjo muerte, destrucción y pobreza sino también la fragmentación europea formalizada en la citada Conferencia de Yalta de 1945. Sobre esta situación, los padres fundadores proyectaron los esfuerzos integradores de Europa, particularmente en el ámbito económico y energético, con la financiación de los Estados Unidos de América, cuyo Secretario de Estado, general George Marshall, propuso a los europeos en 1947 un plan de recuperación económica que llevó su nombre y que fue aceptado por dieciséis Estados. España quedó excluida del denominado “Plan Marshall” y el cineasta García Berlanga ironizó sobre la marginación española en la película Bienvenido Mister Marshall (1950).

El Plan Marshall consistió en la concesión de préstamos por importe de 12.000 millones de dólares y tuvo una doble finalidad: la reconstrucción de la economía de los Estados europeos occidentales y la consolidación del régimen democrático de estos Estados. Para gestionar y supervisar estos fondos se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) (actualmente OCDE) por el Tratado de 16 de abril de 1948, cuyo objetivo fue la distribución y administración de los fondos recibidos por la ayuda norteamericana del Plan Marshall. Tras el cumplimiento de estos objetivos de recuperación y desarrollo económico, la OECE fue dejando de tener sentido y evolucionó hacia una nueva organización con unos fines y espacios territoriales más amplios: la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), en virtud del Tratado de 14 diciembre de 1960.

Ahora bien, la integración occidental, también denominado vínculo transatlántico (Estados Unidos-Europa occidental), no se limitó al ámbito económico sino que paralelamente se cimentó en la defensa militar europea como pilar decisivo en la política de bloques del mundo bipolar con dos potencias (Estados Unidos-antigua Unión Soviética). Conforme a esta nueva organización geopolítica de bloques, divididos por el denominado Telón de Acero¹, se crearon las respectivas organizaciones internacionales de carácter militar: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia.

En el ámbito militar y de defensa de Europa, tuvo lugar la creación de la extinguida Unión Europea Occidental (UEO) mediante el Pacto de Bruselas de 17 de marzo de 1948 (desapareció en 2011), entre cuyos fines también figuran los de la cooperación económica, social y cultural. Sin embargo, la UE siempre ha estado fuertemente relacionada con la OTAN e incluso en los Protocolos que modifican el Tratado constitutivo ini-

¹ Según afirmó Winston Churchill en un discurso pronunciado en Fulton (EEUU) el 5 de marzo de 1946, “desde Stettin, en el Báltico, a Trieste, en el Adriático, ha caído sobre el continente un telón de acero: “Desde Stettin, en el Báltico, a Trieste, en el Adriático, ha caído sobre el continente un telón de acero. Tras él se encuentran todas las capitales de los antiguos Estados de Europa central y oriental (...), todas estas famosas ciudades y sus poblaciones y los países en torno a ellas se encuentran en lo que debo llamar la esfera soviética, y todos están sometidos, de una manera u otra, no sólo a la influencia soviética, sino a una altísima y, en muchos casos, creciente medida de control por parte de Moscú (...) Por cuanto he visto de nuestros amigos los rusos durante la guerra, estoy convencido de que nada admiran más que la fuerza y nada respetan menos que la debilidad (...) Es preciso que los pueblos de lengua inglesa se unan con urgencia para impedir a los rusos toda tentativa de codicia o aventura”.

cial quedó explicitada su vinculación con el Consejo de Europa y con la OTAN. Y, aunque durante el periodo en que estuvo vigente llegó a ser el teórico pilar defensivo de la Unión Europea, en la práctica no fue más que una correa de transmisión de la OTAN, con una eficacia real más que cuestionable, que sólo resurgió con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en el que se concebía esta organización como punto de referencia básico, junto a la OTAN, del futuro militar de la Unión Europea, actualmente difuminado en el contexto de las veintitrés guerras, conflictos armados y procesos de pacificación que se gestionan, con desigual eficacia, en Asia, África, Oriente Medio o los mares que, bajo la piratería y los secuestros marítimos, circundan el territorio somalí.

Otros proyectos defensivo europeos fracasaron a principios de los años cincuenta, como el intento de creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea, ambas iniciativas adoptadas en el seno de la ya extinguida Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

3. Las filosofías de la integración europea: tesis federalistas contra tesis funcionalista

Durante siglos, lo que ha llegado a conocerse como el proceso de integración europea, materializado políticamente en la Unión Europea -y jurídicamente una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa-, tuvo su defensa como ideal de comunidad paneuropea en filósofos, poetas, ideólogos como Leibnitz, Marsilio de Padua, Dante o el Abate de Saint Pierre. En España, el ideal europeo, entendido como europeización de España, se concibió desde la Generación del 98 (Miguel de Unamuno: europeizar España y españolizar Europa) y sus precursores (Joaquín Costa, Angel Ganivet), como la única forma de superar el escalón de decadencia en el que se había sumido el proyecto español. En el siglo XX, a ese afán europeizador contribuyeron decisivamente autores como José Ortega y Gasset (la integración de Europa como proyecto nacional) o Salvador de Madariaga, cuyo nombre se asocia a prestigiosas cátedras de Derecho Comunitario en las universidades europeas.

La concreción del proyecto de Europa tuvo a lo largo del siglo XX y, conforme a la tesis federal, diversas proyecciones favorables a la construcción de unos Estados Unidos de Europa:

1) El Proyecto Briand (ministro francés) de 7 de septiembre de 1929, que fue presentado ante la Asamblea General de la Sociedad de Naciones, como el memorándum de una Unión europea federal. Por su parte, en 1946, tras la segunda Guerra Mundial, en una conferencia en la Universidad de Zurich, Churchill formula la idea de construir unos Estados Unidos de Europa.

2) La Declaración del Congreso de la Haya de 8 a 10 de mayo de 1948, emitida por diecinueve países federalistas, que resultó truncada por la creación del Consejo de Europa el 5 de septiembre de 1949, que fue creada como simple organización de cooperación, sin poderes ni perspectivas reales.

El día 9 de mayo de 1950, el Ministro de Asuntos Exteriores Robert Schuman, emitía la Declaración, ideada por Jean Monnet (otro de los padres fundadores del sistema comunitario europeo), que supuso una renovación en la forma de abordar el proyecto de integración europea. Frente a quienes proponían una Europa federal (tesis federalista), a semejanza de los Estados Unidos de América, empezaba a prevalecer la denominada

vía comunitaria, como vía prudente, posibilista y realista de concretar una integración que no chocara con las soberanías nacionales: “Europa no se hará de un golpe, ni en una construcción de conjunto; se hará a través de realizaciones concretas, creando en principio una solidaridad de hecho” (Robert Schuman).

Se trata de la tesis funcionalista o posibilista que se estructura en los siguientes puntos:

- a) Se aplaza la integración global en beneficio de la integración por sectores.
- b) Se aplaza la integración política en beneficio de la integración económica, como solidaridad de hecho o fusión de intereses.

Desde entonces, la tesis federalistas y funcionalistas se han alternado en la evolución histórica del sistema comunitario europeo quedando identificadas en el proyecto de Tratado Constitucional de 2004, de corte federalista, y más recientemente en el Tratado de Lisboa (2007) o en la Política Europea de Vecindad, más posibilistas y fieles a los postulados funcionalistas como alternativas, respectivamente, al tratado constitucional y a los procesos de adhesión.

En cualquier caso, debemos recordar que la idea originaria de Robert Schuman y Jean Monnet se fundamentaba en una convicción profunda: el proceso de integración económica comprometería a los Estados miembros en un sistema de integración que conduciría tarde o temprano a un proceso de integración política. Conforme a este planteamiento, se firmó por Alemania, Francia, Italia y el Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), el Tratado de París de 18 de abril de 1951, constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), cuyo objetivo era crear un mercado común e integrado del carbón y el acero que funcionara bajo los principios de libre circulación y libre competencia, y que sería gestionado por una "comunidad" de Derecho de naturaleza supranacional. Su estructura estaba compuesta de una Alta Autoridad, una Asamblea, un Consejo Especial de Ministros y un Tribunal de Justicia.

4. Las antiguas Comunidades Europeas

Antes de la creación de la CECA, fueron anunciados diversos proyectos de integración política que terminaron fracasando:

- 1) El Tratado constitutivo de una Comunidad Europea de Defensa firmado el 27 de mayo de 1952, rechazado por la Asamblea Nacional francesa el 30 de agosto de 1954.
- 2) El anteproyecto del Tratado de una Comunidad Política Europea, elaborado por la Asamblea de la CECA y transmitido el 9 de marzo de 1953, y que no tuvo continuidad.

Tras la creación de la CECA, los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros, celebraron la Conferencia de Mesina los días 1 y 2 de junio de 1955, con el objetivo de madurar sus planteamientos integradores y profundizar en el camino de la integración europea en el ámbito de la integración nuclear, para lo cual encomiendan a un comité intergubernamental presidido por el jurista y político belga Paul-Henri Spaak (Primer Ministro de Bélgica entre 1933-1945) la redacción de un informe sobre las “posibilidades de una Unión económica general, al igual que sobre una unión en el campo nuclear”.

El Informe Spaak se presentó el 21 de abril de 1956 y condujo a la negociación y firma el día 25 de marzo de 1957 de dos tratados en la Sala de los Horacios y Curiacios (véase la portada de este libro) del Capitolio de Roma:

1. Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM), cuyo fin es promover la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y el desarrollo de una poderosa industria nuclear.

2. Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, de la Comunidad Económica Europea (CEE o Mercado Común), cuyo Preámbulo declara “resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”, con el fin de crear “una vasta zona de política común, que constituya una poderosa unidad de producción y permita una expansión continua, una mayor estabilidad, un rápido incremento del nivel de vida”.

Los dos objetivos principales de la CEE fueron:

a) La creación de un mercado común con vocación de ser un mercado único para los seis países Estados fundadores y con las mismas características que un mercado nacional, esto es, una unión aduanera con libre circulación interna de mercancías y protección externa por medio de un arancel aduanero común, la libre circulación de los factores de producción -personas, empresas, servicios, capitales- y una protección de la libre competencia.

b) La armonización de las políticas económicas generales y la ejecución de políticas sectoriales comunes, especialmente en el campo de la agricultura, transportes y relaciones comerciales con Estados terceros.

Su sistema institucional reprodujo la estructura de la CECA, aunque con menos proyección supranacional y con funciones tanto de gestión (atribuida a la Comisión, considerada orgánicamente equivalente de la Alta Autoridad) como de legislación centrada en una potestad de iniciativa cuya decisión final se atribuyó al Consejo de Ministros mediante mayoría cualificada y posteriormente al Consejo con el Parlamento Europeo. En este momento, comienza uno de los males del sistema comunitario europeo, en parte todavía subsistente: la ausencia de división de poderes, la concentración del poder, los limitados poderes del Parlamento y el carácter intergubernamental de las decisiones más importantes. Mientras al Consejo de Ministros se encomienda el centro decisorio del recién inaugurado sistema comunitario europeo, por su parte, el Parlamento solo tiene poder de deliberación que, con el tiempo se extenderá a una potestad de participación en el procedimiento legislativo a través de diversos procedimientos, destacando entre ellos el procedimiento de codecisión. Además, las Comunidades Europeas nacen sin autonomía financiera.

5. La evolución histórica del sistema comunitario europeo: principales reformas

Los principales momentos históricos tras la fundación del sistema comunitario europeo son los siguientes:

1º) La unificación de órganos ejecutivos.- Aunque el Convenio sobre determinadas instituciones comunes, de 25 de marzo de 1957, unificó diversos órganos —una Asamblea única y un Tribunal de Justicia único—, no será hasta el Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965, el llamado Tratado de unificación de ejecutivos, cuando se constituya “un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas”.

2º) La regla de la mayoría en el procedimiento de toma de decisiones.- Se introduce a partir del día 1 de enero de 1966 el voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo de Ministros, lo que permite distinguir la CEE de una simple organización internacional de cooperación -siempre regidas por la regla de la unanimidad y por el derecho de veto- y alcanzar la superación del punto de inflexión que distingue a las organizaciones internacionales de las organizaciones estatales. Ahora bien, la incorporación de esta novedad tuvo sus dificultades: Francia fue, a través de la "crisis de la silla vacía", había sido el más activo oponente de esta regla de la mayoría porque consideraba la unanimidad como la regla última contra una desviación supranacional. El Compromiso de Luxemburgo de 30 de enero de 1966 resolvió este conflicto con una fórmula de mayoría, que, no obstante, primaba el carácter intergubernamental de las Comunidades Europeas en perjuicio de otras fórmulas de consenso.

3º) La autonomía financiera de la CEE y el EURATOM.- Conforme a los Tratados de la CEE y el EURATOM, las contribuciones financieras que alimentaban sus presupuestos, podían ser sustituidos por recursos propios, especialmente por ingresos procedentes del arancel aduanero común, lo que se implantó por Decisión de 21 de abril de 1970. Posteriormente, el Parlamento vería fortalecido sus poderes presupuestarios en virtud del Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 y del Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975.

4º) La unión monetaria.- Durante la década de los setenta, ante los efectos de la crisis económica mundial, los Estados miembros se convencieron de que no era posible mantener la cohesión de una unión aduanera sin una verdadera unión económica y monetaria. No obstante, aunque ya el 15 de octubre de 1970 el Comité Werners (ministro luxemburgués) había presentado un informe que preveía la creación de una unión económica y monetaria para el año 1980, sólo fue a partir del 13 de mayo de 1979, con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), del que Reino Unido quedó excluida, cuando la unión económica y monetaria, encontró el punto de anclaje indispensable para su progresión. La Unión monetaria entró en vigor el 1 de enero de 1999 con la participación doce países: España, Alemania, Francia, Italia, Portugal, Irlanda, Austria, Finlandia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Grecia. El proceso de conversión monetaria en euros culminó en febrero de 2002. Actualmente son integrantes de la zona euro los siguientes Estados: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal. No son miembros de esta zona: Bulgaria, Croacia, Chequia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Rumanía, Suecia y Reino Unido.

5º) Las políticas sectoriales.- Con el fin de cambiar la imagen de la "Europa de los mercaderes", los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de París de octubre de 1972 emprendieron la profundización cualitativa de las Comunidades Europeas mediante el tratamiento común de ciertas políticas: social, regional, energética y, posteriormente, industrial, científica, tecnológica, medioambiental y de consumidores.

6º) Elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo y según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.- Aunque era una previsión contenida en los Tratados, estos exigían un acuerdo unánime que los Estados miembros alcanzaron en virtud de la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976. De esta manera, por vez primera, se celebraron Elecciones el día 12 de junio de 1979 por sufragio universal directo y según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros. El Parlamento Europeo adquiriría una legitimidad democrática hasta entonces desconocida en la historia de los procesos supraestatales.

7º) La cooperación intergubernamental.- Se trata del método promovido por las Comunidades Europeas para superar los obstáculos y problemas que los Estados nacionales, especialmente Francia y Reino Unido, habían opuesto a la integración política. La cooperación representaba, en síntesis, la alternativa posibilista a la impronta federal que, por ejemplo, asumió el denominado Plan Fouchet presentado en el bienio 1961-1962, que pretendía crear una Unión con política exterior común, una política de defensa y una política de cooperación en materia científica, cultural y de Derechos Humanos. Fracásó, además, porque Francia solo aceptaba una estructura intergubernamental, de la que, además, debía quedar fuera el Reino Unido.

Esos obstáculos convencieron a los Estados miembros reunidos en la Cumbre de la Haya de 1969, de que, por prudencia, con visión posibilista y sin renunciar a toda concepción supranacional federalista a largo plazo, deberían aplazar una unión política como objetivo y acción de la Comunidad, para no comprometer el proceso de integración. Conforme a esta filosofía, la cooperación intergubernamental se desarrolló en tres ámbitos sectoriales:

a) La cooperación en política exterior.- La solución posible, como hemos adelantado, es la cooperación política entre los seis Jefes de Estado y de Gobierno para “coordinar sus posiciones con respecto a los más importantes problemas de política exterior”. La primera manifestación de esta cooperación política fue el Informe Davignon, adoptado en Luxemburgo en 1970 por los Ministros de Asuntos Exteriores, con el fin de armonizar sus puntos de vista en materia de política internacional y de definir los métodos e instancias de la cooperación política europea. Estos métodos se concretaron en informaciones, consultas y reuniones entre Ministros de Asuntos Exteriores, para llegar, en algunos casos, a acciones comunes. Este primer Informe se reforzó con los Informes de Copenhague (1973), Londres (1981) y la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983), que estableció la obligación de los Estados de consultar a los otros países antes de fijar su posición en cualquier tema de política exterior que afectara a los demás Estados. La cooperación en política exterior se constituyó posteriormente en un pilar de cooperación intergubernamental: PESC o Pilar de Política Exterior y de Seguridad Común.

b) La cooperación técnica policial en materia de lucha contra actos del terrorismo y actos que menoscaben el funcionamiento democrático de los Estados miembros, que, desde 1976 se articuló a través de la reunión periódica de los Ministros del Interior, denominada Grupo Trevi. Asimismo, la cooperación entre Ministros de Justicia se planteó como un espacio judicial europeo, empezando por el campo penal y represión de actos de terrorismo, lo que llegaría a constituir uno de los elementos principales del Pilar de Justicia e Interior de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), que desde el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997 y el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, pasó a denominarse de “la cooperación policial y judicial en materia penal”. Esta política se encuadra ahora en la EUROJUST, en la que destaca la euroorden, aprobada en la Cumbre de Laeken, por la que los Quince se comprometían a la detención y entrega inmediata de terroristas y delincuentes sin necesidad de trámite de extradición. Se trató de un importante avance hacia la creación de un espacio judicial único.

c) La cooperación política fuera del marco de los Tratados por el Consejo Europeo, a partir de la Cumbre de París de diciembre de 1974, donde los jefes de Estado y de Gobierno tomaron la decisión de reunirse tres veces por año.

8ª) El Acta Única Europea (1986).- El AUE fue la primera gran modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). Firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, entró en vigor el 1 de julio de 1987 y su contenido revisó los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y el mercado interior como paso intermedio entre el mercado común y el mercado único instaurado el 1 de enero de 1993 por el Tratado de Maastricht. Asimismo, modificó las normas de funcionamiento de las instituciones europeas ampliando las competencias comunitarias, en particular, en el ámbito de la investigación y el desarrollo, el medio ambiente y la política exterior común. Las principales etapas que condujeron a la firma del AUE son las siguientes:

- a) La declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983
- b) El proyecto de Tratado por el que se instituye la Unión Europea.- Bajo el impulso del italiano Altiero Spinelli, se formó una comisión parlamentaria de asuntos institucionales con el fin de elaborar una Constitución en forma de Tratado que sustituyera a las Comunidades existentes por una Unión Europea, aprobado el 14 de febrero de 1984 por el Parlamento Europeo.
- c) El Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984
- d) El Libro Blanco sobre el mercado interior de 1985
- e) El Libro Blanco que define 279 medidas legislativas para completar el mercado interior.
- f) El Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985, que propuso la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG) inaugurada el día 9 y clausurada el 28 de febrero de 1986.

Para facilitar la realización del mercado interior, el Acta preveía un aumento del número de casos en los que el Consejo puede decidir por mayoría cualificada en vez de por unanimidad, evitando los bloqueos inherentes a la búsqueda de un acuerdo unánime de los doce Estados miembros. Además, el AUE instituyó el Consejo Europeo que oficializa las conferencias o cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno. Sin embargo, no se determinaron las competencias de este órgano, que se configuraban sin poderes de decisión ni poderes coercitivos respecto a los demás órganos. Por otra parte, los poderes del Parlamento Europeo quedaron reforzados con la introducción de la exigencia de un dictamen favorable del Parlamento en la celebración de un Acuerdo de Asociación. Además, el Acta reguló el procedimiento de cooperación que refuerza la situación del Parlamento Europeo en el diálogo interinstitucional, dándole la posibilidad de una doble lectura de la legislación propuesta, y sentó las bases para la creación del Tribunal de Primera Instancia (TPI). Finalmente, estableció que los Estados miembros se esforzaran aplicar una Política Exterior Común Europea.

10º) La firma del Tratado de la Unión Europea el día 7 de febrero de 1992 en Maastricht y de los sucesivos tratados reformadores (Amsterdam y Niza) hasta el Tratado de Lisboa el día 13 de diciembre de 2007. Anteriormente, el día 23 de julio de 2002, expiraba el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

11ª) La Agenda 2000: 2000-2006, las Perspectivas Financieras 2007-2013 y el Marco Financiero Plurianual (2014-2020).- A principios de su mandato en enero de 1995, el entonces Presidente la Comisión, Jaques Santer fijó dos objetivos fundamentales: fortalecer la Unión y preparar la ampliación. Este programa, que abordó una completa y am-

biciosa variedad de materias, se concretó el 16 de julio de 1997 con la presentación de la Agenda 2000 al Parlamento Europeo, que se definía como la estrategia detallada de la Comisión para fortalecer y ampliar la Unión a principios del siglo XXI; para fortalecer el crecimiento, la competitividad y el empleo, modernizar políticas clave y extender las fronteras de la Unión, mediante una ampliación hacia el Este que, además los países citados, llega a Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. La Agenda fue sustituida por el instrumento financiero: Perspectivas Financieras 2007-2013 y, a continuación, por el Marco Financiero Plurianual (2014-2020).

12º) El proceso de constitucionalización de la Unión Europea.- El segundo semestre (julio-diciembre 2003), el Consejo Europeo de Roma abrió la Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Tratado Constitucional de la Unión Europea, cuyos trabajos parten del texto redactado que la Convención nombrada al efecto presentó el 28 de octubre de 2002. Este proceso de aprobación fue retomado en enero de 2004, dando como resultado un texto consensuado en junio de 2004 y aprobado el 29 de octubre de ese año como "Tratado por el que se instituye una Constitución para la Unión Europea, ratificado" y sometido a referéndum en España el día 20 de febrero de 2005, con una participación baja y un voto afirmativo alto. La pregunta que se sometió a consulta fue "¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?".

Resultados en España del Referéndum de 20 de febrero de 2005

Participación: 42,33 %. Abstención: 57,67%

- Sí: 76,72%
- No: 17,25%
- En blanco: 6,03%

42

Sin embargo, el referéndum negativo en Francia y Holanda condujo al abandono del proyecto constitucional, sustituido por el Tratado de Reforma de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2007, también denominado Tratado de Lisboa.

EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. El Tratado de Maastricht de 1992: la creación de la Unión Europea

En 1992, un nuevo contexto internacional europeo, motivado por la extinción de la URSS, la caída del muro de Berlín y la reunificación de Alemania, propició que se intensificaran los esfuerzos para la realización de la Unión Europea conforme a las previsiones antecedentes expresados del Acta Única Europea de 1986, que había supuesto el primer intento de constituir, o al menos, de preparar una Unión Europea. Sus contenidos principales, ya proclamados en la Declaración de Stuttgart de 1983, fueron los siguientes:

- a) Aumento del grado de institucionalización del Consejo Europeo.
- b) Atribución de nuevas competencias al Parlamento
- c) Presencia más equilibrada del Consejo en la toma de decisiones
- d) Nueva delimitación de las funciones del Tribunal de Justicia

Con este antecedente se transformaba la presencia política de los Estados miembros y su posición en la correlación de fuerzas comunitarias, de tal manera que el tradicional

peso político de Francia se veía equilibrado con una mayor presencia alemana a raíz de la reunificación de su territorio y del desarrollo de una sólida economía en torno al marco alemán. Por su parte, el Reino Unido se asentaba como miembro cumplidor de sus compromisos europeos de forma análoga a como lo hacían los pequeños Estados miembros -Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo-, mientras que Italia protagonizaba una grave crisis política e institucional como consecuencia de los numerosos casos de corrupción. Por su parte, Grecia, Irlanda, Portugal y España, debido a su débil estructura económica y su renovada vocación europeísta, unificaron sus reivindicaciones, a partir de los conceptos de cohesión y convergencia, en el intento de superar su menor desarrollo económico en relación con los demás Estados miembros (cohesión social y convergencia económica), respetando los ritmos integradores fijado por el Consejo y la Comisión y por la política de cooperación en las que participan activamente.

El primer trámite para la firma del Tratado de Maastricht consistió en la celebración, en el seno del Consejo Europeo, de dos Conferencias Intergubernamentales: una dedicada a la Unión Económica y Monetaria y otra dedicada a la Unión Política, ambas destinadas a la elaboración de un Proyecto de Tratado de Unión Europea. Con materias ya inequívocamente constitucionales (ciudadanía, derechos políticos, competencias estatales...), el TUE fue aprobado en el Consejo celebrado en la ciudad holandesa de Maastricht los días 9 y 10 de diciembre del siguiente año 1991 y su firma tuvo lugar en la misma ciudad el día 7 de febrero de 1992, fijándose la fecha de su entrada en vigor para el 1 de enero de 1993.

Los problemas jurídicos y políticos que suscitaba el TUE, en particular los relativos a la cesión de parcelas de soberanía de los Estados miembros a favor de la Unión, hicieron que su entrada en vigor se retrasase hasta el día 1 de noviembre del mismo año 1993. A título de ejemplo, baste recordar que, en aplicación del art. 95 CE y tras dictamen del Tribunal Constitucional, España se vio obligada a proceder a la primera reforma de la Constitución de 1978, en su art. 13, apartado 2, para facilitar el sufragio pasivo en las elecciones municipales de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España.

El Tratado de Maastricht incorpora el Tratado de la Unión Europea (TUE), diecisiete Protocolos, y treinta y tres Declaraciones. Sus objetivos se contienen en el Preámbulo: Reafirmación de los principios y bases tradicionales del proceso de integración europea: libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, acrecentando la solidaridad entre los pueblos; b) fortalecimiento democrático y eficaz del camino hasta ahora andado por las antiguas Comunidades Europeas y después por la Unión Europea, ampliándolo: marco institucional único, convergencia de las economías y creación de una unión económica y monetaria que incluyera una moneda estable y única, así como el progreso social y económico de los pueblos en la realización del mercado interior, protección del medio ambiente y la creación de la ciudadanía europea; y c) Concreción de nuevos ámbitos de actuación en el proceso de integración europea: de una parte, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común; y de otra, facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la defensa de sus pueblos, incluyendo disposiciones sobre justicia y asuntos de interior en el Tratado.

Según lo establecido en el Título I del TUE, se creaba la Unión Europea, en la que sus “decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos”, estableciendo su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el Tratado (pilares de cooperación interguber-

namental: PESC e EUROJUST) y con los objetivos del Preámbulo, haciéndose mención explícita a las garantías establecidas en el Convenio del Consejo de Europa relativo a la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Las otras disposiciones del Título I del TUE se refieren al marco institucional único, siendo de destacar los siguientes contenidos:

a) Atribución al Consejo y a la Comisión de la responsabilidad de asegurar la coherencia del conjunto de la acción exterior (relaciones exteriores, seguridad, economía y desarrollo).

b) Definitiva institucionalización el Consejo Europeo después del impulso que recibió en el Acta Única Europea: “El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión. Estos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo”.

c) Llamamiento al Parlamento, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Justicia al correcto ejercicio de sus competencias, tanto conforme a las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas como del conjunto de disposiciones del TUE.

2. El Tratado de Ámsterdam de 1997

El Tratado de Ámsterdam es el resultado de la Conferencia Intergubernamental que se inició el 2 de marzo de 1996 en el Consejo Europeo de Turín, se adoptó en el Consejo Europeo de Ámsterdam de los días 16 y 17 de junio de 1997 y se firmó el 2 de octubre de 1997. Una vez ratificado por todos los Estados miembros, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. En su articulado se daba una nueva enumeración a los tratados comunitarios fundacionales, más sencilla que la anterior, que estaba compuesta de letras y números; y se introducía un nuevo Título sobre el empleo y la adopción de una estrategia europea en favor del empleo basada en cuatro pilares principales: la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

Con el Tratado de Ámsterdam, la Unión asumía los siguientes objetivos:

a) promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria;

b) afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común.

c) reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión;

d) mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas

adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia;

- e) mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo.

Además, la Unión también asumía el mandato de mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo.

3. El Tratado de Niza de 2001

El Tratado de la Unión Europea de 26 de febrero de 2001 nació como consecuencia del Consejo Europeo de Niza celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. Las principales novedades introducidas por este Tratado son:

1. La exigencia de mayoría cualificada en las votaciones del Consejo para todas o algunas de las provisiones de 10 artículos relacionados con las políticas comunitarias.

2. El antes denominado Diario Oficial de las Comunidades Europeas pasó a ser denominado Diario Oficial de la Unión Europea.

3. En relación al lugar de reunión del Consejo, a partir de 2002, la mitad de las reuniones anuales del Consejo Europeo y, como mínimo una al año, se celebrarían en Bruselas. Y se fijó que cuando la composición de la UE llegara a 18 miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo se celebrarían también en Bruselas.

4. Sobre el régimen jurídico de la Comisión, el Tratado introdujo una modificación en el procedimiento de nombramiento del Presidente y de los Comisarios, con la presencia de la regla de la mayoría cualificada en el seno del Consejo en lugar de la de la unanimidad para la adopción de decisiones en este procedimiento. También se reforzaron los poderes del Presidente de la Comisión en el ámbito de las funciones de organización interna del Colegio, asignación de responsabilidades, nombramiento de los Vicepresidentes y potestad de cese a los Comisarios.

5. El nombramiento del Secretario General y del Secretario General Adjunto del Consejo pasó a ser por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad.

6. Se estableció un nuevo límite al número de miembros del Parlamento: 732 diputados.

7. Para regular el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones parlamentarias, se comenzó a exigir el dictamen previo de la Comisión y la aprobación del Consejo por mayoría cualificada, si bien la unanimidad se mantuvo para todo reglamento o condición relativos al régimen fiscal de los miembros actuales o de los antiguos.

8. En cuanto al Tribunal de Justicia de la UE, las modificaciones que se produjeron con respecto a lo establecido por el TCE se refirieron al Tribunal de Primera Instancia, a los Abogados Generales y a la composición tanto del Tribunal de Justicia como del de Primera Instancia con vistas a la siguiente ampliación de la UE. Además, el Anexo V al Tratado reguló el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia en el que se incluía el Estatuto de Jueces y Abogados Generales, sus procedimientos y su organización.

9. El Tribunal de Cuentas pasó a estar formado por un nacional de cada Estado Miembro en lugar de por 15 miembros como era antes, con lo que preparaba la futura ampliación. Sus miembros también pasaron a ser nombrados por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento. Además, se estableció que el reglamento del Tribunal necesitaría desde entonces la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

10. El Tratado de Niza también modificó la estructura y composición del Comité Económico y Social, introduciendo una nueva categoría de personas que deben formar parte, como son los consumidores. Además, se fijó el número máximo de miembros, entonces de 222, a los actuales 350, con la posibilidad así de incrementar las futuras ampliaciones que se preparaban en ese momento. Si anteriormente los Estados proponían una lista y el Consejo, tras consultar con la Comisión, decidía en torno al nombramiento de los miembros del CES, desde ese momento éstos pasaron a ser nombrados a propuesta de los Estados miembros y, a continuación, el Consejo adoptaría por mayoría cualificada la lista de miembros conforme a las propuestas de los Estados.

11. En cuanto al Comité de las Regiones, se adoptaron las siguientes novedades: sus miembros debían ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o deben ostentar responsabilidad política ante una asamblea electiva. El número límite es de 350, cifra vigente en la actualidad, siendo el Consejo quien por mayoría cualificada adoptaría la lista de suplentes conforme a las propuestas de los Estados miembros.

12. El Anexo I al Tratado de Niza reguló asimismo el Protocolo sobre la Ampliación de la UE, con 4 artículos relativos a las principales instituciones de la Unión:

- a) El artículo 1 derogó el Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación anejo al TUE y al TCEE.
- b) El artículo 2 recogía disposiciones relativas al Parlamento Europeo.
- c) El artículo 3 se refirió a la ponderación de votos en el Consejo.
- d) El artículo 4 incluía las novedades en relación a la Comisión.

13. El Acta Final incorporó una Declaración relativa a la Ampliación de la UE en la que para una Unión de 27 miembros figuraban tanto los escaños de cada país en el Parlamento, como la ponderación de votos en el Consejo, y los miembros del CES y del Comité de las Regiones.

14. Por último, el Anexo III al Tratado de Niza determinó, junto a la Declaración sobre el lugar de reunión de los Consejos Europeos, la Declaración sobre el umbral de la mayoría cualificada y el número de votos de la minoría de bloqueo en el marco de la ampliación.

4. El Tratado de Reforma de la Unión Europea o Tratado de Lisboa

El Tratado de Reforma de la Unión Europea firmado el día 13 de diciembre de 2007, reformó todo el conjunto de los Tratados, otorgando personalidad jurídica a la Unión Europea y eliminando la estructura de dos Comunidades Europeas (en ese momento ya solo quedaban la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, este última única vigente). Su entrada en vigor se produjo el día 1 de diciembre de 2009: Irlanda lo rechazó por referéndum en junio de 2008 pero decidió ratificarlo en otro referéndum celebrado el día 1 de noviembre de 2009, mientras la República Checa lo ratificó tarde.

Desde la citada entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea se rige por tres Tratados: el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, ambos con el mismo valor jurídico, y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM, comunidad que permanece tras el Tratado de Lisboa), con los siguientes contenidos novedosos:

- a) El Tratado de Lisboa fusionó los pilares que habían conformado la Unión Europea desde 1992 hasta 2007:
 - Primer pilar: el pilar comunitario que corresponde a las dos comunidades de origen: la Comunidad Europea (CE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom); la CECA desapareció el día 22 de julio de 2002.
 - Segundo pilar: el pilar consagrado a la política exterior y de seguridad común;
 - Tercer pilar: cooperación policial y judicial en materia Penal.
- b) El artículo 1 del Tratado de Lisboa modificó el Tratado de la Unión Europea (TUE) en cuanto a las instituciones, las cooperaciones reforzadas, la política exterior y de seguridad así como la política de defensa. La Unión Europea sucedió así a la Comunidad Europea.
- c) El artículo 2 del Tratado de Lisboa modificó el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea - Tratado de Roma (1957) - que se convertía en el "Tratado sobre el funcionamiento de la UE" (TFUE).
- d) Reconocimiento de la personalidad jurídica de la unión Europea, lo que "no autorizará en modo alguno a la Unión a legislar o actuar más allá de las competencias que los Estados miembros le confieren en los tratados";
- e) Símbolos.- Desaparecía toda mención a los símbolos de la UE (himno, bandera y lema), sin perjuicio de su continuidad²;
- f) El Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Por una parte, se creó el cargo de Presidente del Consejo Europeo con un mandato de dos años y medio (renovable por una sola vez) y, por otra, el Alto Representante, que actúa como Ministro europeo de Asuntos Exteriores y se configura como vicepresidente/a de la Comisión asumiendo las funciones del Comisario de Relaciones Exteriores y del Alto Representante del PESC;
- g) Soberanía de los Estados miembros.- Se incluye una serie de declaraciones solicitadas por el Reino Unido para preservar la soberanía de los Estados miembros en el ámbito de la política exterior;

² Varios Estados miembros subrayan en una Declaración que « la bandera que representa un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul, el himno tomado del «Himno a la Alegría» de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven, la divisa «Unidad en la diversidad», el euro en tanto que moneda de la Unión Europea y el Día de Europa el 9 de mayo seguirán siendo, para ellos, los símbolos de la pertenencia común de los ciudadanos a la Unión Europea y de su relación con ésta » (Declaración n°52 firmada por Bélgica, Bulgaria, Alemania, Grecia, España, Italia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumania, Eslovenia y Eslovaquia).

- h) Se eliminó la composición de la Comisión según la cual debía integrarse por un comisario por Estado;
- i) Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.- Se firmó el 12 de diciembre de 2007, un día antes que el Tratado de Lisboa, como Declaración de Derechos que vincula a todos los Estados. No obstante, los dos artículos del Protocolo nº 30 el Tratado de Lisboa, a petición de Reino Unido y Polonia, disponen que la Carta no amplía las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ni de los tribunales nacionales para apreciar que las acciones estatales de ambos Estados sean incompatibles con los derechos reconocidos en la Carta, en particular para los derechos contenidos en el Título IV (Solidaridad). Según el TJUE, el Protocolo 30 no tiene por objeto "eximir a la República de Polonia y al Reino Unido de la obligación de respetar las disposiciones de la Carta, ni impedir que un órgano jurisdiccional de uno de estos Estados miembros vele por que se respeten tales disposiciones".
- j) Sistema parlamentario.- El Parlamento Europeo pasó a tener un máximo de 751 diputados, con un máximo de 96 y un mínimo de 6 por Estado miembro. Además, se reforzaron las competencias de los Parlamentos de los Estados miembros en el proceso de elaboración de la legislación europea, ampliándose de seis a ocho semanas el periodo concedido a los parlamentos nacionales puedan examinar si los proyectos legislativos europeos cumplen el principio de subsidiariedad;
- k) La "iniciativa ciudadana".- Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros podrá pedir a la Comisión que haga propuestas de legislación.
- l) Las decisiones por mayoría cualificada.- En el Consejo de Ministros de la UE, la norma pasó a ser la "votación por mayoría cualificada", según el principio de la doble mayoría. Las decisiones se aprueban si los votos favorables representan, como mínimo, el 55% de los Estados miembros de la UE (en la actualidad, 15 de los 27/28 países) y el 65% de la población. Para impedir que un grupo muy pequeño de países con muchos habitantes obstruya la adopción de decisiones, las minorías de bloqueo deberán estar formadas, como mínimo, por cuatro Estados miembros. De lo contrario, se considerará que hay mayoría cualificada aunque no se cumpla el criterio de población. Concretamente, la regla de la doble mayoría (55 de países y 65% de población) del voto por mayoría cualificada se extiende a las siguientes materias: justicia, la libertad, la seguridad, ya sea para luchar contra el terrorismo o combatir la delincuencia, política energética, salud pública, protección civil, cambio climático, servicios de interés general, investigación, política espacial, cohesión territorial, política comercial, ayuda humanitaria, deporte, turismo y cooperación administrativa.

Materia

Iniciativas subsidiarias del Alto Representante	15 b) TUE
Reglas de la Agencia Europea de Defensa	28 D2 TUE
Libertad de establecimiento	47.2 TFUE
Regulación del trabajo autónomo	47.2 TFUE
Libertad, seguridad y justicia; cooperación y evaluación	61C g) TFUE

Control de fronteras	62 TFUE
Asilo	63 TFUE
Inmigración	69 a) TFUE
Iniciativas para la prevención del crimen	69 c) TFUE
EUROJUST	69 d) TFUE
Cooperación policial	69 f) TFUE
EUROPOL	69 g) TFUE
Transporte	71.2
Organización del Banco Central Europeo	107.3 y 245 b) TFUE
Cultura	151 TFUE
Fondos estructural y de cohesión	161 TFUE
Organización del Consejo	201 b) TFUE
Organización del Tribunal de Justicia	245, 224 a), 225 a) TFUE
Libre circulación de trabajadores	42 TFUE
Seguridad social	42 TFUE
Cooperación judicial penal	69 a) TFUE
Derecho penal	68 b) TFUE
Organización del Consejo Europeo	9B.5
Elección del Presidente del Consejo Europeo	
Elección del Alto Representante	9E.1 TUE
Financiación de la PESC	28 TUE
Retirada de un Estado miembro	50.2 TUE

LOS PROCESOS DE ADHESIÓN

Como se ha explicado, desde su fundación, una de las decisiones política fundamentales del sistema comunitario europeo ha sido la delimitación de su territorio. Bajo la pregunta ¿Qué es Europa? se trata de definir no sólo un territorio sino también una cultura, unos valores y una forma de ser que determina la configuración de muchas decisiones constitucionales y legales de la UE. Así, por ejemplo, se ha tratado de una cuestión constitucional de amplio alcance estratégico que ha condicionado las políticas europeas con ocasión de la reunificación alemana, la ampliación al Este de Europa o las negociaciones con Turquía. La ampliación fue durante medio siglo el reto permanente de las antiguas Comunidades Europea, con muchas dificultades en su realización: Reino Unido se oponía siempre a la ampliación a través de dos técnicas: en primer lugar, obstaculizando la creación de las Comunidades, a través de las reticencias a su incorporación como Estado miembro y, en segundo lugar, ahuyentando a otros países por medio de la creación de otras organizaciones, como el Tratado de Estocolmo de 20 de noviembre de 1959, que reunía en torno a la Asociación Europea de Libre Comercio a Reino Unido, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Podemos destacar las siguientes fases de ampliación de la Europa inicial de los seis: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

a) Primera ampliación de las Comunidades: la Europa de los nueve.- En 1961, Reino Unido emprendía los intentos de negociación para ingresar en las Comunidades, siempre bloqueados o dificultados por Francia. Tras las negociaciones de 1970 y 1971, se firmaba el Tratado de Adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Noruega, de 22 de enero de 1972. Sin embargo, Noruega se autoexcluiría del proceso de adhesión tras el referéndum contrario a la integración. En esta ampliación, la principal condición que se exigió en los Tratados fue la aceptación del "acervo comunitario", siempre conflictivo en temas presupuestarios, energía, precios agrícolas y cuotas pesqueras.

b) La segunda ampliación a Grecia, España y Portugal: La Europa de los doce.- Esta ampliación fue laboriosamente negociada con el fin de proteger los intereses productivos, económicos y energéticos de los Estados miembros y el funcionamiento de las Comunidades. Se opusieron dos tipos de obstáculos: el déficit democrático de estos países, progresivamente resuelto en cada uno de ellos a través de sendos procesos constitucionales, y la competitividad agrícola de España, que comprometía el sector primario de los Estados miembros fundacionales. Aunque en la década de los sesenta estos países ya habían firmado con la Comunidad regímenes preferenciales y de asociación, la incorporación no se produjo hasta los Tratados de Adhesión de 28 de mayo de 1979, en vigor desde 1 de enero de 1981, para Grecia, y de 12 de junio de 1985, en vigor desde 1 de enero de 1986, para España y Portugal.

c) La Europa de los Quince.- La tercera ampliación fue resultado de la caída del muro de Berlín y logró el impulso de las negociaciones de adhesión a partir de febrero de 1993. A través del Tratado de Adhesión de 24 de junio de 1994, que entró en vigor el 1 de enero de 1995, adquirieron la condición de Estados miembros tres nuevos Estados: Finlandia, Austria y Suecia.

d) La Europa de los Veinticinco.- El día 1 de mayo de 2004 se hizo efectivo el Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003, de Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, tras el dictamen conforme que el Parlamento Europeo emitió el día 9 de abril. Este último proceso de ampliación es consecuencia de las Conclusiones de la Conferencia Intergubernamental de 1996, de las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de 16 de diciembre de 1996 y la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001.

e) La Europa de los 27.- Se produce con la entrada de Rumanía y Bulgaria el 1 de enero de 2007 (Tratado de Adhesión de 25 de abril de 2005),

f) La Europa de los 28.- Tras la firma del Tratado el día 9 de diciembre de 2011, con posterior referéndum de 22 de enero de 2012, la adhesión de Croacia entró en vigor el 1 de julio de 2013.

Sobre el BREXIT, en virtud del acuerdo de 19 de marzo de 2018 entre la Unión Europea y el Reino Unido, se acordó un periodo de transición dos años y la salida el día 29 de marzo de 2019. El periodo transitorio de 21 meses (desde el 30 de marzo del año próximo hasta el 31 de diciembre de 2020) ha implicado la exclusión de Reino Unido de la toma de decisiones en la UE, aunque manteniendo la aplicación del Derecho de la UE, el acceso al mercado único y la unión aduanera.

Por último, está pendiente la adhesión de los Estados candidatos de Macedonia y Turquía, mientras se negocia acuerdos de Estabilización y Asociación con Albania, Ser-

bia-Montenegro y Bosnia-Herzegovina. Aunque el Consejo Europeo ha animado siempre a Turquía a continuar avanzando en la vía del respeto de los criterios tanto económicos como políticos, especialmente en lo que respecta a los derechos humanos, la estrategia de preadhesión para Turquía deberá esperar un contexto más favorable a medio o largo plazo. La denominada Política Europea de Vecindad acoge, mientras tanto, a los Estados que no puedan ingresar como miembros. En el caso de Marruecos, la relación con la Unión Europea se articula a través del denominado Estatuto Avanzado (2011).

LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS: FUNDAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ADHESIÓN

La Constitución española de 1978 prevé en el artículo 93 la posibilidad de atribuir a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Este precepto se redactó con el pensamiento puesto en la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas y, en términos culturales y políticos, en la vuelta a Europa que los regeneracionistas habían propuesto como método para resolver los problemas de España. Concretamente, el artículo 93 dispone “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”. Significa que España dispone del poder jurídico soberano de consentir una atribución de competencias estatales a favor de la Unión Europea y aceptar sus consecuencias jurídicas, entre las cuales destaca la voluntaria pérdida de competencias soberanas del Estado y competencias de las Comunidades Autónomas. Por tal motivo, el citado artículo 93 de la CE no solo establece un procedimiento de votación para autorizar determinados tratados por ley orgánica: se trata de la manifestación constitucionalmente regulada de la aceptación de los plenos efectos del Derecho de la Unión Europea (acervo comunitario), conforme a los siguientes principios:

a) La ausencia de la condición de paridad.- El artículo 93 CE no exige que, para proceder a una atribución de competencias a una organización internacional, ésta se haga en régimen de reciprocidad o paridad. Se trata de cláusulas que tienen sentido en Tratados internacionales, pero no en un Tratado de integración, en cuyos órganos los Estados miembros participan según un voto ponderado o con un número diferente de representantes en los principales órganos (Comisión, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social...). El Tribunal de Justicia de la UE ha rechazado esa cláusula cuantas veces ha sido invocada por un Estado miembro como excusa para justificar su propio incumplimiento. Este principio es un argumento más que desmiente el carácter internacional de la Unión Europea y refuerza su estatalidad.

b) La ausencia de condiciones de fondo.- La adhesión a la Unión Europea, así como toda nueva atribución del ejercicio de competencias soberanas deben estar presididas por la necesidad de servir a altos intereses y principios del Estado, sin condiciones de fondo.

El instrumento de adhesión al sistema comunitario es el Tratado de adhesión que suscriben el Estado que ingresa y la Unión Europea. Conforme a las previsiones constitucionales del art. 93 CE y con gran solemnidad formal, España firmó el Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985, por la mañana en el Monasterio de los Jerónimos, en Lisboa, y por la tarde, en el Palacio de Oriente de Madrid. Tras la firma del Tratado de Adhesión, se solicitó por parte del Gobierno español el preceptivo dictamen favorable del más alto órgano consultivo, el Consejo de Estado, y posterior la autorización de las Cortes Generales mediante el procedimiento de Ley Orgánica. Los Plenos del Congreso

y del Senado dieron su autorización por unanimidad, sin abstención alguna (votación que ni tan siquiera en su día alcanzó la Constitución de 1978), lo que demuestra el grado de consenso que concitó el ingreso de España al sistema político europeo. Las restantes Leyes Orgánicas aprobadas para autorizar las reformas de los Tratados han tenido el mismo procedimiento de autorización parlamentaria por ley orgánica, incluida la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007.

LA INCIDENCIA DE LA ADHESIÓN EN EL REPARTO INTERNO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución Española de 1978 no regula la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior del Estado. Aunque el artículo 148 CE establece un catálogo de competencias que pueden ser asumibles por las Comunidades Autónomas, no hay una mención directa o indirecta a una eventual acción normativa relacionada con las obligaciones convencionales del Estado. Por su parte, el artículo 149.1.3 CE enumera las “relaciones internacionales” entre las competencias exclusivas del Estado.

La colaboración del Estado miembro con la Unión Europea en la formación y aplicación de Derecho de la UE adopta métodos diversos de relación interparlamentaria e intergubernamental conforme a la acción normativa, administrativa y judicial de cada Estado miembro, tanto en la fase descendente (ejecución del Derecho) como en la fase ascendente (formación de la toma de decisiones).

Las entidades territoriales subestatales pueden participar en el proceso de la integración europea de dos formas: 1) mediante una participación directa en el seno de las Instituciones y órganos auxiliares de la Unión Europea; y 2) mediante una participación indirecta o de carácter interno en la formación de la posición interna del Estado miembro (fase ascendente) y en el desarrollo y en la ejecución del Derecho de la Unión Europea (fase descendente).

1. El principio de autonomía institucional y procedimental ante la organización territorial y el sistema competencial del Estado

El respeto del sistema constitucional de cada Estado por parte del Derecho de la Unión Europea es una consecuencia derivada de la soberanía y del principio de no intervención en los asuntos internos. Cada Estado decide libremente la distribución interna de las competencias entre las distintas entidades y poderes que lo constituyen. A continuación, el Derecho interno determina la capacidad de participación en la acción exterior de las entidades territoriales atendiendo a la distribución de competencias entre el poder central y las entidades territoriales, y de los procedimientos establecidos al efecto. Este respeto al sistema estatal de distribución de competencias y a sus procedimientos se denomina principio de autonomía institucional y procedimental.

Se trata de un principio fundamental del Derecho constitucional de la Unión Europea, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aplica a la cuestión sobre el modo en que el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a órganos internos determinados. Según el TJUE, esta cuestión “afecta únicamente al sistema constitucional de cada Estado miembro”.

La autonomía institucional en sentido estricto (designación de los servicios competentes) es completa “cuando las disposiciones del tratado o de los reglamentos reconocen

poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones a los fines de la aplicación del derecho comunitario, el problema de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiados por los Estados miembros a órganos determinados depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro”. Garantiza en particular el respeto de la estructura descentralizada, incluso federal de los Estados: “Cada Estado miembro es libre de repartir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de aplicar una directiva por medio de medidas tomadas por las autoridades regionales o locales”.

Por su parte, tratándose de la autonomía de procedimiento: “en los casos en que la aplicación de un reglamento comunitario incumba a las autoridades nacionales”, la aplicación se realiza “dentro del respeto a las formas y procedimientos del derecho nacional”. Ahora bien, en caso de concurrir imperativos propios del Derecho de la UE, además de la primacía y de la aplicabilidad directa, el Tribunal afirma que el respeto a las formas y procedimientos nacionales “debe conciliarse con las necesidades de una aplicación uniforme del derecho comunitarios”.

En definitiva, en el marco de la integración constitucional europea, cada sistema constitucional estatal, conforme al bloque de la constitucionalidad de cada Estado, determina las competencias y procedimientos en el ámbito interno, por ejemplo, para aplicar una directiva por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales.

2. El deber de colaboración de los Estados miembros

Los tratados no se limitan a establecer la colaboración de los Estados en la aplicación del derecho comunitario; hacen que sea un deber el cumplir esta misión. Ese es el objeto, sobre todo, del artículo 4.3 TUE: “Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión”.

La actitud así exigida a los Estados no es una sumisión pasiva sino una cooperación leal y activa toda vez que el precepto citado es una fuente de compromisos positivos y autónomos: los Estados tienen no sólo la obligación de adoptar medidas de aplicación específicas prescritas por los tratados o el derecho derivado, sino que deben realizar una acción espontánea a tal fin. De esta manera, los Estados miembros tienen el derecho y la obligación de hacer todo para asegurar el efecto útil del conjunto de las disposiciones de los reglamentos.

A los Estados miembros les corresponde, en definitiva, una responsabilidad subsidiaria en lo que afecta a la aplicación del Derecho de la Unión Europea que es susceptible de ser sancionada por la práctica del recurso por incumplimiento por el Tribunal de Justicia de la UE dicta sentencia sobre los recursos interpuestos contra los Estados que hayan incumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la UE. Estos recursos son interpuestos bien por la Comisión, tras un procedimiento previo (artículo 258 del TFUE), con oportunidad de que el Estado presente sus observaciones y dictamen motivado, bien por un Estado miembro contra otro, después de haber sometido

do el asunto a la Comisión (artículo 259 del TFUE). En la sentencia, el TJUE puede confirmar que el Estado ha incumplido sus obligaciones, en cuyo caso se le exige que ponga fin de inmediato a la infracción. Y si la Comisión recurre al TJUE y este declara que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una sanción pecuniaria, en suma a tanto alzado o multa coercitiva, cuyo importe será determinado por el TJUE sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 260 del TFUE).

LA PARTICIPACIÓN DEL ESPAÑA Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CONTROL NACIONAL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

En sentido ascendente, en 1996 se creó la Consejería para Asuntos Autonómicos en el seno de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER), que establece un sistema de relaciones entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas existentes en Bruselas y la unidad orgánica acreditada por el Estado español ante la Unión Europea como unidad encargada de asegurar la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de la misma. Además, desde 2005 está reconocida en España la participación orgánica de las Comunidades Autónomas en la fase decisoria que compete al Gobierno de la Nación a través de un procedimiento regula la Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (actualmente, de la Unión Europea: CARUE), sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. Los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea son los siguientes: Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Posteriormente, en la reunión de la CARUE del 2 de julio de 2009 se aprobó modificar dicho Acuerdo ampliando la citada participación autonómica a una quinta formación, como es la de Competitividad-temas de Consumo, y en la reunión celebrada por dicha Conferencia el 15 de abril de 2010, se acordó la ampliación de dicha participación en el ámbito de las reuniones relativas a ordenación del juego y apuestas del Grupo de Trabajo afectado de la citada formación de Competitividad.

El día 9 de diciembre de 2004 la CARUE adoptó otro Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, a la que incorporaron dos Consejeros Autonómicos designados por consenso por la mencionada CARUE.

Por otra parte, el Embajador Representante Permanente y el Representante Permanente Adjunto pueden, en el uso de sus atribuciones, designar otros Grupos de Trabajo en los que se considere de utilidad o interés que asista un consejero de la Consejería para Asuntos Autonómicos.

En sentido descendente, la aplicación del Derecho de la Unión Europea exige a menudo medidas de carácter general indispensables para su ejecución que a los Estados miembros les plantean delicados problemas tanto de competencia como de técnica legislativa. Esta participación descendente le compete, conforme al citado principio de autonomía institucional, al Estado y a la Comunidad Autónoma, o incluso a los Entes Locales.

1. Disposiciones de los tratados no directamente aplicables

Según el art. 288 del TFUE, ubicado en el capítulo sobre los actos jurídicos de la Unión, para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes³. En aplicación de los principios de proporcionalidad, subsidiariedad, complementariedad y descentralización, algunas disposiciones de los tratados, al ser insuficientemente precisas o porque dejan a las autoridades comunitarias o estatales un margen de apreciación discrecional, implican una preceptiva aplicación normativa complementaria, ejercitada, según el caso, a través de reglamentos, directivas o medidas nacionales.

La autonomía institucional y procedimental reconocida a los Estados miembros conduce a que la ejecución dependa de las respectivas normas constitucionales de los Estados y, en su desarrollo, de los parlamentos, del Gobierno central y de otras autoridades gubernamentales territoriales, para lo cual se utilizan, en función de la materia y la naturaleza de la norma comunitaria: a) la vía legislativa; b) la vía de la habilitación legislativa al gobierno: decreto-legislativo; y c) la vía reglamentaria directa. Por otra parte, el control estatal de la aplicación del Derecho de la Unión Europea se articula a través de: el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones; el control judicial y el control parlamentario en las sesiones plenarios del Congreso y el Senado y en la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea.

En esas medidas se aplican en virtud del mandato del artículo 291.1 del TFUE, según el cual los Estados miembros “adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”. Estas medidas de ejecución podrán venir armonizadas “cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”, en cuyo caso estos actos “conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo”.

Asimismo, caben los actos legislativos delegados (directivas, reglamentos y directivas). Conforme al artículo 290.1 introducido por el Tratado de Lisboa, un acto legislativo puede delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo. A tal fin, los actos legislativos delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, aunque con el siguiente límite: la regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes. Además, los actos legislativos fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán ser las siguientes: a) el Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación; b) el acto delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo. A efectos de las letras a) y b), el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo lo hará por mayoría cualificada. En el título de los actos delegados figurará el adjetivo “delegado” o “delegada”.

³En virtud del artículo 289.1 del TFUE, el procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión

Las tres manifestaciones normativas susceptibles de ser aplicadas por los Estados son las siguientes (pueden complementarse: por ejemplo un reglamento delegado puede complementar una directiva):

A) Directivas dirigidas a los Estados.- La directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Se trata casi siempre de una transposición normativa mediante la aprobación de medidas normativas internas posteriores a la directiva. Concebidas como un instrumento privilegiado de la armonización de las legislaciones, las directivas prescriben tanto la introducción de normas de Derecho de la UE, como la supresión de normas nacionales determinadas o la adopción de normas nacionales por determinar. En todo caso, la transposición implica una actividad normativa que no consiste solo en la creación de un derecho estatal de igual contenido: exige, simultáneamente, la creación de un derecho estatal complementario; fijación de las normas de desarrollo, determinación de las autoridades nacionales competentes para aplicarlas, de los mecanismos de sanción y de control; concesión de medios de financiación.

B) Reglamentos.- El reglamento tiene alcance general y será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Podemos distinguir:

1) Complementos comunitarios de los reglamentos. El Consejo sistematizó, a partir de 1964, una práctica legislativa por la cual los reglamentos de base no contienen generalmente más que los principios directrices y criterios esenciales de la materia en cuestión y encomiendan al Consejo o a la Comisión la tarea de precisar y aplicar esos elementos por actos secundarios. Esta jerarquización del ejercicio de las competencias normativas ha sido convalidada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2) Complementos nacionales de los reglamentos. En este caso no se trata solamente de una desconcentración, sino de una verdadera descentralización de la ejecución normativa.

a) Son numerosos los reglamentos del Consejo o de la Comisión que habilitan expresamente a los Estados miembros para completar las normas comunitarias establecidas con normas de desarrollo apropiadas.

b) En determinados casos excepcionales un reglamento permite expresamente un número de alternativas que cada Estado debe definir imperativamente en un plazo determinado, de suerte que la intervención nacional se aproxima mucho de la transposición de una directiva.

c) Ante el silencio del reglamento, las autoridades nacionales tienen no solo el derecho, sino el deber de intervenir. Ahora bien, su poder de intervención no está fundamentado más que cuando nos encontramos frente a una verdadera laguna de la reglamentación.

3) La decisión es obligatoria en todos sus elementos, pero cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos⁴.

⁴ Las recomendaciones y los dictámenes no son vinculantes. En virtud del artículo 292 del TFUE, el Consejo adoptará recomendaciones. Se pronunciará a propuesta de la Comisión en todos los casos en que los Tratados dispongan que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión. Se pronunciará por unanimidad en los ámbitos en los que se requiere la unanimidad

2. La ejecución del Derecho de la Unión Europea en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo)

Los principios de relación entre la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el Estado y la Unión Europea se establecen en el art. 10. 9.º, que fija como objetivo de la Comunidad Autónoma la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea. También el art. 10, sobre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, fija en el apartado 6º como objetivo de la Comunidad, la creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los andaluces en el exterior que lo deseen y para que contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz.

Estos objetivos se concretan al final del Estatuto de Autonomía, en el Capítulo III del Título IX, donde bajo la rúbrica de “Relaciones con las instituciones de la Unión Europea”, se define el denominado “marco de relación”: las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado (art. 230), distinguiéndose la fase descendente de ejecución del derecho comunitario (art. 235) y la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado (art. 231) y de la Unión Europea (art. 232).

Los tres párrafos del artículo 231 regulan: a) El objeto de la participación, que viene determinado por la competencia o por el interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía: “La Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia” (art. 231.1); b) La forma de la participación, que podrá ser bilateral o multilateral, toda vez que según el art. 231.2 “La Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan; c) Un título de vinculación decisoria ha sido establecido en el párrafo 3, modificado en el Congreso de los Diputados: “La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Andalucía”. Una enmienda aprobada en el Congreso de los Diputados, ejemplo de abandono de la expresión “Gobierno de la Nación”, cambió de orden y adelantó el siguiente párrafo anteriormente situado como inciso final del artículo: “Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado”. “En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado”. Pues bien, entre las dudas que suscita este precepto, se ha criticado doctrinalmente el concepto “acoger” —¿aceptar?, ¿aprobar? ¿se trata de una propuesta preceptiva pero no vinculante?— y “determinante”, término copiado del texto estatutario catalán cuyo artículo 186.3 de LO 6/2006 dispone sobre la “Participación en la formación de las posiciones del Estado”: “La posición expresada por la Generalitat es determinante para la

para la adopción de un acto de la Unión. La Comisión, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por los Tratados, adoptarán recomendaciones.

formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado”. Aunque la misma justificación de la enmienda a este párrafo, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, explica que “es necesario establecer qué alcance jurídico tiene la posición determinante de Andalucía”, la redacción originaria ha permanecido igual en el texto aprobado por el Congreso de los Diputados, sin enmiendas posteriores en el Senado.

El artículo 232 contempla *a sensu contrario* la participación en las decisiones de la Unión Europea sin la presencia del Estado aunque “en los términos que legalmente se determinen” —expresión resultado de una enmienda aprobada en el Congreso de los Diputados—, según parece deducirse de una interpretación literal: “Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado”.

Según el artículo 234, esta “participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea” se articula de manera que la Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea —“estará presente en las instituciones de la Unión Europea” rezaba la Proposición aprobada por el Parlamento de Andalucía— en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Se prevé en el mismo párrafo una cláusula relativa a una participación que debemos entender realizada a través de las delegaciones estatales “especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación —“en los órganos consultivos y preparatorios” según el texto aprobado en el Parlamento de Andalucía— del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

En cuanto a los órganos de representación en las sedes comunitarias, el artículo 236, sobre la Delegación Permanente de la Junta de Andalucía, establece que “la Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos”. Además, en el párrafo 2 se contempla una participación *pro futuro*: “Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación”.

Por otra parte, en la fase descendente del Derecho de la Unión Europea, el artículo 235.1 dispone sobre el “Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea” que la Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. Y según el art. 235.2, “en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”. Por otro lado, el artículo 185, sobre gestión de los fondos europeos, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos asignados a la misma, en especial aquellos aprobados en aplicación de criterios de conver-

gencia o derivados de la situación específica de Andalucía. El párrafo 2 establece, a su vez, que los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables.

Las relaciones con el Poder Judicial de la UE se reservan al artículo 238 *Acciones ante el Tribunal de Justicia*, cuyo párrafo 1 dispone que la Junta de Andalucía interviene en los procedimientos —“tendrá acceso” en el texto aprobado por el Parlamento de Andalucía— ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación del Estado —“legislación comunitaria” según el texto aprobado en Sevilla—. Según el párrafo 2 “En el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma”.

LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO COMUNITARIO

La aplicación concreta de las normas comunitarias en los Estados miembros (por ejemplo cláusulas de salvaguardia, control de las ayudas nacionales...) depende únicamente de las instancias comunitarias, y en especial de la Comisión (211 TCE); por el contrario, respecto de los particulares, la gestión cotidiana del derecho comunitario muy a menudo se confía a las autoridades nacionales, que prestan a las Comunidades la ayuda de sus órganos administrativos.

1) La Administración directa

La inmediatez administrativa mediante la Administración directa que ejecuta las competencias a través de una Administración propia y pone en contacto las instituciones y los particulares, está desarrollada sobre todo en el marco de la EURATOM y parcialmente en las relaciones que se establecen entre la Unión Europea y las entidades que desean obtener la ayuda financiera de ciertos fondos comunitarios: Fondo europeo agrícola de garantía (FEAGA) y el Fondo europeo agrícola para el desarrollo rural (FEADER), si bien los solicitantes no están autorizados a dirigirse a la Comisión sino a través del Estado miembro interesado y con su acuerdo.

El artículo 337 del TFUE, finalmente, dispone que “para la realización de las funciones que le son atribuidas, la Comisión podrá recabar todo tipo de informaciones y proceder a todas las comprobaciones necesarias, dentro de los límites y en las condiciones fijados por el Consejo, por mayoría simple, de conformidad con las disposiciones de los Tratados”.

2) La Administración indirecta

En el marco de la Unión Europea, son en principio las Administraciones públicas estatales y territoriales las que ejercen la responsabilidad de aplicar el Derecho de la Unión Europea a los particulares. De esta manera, desde el momento fundacional del sistema institucional europeo, se ha evitado que se constituyese una inmensa administración pública dirigida a respetar el Derecho de la Unión Europea y tomar las medidas individuales para garantizar su cumplimiento, en particular la Comisión como “guardiana de los tratados”.

En materia comercial, p.e., la aplicación y el control en las fronteras del conjunto de las reglamentaciones que conciernen a los intercambios (unión aduanera, política comercial común ...) y no sólo la percepción de los derechos del arancel aduanero común, dependen de los servicios nacionales de aduanas. En materia agrícola, el control del respeto de las reglamentaciones (por ejemplo, calidad de los vinos, procedimientos de enriquecimiento de los mostos ...) se efectúa a través de los servicios nacionales de represión de los fraudes en materia agrícola y alimentarla pero, sobre todo, la gestión cotidiana de la organización común de los mercados incumbe no a la Comisión sino a los órganos estatales creados o designados a este efecto.

Por último, debemos hacer tres consideraciones:

1º) La Comisión posee, en primer lugar, un poder de información que rige en un marco de lealtad institucional: los Estados miembros tienen siempre la obligación de notificarle, automáticamente o a su petición, la denominación y, en su caso, el estatuto de los organismos nacionales, pero sobre todo el contenido de las normas nacionales según las cuales actúan.

2º) La Comisión dispone habitualmente de un poder extenso de verificación *in situ* sobre la manera en que los servicios nacionales llevan a cabo sus tareas de la Unión Europea.

3º) Si bien el principio de autonomía institucional excluye en principio que los órganos de la Unión Europea dirijan a los servicios nacionales órdenes de servicio o instrucciones que no pasarían por las autoridades gubernamentales, no faltan sin embargo los ejemplos sobre administraciones estatales que actúan de hecho para la ejecución de reglamentos comunitarios por instrucción directa de la Comisión.

60

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES COMUNITARIAS: RÉGIMEN DE SANCIONES

Aunque la Unión Europea no dispone de competencias penales, posee competencias para establecer sanciones administrativas pecuniarias expresamente previstas en los Tratados para el Derecho de la competencia, con claras manifestaciones en el ámbito de la libre competencia y el sector pesquero y agrícola, aparte de otras medidas coactivas de naturaleza puramente administrativa. Bien sean impuestas por las instituciones comunitarias como cuando son impuestas por instancias nacionales, esta responsabilidad debe aplicarse como el derecho comunitario junto a los principios jurídicos desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La tipología sancionatoria en el marco comunitario comprende sanciones comunitarias directas y sanciones comunitarias indirectas y los principios del Derecho sancionador comunitario son los siguientes: a) Principio de legalidad; b) Principio de irretroactividad; c) Causas de justificación, que pueden ser: genéricas (Estado de necesidad, Legítima defensa y Fuerza mayor), c) Principio de culpabilidad («nulla poena sine culpa, error), d) Autoría y participación, y e) Acumulación de sanciones comunitarias y nacionales (problema del «Non bis in idem»).

a) Las sanciones administrativas comunitarias

En cierto número de sectores existe un sistema eficaz de sanciones administrativas propiamente comunitarias, es decir, establecidas en el ordenamiento jurídico comunita-

rio y pronunciadas por las instituciones comunitarias, aunque haya que remitirse a los Estados para su ejecución forzosa.

1) El tratado EURATOM aplica, por su parte, *sanciones no pecuniarias* (amonestación, supresión de la ayuda financiera o de la ayuda técnica; depósito judicial de la empresa, retirada total o parcial de los materiales básicos o materiales fisionables especiales) para personas físicas o empresas que violaren las obligaciones establecidas en materia de control de seguridad.

2) El TFUE, por el contrario, no crea él mismo sanciones. Pero su artículo 103 dispone que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará los reglamentos o directivas apropiados para la aplicación de los principios enunciados en los artículos 101 y 102. 2 (acuerdos y decisiones de falseamiento de la competencia), y las disposiciones aprobadas a tal fin tendrán especialmente por objeto: a) garantizar la observancia de las prohibiciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 101 y en el artículo 102, mediante el establecimiento de multas y multas coercitivas.

Aun cuando las autoridades comunitarias pueden pronunciar ellas mismas las sanciones, su *ejecución forzosa* pertenece sólo a las autoridades nacionales, que tienen la obligación de prestar a las Comunidades su fuerza de coacción, según un procedimiento simplificado, dispensado de *exequatur*. Las sanciones pecuniarias son ejecutadas sobre la base del art. 299 TFUE: “Los actos del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados serán títulos ejecutivos.

La ejecución forzosa se regirá por las normas de procedimiento civil vigentes en el Estado en cuyo territorio se lleve a cabo y la orden de ejecución será consignada, sin otro control que el de la comprobación de la autenticidad del título, por la autoridad nacional que el Gobierno de cada uno de los Estados miembros habrá de designar al respecto y cuyo nombre deberá comunicar a la Comisión y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Cumplidas estas formalidades a instancia del interesado, éste podrá promover la ejecución forzosa conforme al Derecho interno, recurriendo directamente al órgano competente. La ejecución forzosa sólo podrá ser suspendida en virtud de una decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No obstante, el control de la conformidad a Derecho de las medidas de ejecución será competencia de las jurisdicciones nacionales.

En cuanto a las sanciones *no pecuniarias* previstas en el TCEEA, son también los Estados los que deben asegurar la ejecución.

b) Sanciones penales

Los poderes legislativos y gubernamentales de la Unión Europea, al no disponer de un poder sancionador penal en sus reglamentos, deben remitir a los Estados la tarea de sancionar penalmente. De manera excepcional, son los mismos tratados los que establecen la competencia de los Estados para perseguir delitos de contenido específicamente comunitario, obligándolos a aplicar la misma pena que la prevista por la legislación nacional para infracciones análogas. Los Estados miembros están obligados a realizar esta actividad legislativa, gubernamental y administrativa en virtud de su deber general de colaboración, como lo confirma el Tribunal de Justicia: el tratado, “al obligar a los Estados miembros a tomar todas las medidas... para asegurar la ejecución de las

obligaciones que se desprenden... de actos de las instituciones de la Comunidad, deja a los Estados miembros la elección de las medidas apropiadas, incluida la elección de sanciones, incluso penales”.

c) Procedimiento para la imposición de sanciones derivadas del derecho comunitario

Por aplicación del principio de cooperación enunciado por los tratados, se confía a los órganos jurisdiccionales nacionales el cuidado de asegurar la protección jurídica que se desprende de la aplicación del principio de efecto directo comunitario. Se trata, pues, de un reenvío al juez nacional, que se realizará conforme a las modalidades de procedimientos nacionales, las cuales no pueden ser ni menos favorables que en el ámbito interno (principio del trato nacional), ni ser adaptadas de manera que se haga imposible en la práctica el ejercicio de los derechos que los jueces tienen la obligación de salvaguardar (principio del umbral mínimo de eficacia).

PARA SABER MÁS, LEER:

Barnes Vázquez, Javier. (coor.) (prólogo Lucía Millán Moro): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993, 607 pp.

Bogdandy, Armin von; Pedro Cruz Villalón, Peter M. Huber: *El derecho constitucional en el espacio jurídico europeo*. Tirant lo Blanch, 2013.

Fernández Alles, José Joaquín: *El sistema interparlamentario europeo*. Dykinson. Madrid, 2016.

Häberle, Peter: “Derecho Constitucional Común Europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, 79, 1993, pp. 7-46.

Lejeune, Rene: *Robert Schuman: El Padre de Europa*. Ediciones Palabra. Madrid. 2000.

Mangas Martín, Araceli: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid. 2016. 7ª edic.

Pérez Bustamante, Rogelio: *Jean Monnet: Ciudadano de Europa*. Madrid. Edisofer. 2008.

Pernice, Ingolf, “Derecho constitucional europeo y derecho constitucional de los Estados miembros”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 8, 2003, pp. 602-639.

Rubio Llorente, Francisco: “Las tradiciones constitucionales comunes de los pueblos de Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pp. 27 a 32.

Solozábal Echevarría, Juan José: “Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995.

Suárez Fernández, Luis: *Los creadores de Europa: Benito, Gregorio, Isidoro y Bonifacio*. EUNSA. Pamplona. 2005.

Weiler, Joseph H.: *Europa, fin de siglo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1995.

-----: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.

CAPÍTULO III

EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

EL SISTEMA COMPETENCIAL EUROPEO: CONTENIDO DEL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD. NATURALEZA Y TIPOS DE COMPETENCIAS. LAS TÉCNICAS DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. LAS RELACIONES ENTRE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS. LA NATURALEZA DE LAS ATRIBUCIONES DE COMPETENCIAS: IRREVERSIBILIDAD O CADUCIDAD DE LAS COMPETENCIAS. LOS PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS: EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, LOS PRINCIPIOS DE COOPERACIÓN LEAL, COLABORACIÓN Y AYUDA Y EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA DE MEDIOS.

EL SISTEMA COMPETENCIAL EUROPEO: CONTENIDO DEL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Tradicionalmente la Unión Europea se ha articulado a partir de una competencia de atribución, lo que significa que sus actividades han debido desarrollarse, en principio, en un número limitado de ámbitos materiales determinados por los tratados comunitarios. Según el antiguo art. 5 Tratado de la Comunidad Europea: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. Precisamente, el artículo 1 del TUE fue modificado por el Tratado de Lisboa, o Tratado de Reforma de la UE de 13 de diciembre de 2007, con un inciso final: “a la que sus Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”.

Conforme a citada regulación tradicional (artículos 17 a 189 del antiguo TCE), se ha tratado, además, de una atribución de competencias limitada funcionalmente por los medios y poderes de las instituciones a las que se ha atribuido cada competencia, pues como disponía el antiguo art. 7 TCE, “cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado”. Por consiguiente, las instituciones comunitarias aún no han recibido atribuciones generales o un principio de competencia general sino sólo las “competencias específicas” que les han sido atribuidas, más otras competencias subsidiarias e implícitas propias de una estructura estatal.

En este ámbito competencial, el abandonado Tratado Constitucional dispuso en su artículo 11 que la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea adquirió personalidad jurídica y, en su virtud, las competencias de la Unión Europea deben analizarse teniendo en cuenta lo que disponen este Tratado y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); recordemos además que el Tratado de Lisboa suprimió la estructura en pilares creada por el Tratado de Maastricht y la Unión Europea pasó a inte-

grar el funcionamiento y las competencias del primer pilar o pilar comunitario y del tercer pilar (espacio de libertad, seguridad y justicia), mientras que el Segundo Pilar o Política Exterior y Defensa sigue regulado por procedimientos específicos.

Pues bien, según el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea: “1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. Dispone a su vez el párrafo 2: “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”, inciso reproducido literalmente en el artículo 4.1 TUE.

Por su parte, en virtud del artículo 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “El presente Tratado organiza el funcionamiento de la Unión y determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias”. Y conforme al artículo 1 del Tratado de la Unión Europea: “Por el presente Tratado, las altas partes contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada «Unión», a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”.

Con este fundamento competencial, la Unión Europea ha adoptado un sistema de poderes que las distingue de las organizaciones internacionales. De manera que si las organizaciones internacionales se rigen por un criterio estricto de atribución de competencias tasadas y reguladas en los Tratados (competencias de atribución), en cambio, la Unión Europea ha asumido competencias que los tratados no prevén expresamente a través de distintas técnicas, especialmente la técnica de los poderes implícitos (*implied powers*), obra del activismo judicial del Tribunal de Justicia y, en tercer lugar, las competencias subsidiarias del artículo 352 del TFUE, también denominada cláusula de imprevisión o de flexibilidad.

Ahora bien, a diferencia de los Estados soberanos, como se ha indicado, la Unión Europea no ostenta un principio de competencia de carácter general, aunque se aproxima mucho a este criterio al regular fines cada vez más generales: la Unión Europea es competente para tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus fines, que están regulados en el art. 3 TUE y en el art. 1 TCEEA. Las acciones se recogen en los arts. 7 y 8 TFUE y art. 2 CEEA.

Según el art. 2 TUE:

1. *La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.*
2. *La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.*
3. *La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado*

altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. *La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.*
5. *En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.*
6. *La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.*

Antes del Tratado de Lisboa, el art. 3 TCE contemplaba unas “competencias de acción” destinadas al cumplimiento de estos fines, actualmente no unificadas en un solo precepto sino dispersas a lo largo del articulado de los tratados:

- a) la prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente,
- b) una política comercial común
- c) un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales,
- d) medidas relativas a la entrada y circulación de personas, conforme a las disposiciones del Título IV (visados, asilo, inmigración y otras políticas)
- e) una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca,
- f) una política común en el ámbito de los transportes

- g) un régimen que garantiza que la competencia no será falseada en el mercado interior,
- h) la aproximación de la legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común,
- i) el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo.

Y así sucesivamente hasta el apartado letra u), que completa un listado de acciones donde se recogen la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo tecnológico, la creación y el desarrollo de redes transeuropeas, la protección de la salud, la enseñanza y formación de calidad, la cooperación al desarrollo, la cooperación con los territorios de Ultramar, la protección de los consumidores, la energía, la protección civil y el turismo.

En sus primeras fases históricas, a diferencia de las competencias de control, las competencias de acción no se fijaron en términos generales, sino en términos sectoriales. Esta tendencia ha cambiado desde el momento en que, a partir del Acta Única Europea (AUE) y del TUE de Maastricht de 1992, y especialmente, tras el TUE de Ámsterdam (1997) y de Lisboa (2007), la Unión Europea asume competencias en materias de carácter cada vez más general, como en los sectores de empleo, protección de la salud, turismo o consumidores, aproximándose a la configuración competencial de un Estado soberano.

Por último, debemos tener en cuenta que, desde que se proyectó el objetivo de una Constitución para Europa, una de las finalidades del Derecho de la Unión Europea, siguiendo el mandato de la Declaración de Laeken de 2001, consiste en la simplificación del sistema competencial. Objetivo que no se ha logrado totalmente.

NATURALEZA Y TIPOS DE COMPETENCIAS

1. Naturaleza de las competencias

Aunque en principio del “criterio de atribución” (arts. 20 a 196 TFUE) que rige el sistema constitucional europeo de competencias parece deducirse la naturaleza internacional de las competencias, no obstante, a la vista de que existen otras técnicas de atribución de poderes, para entender en todo su sentido el alcance y la naturaleza de las competencias de la Unión Europea, debemos analizar las distintas clases de competencias, averiguando, en cada caso, si su naturaleza es internacional o estatal. Este análisis será muy útil a la hora de calificar la estructura (internacional o estatal) de la Unión Europea, y en particular, nos servirá para conocer que, ya en el siglo XX, el sistema comunitario sobrepasó el denominado punto crítico de inflexión que distingue las organizaciones internacionales de los Estados.

En esa tarea de calificación de la naturaleza de las competencias europeas, cabe destacar que, desde la fundación de las antiguas Comunidades Europeas, en los tratados ha existido una tendencia general a ampliar los ámbitos competenciales hacia materias cuya asunción era impensable hace pocas décadas. Así sucede, por ejemplo, en materia de política social y de empleo, o en los sectores de cooperación judicial penal, que reguló el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997 (en vigor desde el 1 de

mayo de 1999 hasta la vigencia del Tratado de Niza). De esta manera, se pasó de asumir competencias estrictamente internacionales a ejercer otras de indudable naturaleza estatal, e incluso, como en el caso de la política monetaria y económica, competencias que afectan al contenido clásico de la soberanía de los Estados.

Asimismo, de la naturaleza de las competencias europeas debemos destacar que el no ejercicio por parte de la Unión Europea de las competencias que se le atribuye no autoriza a los Estados a continuar legislando en la materia: el no ejercicio no provoca la caducidad de la atribución de la competencia. Sólo un acuerdo unánime de los Estados miembros, consignado en un nuevo tratado o en una enmienda de los tratados, podría realizar una sustracción de competencias de la Unión Europea.

La distribución de las competencias puede provocar dos tipos de conflictos: el conflicto vertical, manifestado entre la Unión Europea y los Estados Miembros; y el horizontal, suscitado entre órganos de la Unión Europea.

2. Tipos de competencias

Las normas competenciales europeas se clasifican en normas competenciales positivas (atributivas de competencias) y normas competenciales negativas (excluyentes o limitativas de competencias). Las negativas pueden tener carácter constitucional o convencional; son de carácter constitucional, por ejemplo, las libertades fundamentales cuando actúan como límite frente a intervenciones comunitarias, como el derecho de asociación y sindicación, el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal de la competencia comunitaria sobre política social (art.153.5 del TFUE), las exclusiones de toda medida armonizadora en el ámbito de la educación (art.165.4 TFUE) o el respeto del carácter específico de la política de seguridad de determinados Estados.

Las normas competenciales negativas de carácter convencional suelen estar incluidas en los Tratados y se dividen en generales o particulares. Son generales, por ejemplo, el régimen de propiedad existente en cada Estado miembro (art. 345 TFUE) o los intereses esenciales de seguridad de cada Estado miembro (art. 346 TFUE). Son particulares, por ejemplo, el respeto de la actuación de los servicios de interés económico general (arts. 14 y 106 TFUE), la regulación entre los Estados miembros de las normas necesarias para garantizar la protección diplomática y consular de los nacionales de otros Estados miembros (art. 23 TFUE); o el mantenimiento por los Estados miembros del orden público y salvaguardia de la seguridad interior dentro de las competencias comunitarias para construir un espacio de libertad, seguridad y justicia (arts. 67 y 72 TFUE).

La configuración competencial de la Unión Europea se complementa con la siguiente clasificación de competencias establecidas en los Tratados: competencias normativas (2.1) y competencias de ejecución, gestión y administración pública (2.2), pudiendo ser en ambas categorías: exclusivas, compartidas y complementarias. Ahora bien, aunque el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se regula en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito (art. 2 A.6), los artículos 2B, 2C, 2D y 2E TFUE enumeran de modo expreso y como criterio residual de interpretación de la atribución de competencias el alcance de estos cuatro ámbitos de competencias exclusivas, compartidas, de coordinación y complementarias.

2.1. Competencias normativas

- a) Competencias exclusivas de la Unión Europea (art. 3.1 TFUE) relativas a materias respecto de las cuales la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión, o para aplicar actos de la Unión Europea. Las materias son la unión aduanera; establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; y la política comercial común. Además, también será exclusiva su competencia para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

Estas materias se decidirán por mayoría cualificada salvo las siguientes excepciones sujetas a la regla de la unanimidad (art. 207.4 TFUE): en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión; y en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.

- b) Competencias compartidas con los Estados miembros en materias respecto de las cuales la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes conforme al principio de subsidiariedad en su ejercicio. Además, en estos ámbitos los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla (art. 2.2 del TFUE).

Las materias son la siguientes: mercado interior; política social, en ciertos aspectos definidos en el tratado; cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca, excepto la conservación de los recursos biológicos marinos; medio ambiente; protección de los consumidores; transportes; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos que define el tratado; investigación, desarrollo tecnológico y espacio; cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria. Además, se establece una reserva expresa de competencias para los estados miembros en lo que se refiere al mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior (art. 4.2 del TUE).

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

Todos los ámbitos del Título V del TFUE (*Espacio de libertad, seguridad y justicia*) se refieren a competencias compartidas, salvo la creación y puesta en marcha de órganos comunes tales como Europol o Eurojust, que son competencia funcionalmente exclusiva de la Unión Europea.

- c) Competencias complementarias respecto de las materias que la Unión Europea podrá asumir mediante acciones destinadas de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Según el art. 2.5 del TFUE, en determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito, que son los siguientes: protección y mejora de la salud humana; industria; cultura; turismo; educación, formación profesional, juventud y deporte; protección civil; y cooperación administrativa; además, las políticas económicas y de empleo nacionales se coordinan en el marco de la Unión Europea (art. 2.2 del TFUE). Ahora bien, se trata de ámbitos en los que los Estados miembros poseen competencia exclusiva para legislar, de manera que la Unión Europea no tiene potestad para obligarlos a introducir modificaciones en sus respectivas legislaciones. Según el art. 2.5 del TFUE, “sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos”. En particular, los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos “no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”. Estas competencias complementarias se desarrollan de la siguiente manera:

1º. Política económica.- La Unión Europea coordina las políticas económicas de los Estados miembros adoptando recomendaciones sobre orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y supervisando la evolución de la situación presupuestaria del importe de la deuda pública de los Estados miembros.

2º. Empleo.- La Unión Europea fomenta y apoya la cooperación entre los Estados miembros y completando estas políticas mediante acciones complementarias, queda excluida toda armonización normativa.

3º. Cooperación aduanera.

4º. Educación, formación profesional y juventud, quedando excluida toda armonización.

5º. Cultura, quedando excluida toda armonización.

6º. Salud pública.- La acción de la Unión Europea complementa y apoya las políticas nacionales en la materia para mejorar la salud pública y prevenir las enfermedades y afecciones humanas. La organización y la prestación de servicios sanitarios queda expresamente reservada a los Estados miembros y queda excluida toda armonización.

7º. Redes transeuropeas.- La acción de la Unión Europea contribuye al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la

energía mediante la elaboración de un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción en el ámbito de las redes europeas y el apoyo a proyectos de interés común respaldados por los Estados miembros y establecidos en el marco de dichas orientaciones comunes.

8º. Industria.- El objetivo de la acción en este ámbito reside en contribuir a que las condiciones necesarias para la competitividad de la industria estén garantizadas a través de medidas específicas destinadas a apoyar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros. Estas medidas se materializan en programas financiados por el presupuesto general de la Unión Europea y no pueden ocasionar distorsiones de competencia.

9º. Investigación y desarrollo tecnológico.- El objetivo de la acción de la Unión Europea se dirige a fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional, así como a fomentar todas las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos del Tratado en el contexto de un programa marco que se ejecuta mediante programas específicos.

10º. Cooperación al desarrollo con el fin de procurar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo a través de programas plurianuales.

- d) Competencias de carácter intergubernamental.- La Política Exterior, Seguridad y Defensa se rigen por norma específicas. Las competencias de la Unión en el ámbito de la PESC son "compartidas" con las de los Estados miembros, salvo en el caso de la política de la defensa (misiones de Petersberg)⁵, en que son complementarias. Dichas competencias se ejercen de manera puntual, caso a caso, por la Unión, o conjuntamente por la Unión y los Estados miembros.

2.2. Competencias de ejecución, gestión y administración pública

Conforme al principio de autonomía institucional y procedimental, las competencias de ejecución y aplicación de las normas legislativas corresponden a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales, respetando los Tratados y bajo control de la Comisión, de los tribunales nacionales y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La Unión Europea sólo ejerce estas competencias con carácter subsidiario, esto es, cuando haya que garantizar cierta homogeneidad en la aplicación del

⁵ Se trata de la lista de misiones en materia de seguridad, defensa y restablecimiento de la paz adoptada originalmente por la extinguida Unión Europea Occidental (UEO) 1992, posteriormente incorporadas al TUE en virtud del Tratado de Ámsterdam como nueva competencia de la UE que le permite actuar. Estas misiones, que no requieren un mandato explícito de las Naciones Unidas, se denominan misiones "de Petersberg" en recuerdo del hotel del mismo nombre situado en Bonn, Alemania, donde se celebró la reunión del Consejo en 1992 y comprenden misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz". Estas misiones deben ser gestionadas por la Fuerza de Reacción Rápida de la UE, con acuerdo unánime del Consejo, que admite abstenciones, y bajo la dirección del Comité Político y de Seguridad de la UE, creado por el Tratado de Niza.

Derecho derivado.

3. Otras clasificaciones las competencias (I): Competencias de control.

Los tratados europeos confían a la Unión Europea competencias cuya amplitud y naturaleza no tienen comparación alguna con las de las organizaciones internacionales clásicas, competencias que son objeto de la siguiente clasificación:

A) Competencias de control.- Los Tratados atribuyen a la Unión Europea una competencia general para controlar el respeto de las obligaciones suscritas por los Estados miembros. Esta competencia se encomienda a instituciones totalmente independientes de los Estados:

- Control de legalidad de la Unión Europea.- La Comisión vela por la aplicación de las disposiciones de los tratados constatando el incumplimiento e iniciando el procedimiento de incumplimiento si considera que un Estado ha faltado a una obligación que le incumbe en virtud de un Tratado.

- Control jurisdiccional europeo.- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el órgano que tiene la última palabra, siendo sus sentencias obligatorias para todos los Estados.

- Control político.- El Parlamento Europeo, los gobiernos de los Estados miembros, los parlamentos nacionales y la opinión pública pueden ejercer también este control en un grado más limitado cuando fiscalizan las posiciones adoptadas por los representantes de sus gobiernos en el Consejo. Cada Parlamento nacional ejerce dicho control únicamente en la medida en que puede controlar o influir en la posición de su Gobierno en las instituciones comunitarias.

-Control de las jurisdicciones constitucionales estatales.- Según la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de Maastricht de 12 de octubre de 1993: “El control de adecuación del Derecho derivado al Derecho de los Tratados correspondería en principio al Tribunal de Luxemburgo. Pero la validez en Alemania de dicho Derecho derivado procede de su adecuación a la Ley nacional de ratificación del Tratado, y la correspondiente verificación es tarea del Tribunal Constitucional. De este modo, los actos jurídicos comunitarios que a juicio del Tribunal Constitucional violen la Ley alemana de ratificación del Tratado no podrán ser aplicados en Alemania”. Ahora bien, este control del Tribunal Constitucional alemán erosiona la unidad y coherencia del Derecho europeo, al permitir un control individualizado en cada uno de los Estados sobre el entronque de cada norma de Derecho derivado con una específica transferencia estatal. Y en este sentido, se considera más equilibrada la doctrina del Tribunal Constitucional español establecida en la Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional español sobre la compatibilidad del Tratado Constitucional de la Unión Europea con la Constitución española, conforme a la cual “producida la integración (...) la Constitución no es ya el marco de validez de las normas comunitarias, sino el propio Tratado cuya celebración instrumenta la operación soberana de cesión del ejercicio de competencias derivadas de aquella (...). Como se deriva del mecanismo contenido en el propio precepto constitucional, tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar a los organismos internacionales en cuyo favor se ha cedido el ejercicio de las competencias los instrumentos indispensables para garantizar el cumplimiento del Derecho por ellos creado”.

Por último, estas competencias de control se complementan con competencias o poderes de autorización, aprobación o rechazo de actos adoptados por los Estados miembros, así como los poderes de ejecución y de vigilancia, por parte de la Comisión, de las cláusulas de salvaguardia, que son aquellas que autorizan, a favor de determinados Estados, excepciones en el cumplimiento de sus obligaciones.

4. Competencias de tipo internacional y de tipo estatal

Como un elemento determinante de la singularidad de la construcción comunitaria, la Unión Europea ha sido habilitada para ejecutar, además de competencias de tipo internacional, competencias de tipo interno o estatal.

a) Competencias de tipo internacional

Dispone el art. 2.4 del TFUE que la Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa. Y, en virtud del art. 21 del TUE, la acción de la Unión en la escena internacional se basa en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. También como objetivos en el ámbito internacional, la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero, y propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Unión Europea dispone de un amplio poder de información y de consulta, “para la realización de las funciones que le son atribuidas”, lo que se corresponde, a su vez, con una obligación de los Estados miembros a informar antes de adoptar medidas sobre materia de la Unión Europea. Según dispone el art. 32 del TUE, los Estados miembros se consultarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de definir un enfoque común. Y antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo. Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional. Además, se establece unos principios de solidaridad, coordinación y cooperación: los Estados miembros serán solidarios entre sí; y cuando el Consejo Europeo o el Consejo haya establecido un enfoque común de la Unión en el sentido del párrafo primero, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación en el seno del Consejo. En relación con la cooperación, las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y ante las organizaciones internacionales cooperarán entre sí y contribuirán a la formulación y puesta en práctica del enfoque común.

Normativamente, junto a estas potestades y principios, la Unión Europea ostenta un poder de coordinación de políticas y de los comportamientos de los Estados, que se articula de dos formas:

1. **Dictámenes o recomendaciones**, en forma de invitaciones para seguir una determinada línea de conducta, que no vinculan a los Estados.

2. **Normas o actos preceptivos que obligan a los Estados a adoptar medidas o comportamientos**, como la Decisión, dirigida a los Estados miembros, o la Directiva que, como instrumento específico para la coordinación de las legislaciones nacionales, vincula a los Estados en cuanto a los resultados a alcanzar, dejando a las autoridades nacionales la elección de las formas y de los medios.

La Unión Europea está habilitada para celebrar acuerdos internacionales que crean directamente derechos y obligaciones para los Estados y para los particulares, quienes, además, tienen abierta su intervención en los procesos ante el Tribunal de Justicia, donde podrán ser condenados a pagar multas.

Además, la Unión Europea ejercita competencias internacionales de control, que se expresan a través de actos no obligatorios (dictámenes de la Comisión sobre riesgos de incumplimiento o recomendaciones que sugieren la actitud de conformidad a Derecho) o de actos obligatorios (decisiones de la Comisión en materia de autorizaciones o excepciones, y decisiones de la Comisión y sentencias del Tribunal que haga constar el incumplimiento).

Por su parte, el artículo 38 del TUE, según la redacción incorporada a antiguo art. 25 por el Tratado de Niza, dispone que sin perjuicio de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un Comité Político y de Seguridad seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión. Este Comité ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

A efectos de una operación de gestión de crisis y para el tiempo que dure dicha operación, según determine el Consejo, éste podrá autorizar al Comité a que adopte las decisiones adecuadas en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación.

b) Competencias de tipo interno

Las competencias de tipo interno son los poderes que no sólo relacionan las instituciones de la Unión Europea con los Estados sino también, y ésta es la gran diferencia con las competencias internacionales, las que se ejercitan directamente sobre los ciudadanos, quienes, además de sujetos de derecho nacional, se convierten en sujetos de derecho de la Unión Europea. En definitiva, se trata de competencias equivalentes a la de los Estados: de naturaleza legislativa, gubernamental, administrativa y jurisdiccional.

El instrumento más eficaz para ejercitar las competencias de tipo interno es el **Reglamento**, expresión del poder legislativo comunitario y disposición directamente aplicable en cada Estado miembro que permite crear normas generales e impersonales

para los nacionales de los Estados. Asimismo, las competencias de tipo interno se pueden ejercer a través de las **Decisiones** del Consejo y la Comisión, que son vinculantes y pueden llegar a imponer sanciones económicas, y mediante la **gestión administrativa directa**, que pone a las instituciones en contacto directo con los individuos

5. Categorías de competencias en el Tratado Constitucional y la doctrina comunitaria

Por su interés constitucional, merece reseñarse que, bajo la rúbrica de “Categorías de competencias”, el Tratado Constitucional de 2004 disponía la siguiente clasificación de competencias:

- a) **Competencias exclusivas:** Cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.
- b) **Competencias compartidas:** Cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla.
- c) **Medidas de apoyo y competencias complementarias:** Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo. En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en la Constitución, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos. Asimismo, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento.

Mientras que la lista de materias de las competencias exclusivas y de las medidas de apoyo tiene carácter exhaustivo, la lista de materias incluidas en las competencias compartidas es indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo.

LAS TÉCNICAS DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: COMPETENCIAS ESPECÍFICAS, COMPETENCIAS SUBSIDIARIAS Y COMPETENCIAS IMPLÍCITAS

Como hemos visto al comienzo de este Capítulo, la Unión Europea se rige por el principio de atribución, esto es, en principio sólo puede ejercer las competencias determinadas por los tratados. Esta atribución limitada de competencias, como ocurre con las organizaciones internacionales y, en sus primeros momentos históricos con los Estados federales, está recogida en el art. 5.1 del TUE, donde se distingue entre la delimitación y el ejercicio de las competencias. Concretamente, dispone: “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución”, y a continuación: “El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

La delimitación competencial bajo el principio de atribución es desarrollada en el apartado 2: “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”. Y, sin embargo, a estas competencias que el Tratado asigna a la Unión Europea como competencias atribuidas o específicas, deben unirse, para desmentir parcialmente el teórico sistema de atribución de competencias que rige en la Unión Europea, las competencias subsidiarias y las competencias implícitas. Veamos estos tres criterios de delimitación competencial:

1) Competencias específicas.- Las competencias específicas son aquellas que vienen expresamente recogidas en las disposiciones de los tratados. Y, al igual que el método de las Constituciones estatales, los tratados regulan el sistema de reparto de competencias en un título propio en el TFUE: Título I *Categorías y ámbitos de competencias de la Unión*. Los tratados determinan los objetivos a cumplir y las funciones a desempeñar, lo que es resultado del enfoque funcionalista o método funcional de atribución de competencias ideado por los padres fundadores de las antiguas Comunidades Europeas. Dependiendo del sector al que nos refiramos, el resultado de este método funcional ha sido muy diverso, de manera que, si en algunos ámbitos su uso ha sido restrictivo, en otros, su empleo ha sido prácticamente ilimitado. En consecuencia, ese método funcional no se ha limitado a la atribución específica de competencias, sino que, antes al contrario, ha conducido a una extensión de las competencias más allá de las previsiones de los tratados, a través de las técnicas de las competencias subsidiarias y de las competencias implícitas.

2) Competencias subsidiarias.- Los redactores de los tratados comunitarios fueron conscientes de que los poderes conferidos a las instituciones comunitarias en forma de atribuciones específicas no iban a ser suficientes para alcanzar objetivos que los propios tratados fijaron. Para colmar esta insuficiencia, el art. 352 TFUE establece la denominada cláusula de imprevisión o de flexibilidad, reguladora de las competencias subsidiarias:

1. Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

2. La Comisión, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo.

3. Las medidas basadas en el presente artículo no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando los Tratados excluyan dicha armonización.

4. El presente artículo no podrá servir de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado de

conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea.

Conforme al Tratado de Lisboa, el artículo 308 TFUE dota de un mayor protagonismo al Parlamento Europeo, y extiende el ámbito de aplicación del precepto más allá del mercado interior, aunque deja expresamente fuera los ámbitos de la política exterior y de seguridad común.

Por su parte, el art. 203 TCEEA regula las competencias subsidiarias de manera idéntica.

En todo caso, resulta inexcusable el cumplimiento de los requisitos, que a su vez son límites:

1º) Sólo puede ser utilizado para alcanzar un objetivo comunitario, entendiendo por objetivos tanto los de carácter general como los objetivos de cada disposición específica. En la mayoría de los casos, la utilización de este artículo no significa objetivamente que la competencia comunitaria se extienda a otros ámbitos sino simplemente que el Consejo añade esta base jurídica a la competencia expresa prevista por la Comisión para evitar la mayoría cualificada: el art. 352 del TFUE le garantiza la unanimidad y el control sobre el texto final.

2º) Que sea necesaria la acción comunitaria.

3º) Que el Tratado “no haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto”. La utilización de esta vía tiene carácter subsidiario y está ligada a la ausencia o a la insuficiencia en las disposiciones expresas de los Tratados.

4º) Que se subordine al respeto del principio de subsidiariedad.

De esta forma, siempre con respeto al procedimiento descrito, que es riguroso pero que hace innecesaria la revisión de los tratados, se permite extender la competencia funcional de las instituciones comunitarias para lograr el cumplimiento de los citados objetivos y fines de la Unión Europea. Será el Consejo, por unanimidad, quien adoptando las disposiciones pertinentes, bien la decisión, bien el reglamento, pueda conferir nuevos poderes a las instituciones comunitarias, crear obligaciones nuevas para los Estados o para los particulares, instaurar nuevos órganos con personalidad jurídica o emitir disposiciones en el campo de las relaciones exteriores.

La técnica de las competencias subsidiarias ha permitido una ampliación competencial comunitaria en distintos ámbitos, jugando un papel esencial en el proceso de integración en materia regional, social, económica y monetaria, creación del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), directivas medioambientales, política energética, protección de consumidores, etc. Sin embargo, el art. 352 TFUE no ha podido fundamentar la adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, lo que sin duda hubiera acallado las críticas que se le imputan a las Comunidades Europeas, relativas a que no ha promulgado todavía una Declaración de derechos fundamentales de los ciudadanos.

El abandonado art. 18 del Tratado Constitucional denominó a estas competencias “Cláusula de flexibilidad”: Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados

por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo.

Junto a estas competencias subsidiarias constituyen “competencias funcionales” las previstas en los siguientes preceptos sobre “aproximación de legislaciones”:

a) En virtud del artículo 114 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

b) Conforme al artículo 115 del TFEU, sin perjuicio del artículo 114, el Consejo adoptará, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior.

3) Competencias implícitas. - Se trata de un tipo de competencias que ni se han previsto por escrito en los Tratados, ni han sido asumidas en virtud de la técnica de las competencias subsidiarias, y que se asumen, preferentemente a través de su reconocimiento jurisprudencial, para el ejercicio de los poderes comunitarios.

Antes de la aparición del sistema comunitario europeo, la jurisprudencia de antiguos Estados federales y, tras la II Guerra Mundial, de algunos tribunales internacionales habían reconocido la existencia de poderes no expresamente atribuidos pero que son indispensables para un ejercicio más completo de las competencias atribuidas específicamente a una organización internacional. Desde 1956, la teoría de los poderes implícitos, que es originaria del federalismo norteamericano, donde se reconoce para el debido cumplimiento de los poderes constitucionales, ha sido acogida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quien ha reconocido la potestad normativa de la Unión Europea celebrar tratados internacionales, así como de otras competencias no reconocidas en los Tratados, afirmando que “la competencia para tomar compromisos internacionales puede resultar no sólo de una atribución explícita de sus disposiciones”. Además, esta técnica de expansión de competencia ha permitido plantear el carácter estatal de la Unión Europea porque aproxima al principio de competencia general, propio de los Estados soberanos, su método de distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.

LAS RELACIONES ENTRE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Las relaciones entre las competencias estatales y las competencias de la Unión Europea se plantean cuando alguno de los tratados atribuyen simultáneamente competencias, especialmente de carácter legislativo, a la Unión Europea y a los Estados miembros, creándose entonces zonas comunes e incursiones recíprocas entre la legislación y ejecución comunitaria, por una parte, y la legislación y la ejecución estatal, por otra. Dispone el párrafo 5. 2 del TUE tras el Tratado de Lisboa: “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda

competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”, también establecido en el artículo 4.1: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”. Además, preceptúa el párrafo 2: “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”.

Para entender cómo se distribuyen esas competencias, debemos distinguir entre: 1) Competencias exclusivas estatales, 2) Competencias exclusivas comunitarias, y 3) Competencias materialmente compartidas y funcionalmente concurrentes.

1) Competencias exclusivas estatales

El artículo 2 A del TFUE define lo que son competencias exclusivas: sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión).

De acuerdo con el principio de atribución, todas las competencias no atribuidas a las Comunidades siguen reservadas a los Estados, y no sólo las que les están expresamente reservadas a éstos en algunos preceptos de los tratados. De esta manera, son competencias exclusivas de los Estados miembros los ámbitos que no son competencia de la Unión y, por tanto, siguen siendo competencia de los Estados miembros, por ejemplo: organización interna de los Estados, identidad nacional, estructura nacional militar, administración pública nacional, etc. Además, los tratados atribuyen expresamente a los Estados miembros las competencias sobre las siguientes materias: orden público y seguridad pública, aplicación del derecho penal y de la administración de justicia, retribuciones, derecho de asociación, derecho de huelga y cierre patronal, organización y prestación de servicios sanitarios y de cuidados médicos y régimen de propiedad. A estos sectores competenciales se unen los ámbitos respecto de los cuales el Tratado prohíbe legislar a la CE: educación, formación profesional, cultura, salud o empleo.

Pues bien, en esos ámbitos no atribuidos a la Unión Europea, los Estados conservan la integridad de sus poderes, aunque según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sin perjuicio de las incursiones de las competencias comunitarias en las soberanías nacionales para garantizar que el efecto útil del tratado no se vea disminuido y su finalidad comprometida, y sin perjuicio también del deber de colaboración de los Estados miembros exigido por los mismos Tratados. Un ejemplo lo tenemos en los regímenes de beneficios para la enseñanza de hijos de emigrantes. A pesar de que la enseñanza no pertenece a la competencia de las Comunidades, los Estados no podrán invocar la competencia sobre esta materia para imponer a los hijos de los trabajadores inmigrados que sean beneficiarios del derecho de residencia un régimen discriminatorio para su admisión en los centros de enseñanza (*Asunto 9/74, Caso Casagrande*).

Además, ha afirmado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que no estará limitada a los ámbitos de la competencia comunitaria la disposición del art. 4.3 del TUE y concordantes del TCEEA, según los cuales, “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obli-

gaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión”. Según continúa este precepto, los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

2) Competencias funcionalmente concurrentes y materialmente compartidas

El artículo 2 A del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) define lo que son competencias compartidas: la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla. Son asimismo competencias compartidas los ámbitos específicos de la coordinación de las políticas económicas y de empleo (apartado 3 del artículo 2 A TFUE).

Generalmente, las competencias atribuidas a la Unión Europea son competencias materialmente compartidas y funcionalmente concurrentes con las competencias de los Estados miembros, quienes conservan su competencia de legislar o tomar compromisos con Estados terceros, en la medida y durante el tiempo en que las autoridades comunitarias no hayan intervenido en el ámbito en cuestión.

Por una parte, conforme a esta técnica, el ejercicio efectivo de las competencias comunitarias excluye progresivamente la competencia nacional. Por otra, este sistema es el único que posibilita la atribución de competencias por categorías de acciones, garantizando de paso la inexistencia de vacíos entre las competencias de la Unión Europea y las competencias de los Estados miembros.

En el ejercicio de las competencias concurrentes podemos distinguir tres momentos:

a) Durante el tiempo en que la Unión Europea no ejercita una competencia que les ha sido atribuida, los Estados miembros están autorizados a mantener o tomar en el marco nacional las medidas apropiadas sobre esta competencia, pero en este caso, si siguen legislando sobre ella, deberán hacerlo respetando los principios generales del Derecho de la Unión Europea y las estipulaciones del Tratado que haya regulado esa competencia. Además, como ha declarado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la acción de los Estados está subordinada al respeto de “las obligaciones de cooperación que resultan para ellos del tratado”, “debiéndose evitar imperativamente toda molestia a la acción de la Comunidad” que pueda comprometer su intervención futura en este sector.

b) Cuando la Unión Europea ha empezado a ejercer la competencia pero están lejos de haberla agotado, la intervención de los Estados será posible, pero respetando los tratados, los principios generales y las obligaciones de cooperación, y siempre que esa intervención sea compatible con las medidas ya adoptadas por los órganos comunitarios, no pudiéndose poner en peligro los objetivos o el funcionamiento del régimen instaurado. El ejemplo típico de esta situación es el de la política agrícola común (PAC) y la fijación de precios al por menor. De esta manera, cuando la Unión Europea establece una organización común (OCM) para un producto determinado, esa intervención no desemboca necesariamente en el desapoderamiento total de los Estados sobre esta materia. Ciertamente, estos deben abstenerse de cualquier medida que pudiera establecer excepciones o afectarla, sobre todo, después de finalizar el período de transición que en estos casos se establece, no siendo posible a un Estado miembro mantener una

organización nacional de mercado cuyo funcionamiento sea incompatible con la organización establecida en este caso por la Unión Europea. Pero todo ello no impide que los Estados conserven, por ejemplo, una competencia propia para la fijación de precios al por menor, o que puedan asimismo intervenir en otros aspectos compatibles con los objetivos y funcionamientos de la organización comunitaria.

c) Cuando la Unión Europea han ejercido íntegramente una competencia propia, las disposiciones del Derecho de la Unión Europea son exclusivas frente a todas las disposiciones estatales divergentes con ella e incluso frente a todo tipo de compromiso externo de los Estados miembros con terceros países. En caso necesario, el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea sobre el derecho del Estado miembro dejaría sin efecto las disposiciones nacionales contrarias. Así, por ejemplo, a partir del momento en que la antigua Comunidad Europea adoptó y estableció por Reglamento el arancel exterior común, los Estados miembros se volvieron incompetentes para tomar disposiciones divergentes en esa materia o comprometerse con terceros Estados contra esta normativa comunitaria (Dictamen 2/1991 del TJCEE). Por el contrario, la celebración por la Unión Europea de un acuerdo externo prohíbe a los Estados no sólo a comprometerse internacionalmente en la materia, sino también tomar disposiciones legislativas divergentes.

Desde la perspectiva material, las competencias se comparten sobre los siguientes ámbitos:

1º) Ciudadanía de la Unión.- La Unión Europea puede adoptar las medidas encaminadas a facilitar o a interrumpir las modalidades de ejercicio por parte de los ciudadanos de la Unión de determinados derechos que el Tratado les reconoce.

2º) Agricultura y pesca, con exclusión de la parte que depende de la competencia exclusiva.- Los objetivos de la acción de la Unión Europea son muy amplios: incrementar la productividad de la agricultura desarrollando el progreso técnico, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y garantizar precios razonables en las entregas a los consumidores. Objetivos que se persiguen mediante el establecimiento de una organización común de mercados agrícolas en el contexto de los acuerdos generales y sectoriales de la Organización Mundial del Comercio.

3º) Las cuatro libertades de circulación (mercancías, personas, servicios y capitales).- Se trata de una competencia que ha sido ampliamente ejercida por la Unión Europea de manera que, para garantizar las cuatro libertades mencionadas, la Unión ha legislado ampliamente en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, del derecho de sociedades, de la banca, seguros y valores inmobiliarios, de la libre circulación de trabajadores asalariados, de los contratos públicos, del reconocimiento mutuo de títulos, de la coordinación de los regímenes de seguridad social, etc. Ahora bien, los tratados permiten a los Estados miembros diversas excepciones a las cuatro libertades de circulación por razón de orden público, seguridad pública u otros motivos de interés general, que se enumeran en las disposiciones pertinentes.

4º) Visados, asilo e inmigración.- La Unión Europea adopta medidas encaminadas a introducir de manera gradual un espacio de libertad, seguridad y justicia.

5º) Transportes, para garantizar el mercado interior del transporte.

6º) Competencia.- El régimen de competencia se basa en el principio fundamental de la prohibición de acuerdos, abusos de posición dominante y ayudas estatales (salvo si puede establecerse que son compatibles con las normas del mercado interior). El Consejo establece reglamentos o directivas con vistas a la aplicación de dicho principio. Cuando un acuerdo o un abuso de posición dominante no afecta al comercio internacional y sus efectos sólo repercuten en el territorio de un Estado, es de aplicación únicamente el Derecho interno de dicho Estado. Es un ámbito en que la Comunidad ejerce su competencia, en particular en lo que se refiere al control, de una manera bastante marcada.

7º) Fiscalidad.- La fiscalidad no se menciona como política de la Unión en el TFUE sino en los artículos 100 a 113 del TFUE bajo la rúbrica de *Disposiciones fiscales*. La competencia de la Unión Europea en este ámbito se define de una manera relativamente estricta, vinculada principalmente a la realización del mercado interior o de otros sectores como el medio ambiente. En el ámbito de la fiscalidad indirecta, la Unión Europea tiene competencia en lo que se refiere a la armonización del tipo de IVA y de los impuestos especiales. En el ámbito de los impuestos directos, lo esencial de la competencia corresponde a los Estados miembros.

Conforme al art. 113 del TFUE, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia

8º) Política social.- Los objetivos de esta política son el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una adecuada protección social, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos destinados a garantizar un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones. Para alcanzar dichos objetivos, la Unión Europea puede adoptar requisitos mínimos en una serie de ámbitos que se enumeran en el Tratado (delimitación material), mientras que se excluye de modo explícito la acción de la Unión en determinados sectores (retribuciones, derecho de asociación, de huelga y de cierre patronal).

9º) Medio ambiente, mediante la regulación de los requisitos mínimos para cumplir los objetivos de la Unión Europea.

10º) Protección de los consumidores.- Mediante la regulación de requisitos mínimos que los Estados pueden reforzar a nivel interno, la Unión Europea contribuye al objetivo de promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto grado de protección mediante medidas en el marco del mercado interior y medidas que apoyan y completan la política llevada a cabo por los Estados miembros en la materia.

11º) Redes transeuropeas.- Se trata de un ámbito materialmente limitado que se extiende a los sectores de las infraestructuras del transporte, de las telecomunicaciones y de la energía mediante la introducción de acciones encaminadas a garantizar la interoperabilidad de las redes, en particular, en el ámbito de la armonización de las normas técnicas.

12º) Cohesión económica y social.- En este ámbito, la acción de la Comunidad se

encamina a reforzar su cohesión económica y social reduciendo la diferencia de los niveles de desarrollo de las diversas regiones a través de los fondos con finalidad estructural (Fondo europeo agrícola de garantía (FEAGA) y el Fondo europeo agrícola para el desarrollo rural (FEADER), Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el Fondo de Cohesión (medio ambiente y redes transeuropeas en materia de infraestructura de transportes).

13º) Energía, turismo y protección civil.- Aunque durante años fue un ámbito material asumido a través de la técnica de las competencias subsidiarias del art. 352 TFUE, actualmente se regula en el TFUE: Títulos XXI, XXII y XXIII (arts. 194 a 196).

3) Competencias exclusivas de la Unión Europea.

En la Unión Europea, la exclusividad competencial es la contemplada en el propio tratado (art. 3 del TFUE), ya estudiada: a) la unión aduanera; b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; y e) la política comercial común.

La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

El Tribunal de Justicia ha afirmado la existencia de competencias europeas exclusivas a la expiración de cierto plazo independientemente del hecho de que la Unión Europea hayan ejercido o no de sus poderes, y ello sin perjuicio de que los Estados puedan ser habilitados para regular esa materia, para evitar vacíos jurídicos, pero con sometimiento a la autorización, control o incluso aprobación de las instituciones de la Unión Europea.

Por consiguiente, en los casos de falta de ejercicio de la competencia por la Unión Europea a la expiración del plazo establecido para la entrada en vigor del tratado, se ha permitido, para evitar vacíos competenciales, el ejercicio de las competencias por los Estados, pero con el sometimiento a las instituciones de la Unión Europea. En cualquier caso, no se trata de una re delegación sino una “habilitación específica por parte” de la Unión Europea.

LA NATURALEZA DE LAS ATRIBUCIONES DE COMPETENCIAS: IRREVERSIBILIDAD O CADUCIDAD DE LAS COMPETENCIAS.

Por el modo de concebir su titularidad y ejercicio, la naturaleza de las competencias europeas ofrece dos posibilidades: o bien entender que estamos ante atribución de competencias a la Unión Europea, o bien que se trata de una transferencia de competencias a la Unión Europea. ¿Atribución o transferencia?

Pues bien, el Tribunal de Justicia y parte de la doctrina prefiere el término “transferencia”, porque confiere carácter exclusivo, estatal y federal a las competencias comunitarias, e incluso intuyendo en éstas unos derechos soberanos, como defiende la sentencia *van Gend et Loos* (As. 26/62). En esta línea, la sentencia *Costa* (15-7-1964) dice: “(...) una comunidad dotada de atribuciones propias(...) y más precisamente de poderes

reales surgidos de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, (...) la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del tratado, produce (...) una limitación definitiva de sus derechos soberanos”.

Sin embargo, si bien el término transferencia, que hace referencia a la titularidad, puede ser predicable de las competencias exclusivas comunitarias, en los casos relativos a competencias concurrentes, donde se distribuye el ejercicio, parece más adecuado referirnos a “atribución”, ya que para los Estados estas competencias representan sobre todo una ejecución y un ejercicio en común de competencias en el marco del sistema comunitario, más que un verdadero desposeimiento competencial.

Por último, a la hora de analizar la naturaleza de las competencias comunitarias también debemos preguntarnos si de estas competencias podemos predicar su carácter irreversible y, en segundo lugar, si pueden caducar. Pues bien, insistimos que el no ejercicio por parte de la Unión Europea de las competencias que se le atribuyen autoriza a los Estados a continuar legislando en la materia, pero de ninguna manera puede provocar la caducidad de la atribución de competencia ni su restitución a los Estados. Sólo un acuerdo unánime de los Estados miembros, consignando un nuevo tratado o una enmienda de los tratados originales, podría realizar una sustracción de competencias europeas. Como dijo el TJUE en el Asunto 804/79 *Comunidad contra el Reino Unido* “al ser la transferencia de competencia en la materia total y definitiva, en beneficio de la Comunidad, esa inactividad en ningún caso ha podido restituir a los Estados miembros la competencia y la libertad de actuar unilateralmente en ese campo”.

84

LOS PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS: EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA DE MEDIOS

La definición funcional de las competencias de la Unión Europea y su regulación exhaustiva, su ejercicio sin sometimiento a condición alguna y la técnica de las competencias implícitas, hicieron ver a los Estados el riesgo de que las competencias estatales quedaran en poca cosa, esto es, que se produjera un vaciamiento competencial de los Estados miembros.

Para dejar clara la situación de cara al futuro y dotar de seguridad jurídica al sistema comunitario, el Tratado de la Unión Europea ha dado contenido al art. 5 TUE, donde se recogen los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, que rigen el ejercicio del sistema competencial de la Unión Europea, habiendo sido desarrollado en el Tratado de reforma como Protocolo nº 2, después del Protocolo nº1 sobre el cometido de los parlamentos nacionales. La aplicación de este protocolo garantizará una mayor participación de los entes locales y regionales en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas comunitarias, lo que en el caso del principio de subsidiariedad, posibilita nuevas posibilidades de participación del nivel regional y local.

1. El principio de subsidiariedad

Según este principio, que se intuye ya en los tratados de París de 1951 y de Roma de 1957 y en el Acta Única Europea de 1986, la Unión Europea no debe actuar más que cuando un objetivo pueda conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros.

De igual manera, el principio de subsidiariedad, que nunca deberá ser confundido con las competencias subsidiarias (véase Capítulo II), significa cercanía de las instituciones a los ciudadanos y se recoge ya en el art. 1 TUE, donde se dice que “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.

Según el artículo 5.2 del TUE: “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”. Y conforme al apartado 3,

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

Mientras que las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el citado Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

Por consiguiente, a diferencia de la originaria regulación del Tratado de Roma, que contemplaba la subsidiariedad sólo implícitamente y en función de la mayor eficacia comunitaria, ahora, conforme a la nueva regulación de este principio, el ejercicio de las competencias europeas está doblemente condicionado por una insuficiencia de la acción estatal y por una mayor eficacia a nivel europeo.

Como consecuencia de ello, el TUE y sus protocolos confieren un papel secundario a la Unión Europea, que sólo podrán actuar cuando en relación con una determinada competencia sea insuficiente la acción de los Estados miembros, y en cambio, aquélla (la acción) pueda lograrse con mayor eficacia por las instituciones comunitarias, en atención a los efectos o a la dimensión de la acción pretendida.

Ahora bien, siempre deberá tenerse en cuenta que el principio de subsidiariedad es un principio regulador del ejercicio de competencias concurrentes, no de las exclusivas y, por tanto, tampoco un principio de atribución de competencias del que se pueda deducir una lista de competencias nacionales y competencias europeas. El principio de subsidiariedad no fija una frontera rígida entre las competencias de los Estados miembros y las de la Unión Europea, pero en cambio sí permite organizar, para cada ámbito de competencias concurrentes, un reparto que puede variar con el tiempo, según las circunstancias y las necesidades de los objetivos perseguidos.

En el Tratado de Lisboa se incorporó también el mencionado Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se constituyen en anexos del tratado de la unión europea y del tratado de funcionamiento: “Deseando hacer lo necesario para que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión” se establece que antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas, que deberán tener en cuenta, cuando proceda, la di-

mención regional y local de las acciones previstas. Además, los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y se prevé que el Tribunal de Justicia conocerá de un recurso por violación del principio de subsidiariedad. Precisamente, en relación con los controles del principio de subsidiariedad, poco invocado por el Tribunal de Justicia, el Protocolo de Aplicación, en su versión del Tratado de Lisboa incluyó como novedad fundamental el mecanismo denominado “de alerta previa”, que pretende hacer recaer el control del respeto al principio no sobre instancias jurisdiccionales sino sobre instituciones políticas, como son los parlamentos de los Estados miembros.

El mecanismo de alerta previa comienza por garantizar que los Parlamentos nacionales recibirán los proyectos legislativos que se presenten en la Unión, y todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo europeo (...), dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

Además, se establecen normas que permiten valorar el grado de oposición al proyecto legislativo: cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos repartidos en función del sistema parlamentario nacional que, en un sistema parlamentario nacional bicameral, conduce a que cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto. Cuando los dictámenes motivados que indiquen que el proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, el proyecto de acto legislativo deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo referido a ciertos aspectos del espacio de libertad, seguridad y justicia. Asimismo, se establecen cautelas procedimentales adicionales para el supuesto de que los dictámenes, en el marco de un procedimiento legislativo ordinario, alcancen la mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales. Se prevé igualmente que los Estados, de conformidad con su ordenamiento jurídico nacional, puedan transmitir al Tribunal de Justicia recursos planteados por su Parlamento nacional o una Cámara del mismo por violación del principio de subsidiariedad, y el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos europeos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta.

Por último, según la redacción del abandonado Tratado Constitucional, en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

2. El principio de proporcionalidad

El Tratado de Lisboa también reguló este principio (arts. 5 y 12 del TUE y arts. 69 y

276 del TFUE), desarrollado en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que como hemos citado, se constituye en Anexo del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento. Antes de su regulación en los tratados, fue la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que introdujo en el ordenamiento jurídico comunitario el principio de proporcionalidad, aunque limitando su aplicación a la protección de los operadores económicos contra daños que pudieran derivarse del Derecho de la Unión Europea.

Según el artículo 5.4 del TUE: “En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

El principio de proporcionalidad tiene un ámbito de aplicación más amplio que el de subsidiariedad, pues está llamado a actuar incluso en el ámbito de las competencias exclusivas. Concretamente, la proporcionalidad significa que, en la aplicación de una competencia, si la Unión Europea pueden elegir entre varios modos de acción, deben optar, a igual eficacia, por aquel que deje más libertad a los Estados, a los particulares o a las empresas, analizándose con cuidado si una intervención por vía legislativa se hace necesaria o si, alternativamente, pueden utilizarse otros medios: recomendación, apoyo financiero, fomento de la cooperación entre Estados, etc.

Además, el principio de proporcionalidad, como criterio de eficacia, implica, en primer lugar, que si la regla vinculante se considera indispensable, su contenido no debe traducirse en un exceso de reglamentación, y en segundo lugar, que se dará preferencia a las directivas sobre los reglamentos. Según el citado Protocolo incorporado por el Tratado de Lisboa, los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad.

Por último, según el abandonado Tratado Constitucional, en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución. Las instituciones aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

3. Los principios de cooperación leal, colaboración y ayuda

En la redacción dada por el Tratado de Lisboa, dispone el artículo 4.3 del TUE: Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Además, los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la UE y ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

4. El principio de medios apropiados

Según el artículo 3.6 del TUE tras el Tratado de Lisboa: “La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados”. Se trata de un principio que afecta a todos los tipos de competencias,

existiendo una especial conexión con los recursos financieros dispuestos por la Comunidad conforme al cual sólo la Comunidad actuará si los presupuestos se lo permiten.

PARA SABER MÁS, LEER:

Albertí Rovira, E.: "La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros", *Revista de Estudios Políticos*, 119.

Carro Fernández-Valmayor, José Luis: "La Unión Europea y el principio de subsidiariedad", *RAP*, 126.

Cavero Lataillade, I.: "El principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea", *Revista de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 18.

Díez Hochleitner, J.: "El sistema competencial de la Unión Europea en el proyecto de Constitución europea elaborado por la Convención europea", en Albertí Rovira, E. (dir.), *El proyecto de nueva Constitución europea—Balance sobre los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pp. 203-264.

Fernández Alles, José Joaquín: *El sistema interparlamentario europeo*. Dykinson. Madrid, 2016.

njLinde Paniagua, Enrique: "El sistema competencial de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 9, 2005 (Ejemplar dedicado a: La acción exterior de la Unión Europea en la Constitución Europea), pp. 75-113.

López Castillo, A: "Acerca de la delimitación de competencias en el proyecto constitucional de la UE", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 18.

Weiler, Joseph H. H: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.

CAPÍTULO IV

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA (I)

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DE BASE. LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA. EL PARLAMENTO EUROPEO: COMPOSICIÓN, ELECCIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS Y FUNCIONAMIENTO. ATRIBUCIONES: CONTROL POLÍTICO, PODER PRESUPUESTARIO, EL PAPEL LEGISLATIVO Y RELACIONES EXTERIORES.

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DE BASE

El sistema institucional de la Unión Europea, basado en concepciones y métodos desconocidos hasta 1951, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, representa el fundamento de la integración europea. Se trata de un reparto de funciones que no responde al esquema inspirado en Montesquieu (poderes legislativo, ejecutivo y judicial), ya que el poder legislativo corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo, el poder presupuestario está compartido, el Parlamento Europeo puede cesar (moción de censura) a la Comisión pero no al Consejo, y además, si la Comisión asume la función del poder ejecutivo, el Consejo acumula funciones legislativas y ejecutivas.

Según el artículo 13 del TUE, la Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las instituciones de la Unión son el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. En aplicación del principio de competencia normativa, orgánica y funcional, cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos, manteniendo entre sí una cooperación leal.

Estas instituciones tienen una base política y sociológica diferente, y una legitimidad propia: el Consejo representa los intereses de los Estados miembros, la Comisión, el interés comunitario, el Parlamento, los intereses de los pueblos de los Estados, y el Tribunal de Justicia, el principio del Estado de Derecho.

Originariamente, las cuatro instituciones básicas se reproducían en cada una de las antiguas Comunidades Europeas, duplicidad de órganos que eliminó el Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965, llamado Tratado de fusión de ejecu-

tivos. Cuando el 1 de agosto de 1967 entró en vigor este Tratado, la Comisión sustituyó a tres órganos: la Alta Autoridad de la CECA, la Comisión de la CEE y la Comisión de la CEEA. Lo mismo ocurrió con los tres Consejos, no así con el Tribunal de Justicia y el Parlamento, toda vez que un Convenio sobre instituciones comunes, firmado inmediatamente tras los Tratados de Roma de 1957, había decidido que sólo hubiera un Tribunal de Justicia y un Parlamento para las tres Comunidades Europeas, que actualmente son dos.

Por otra parte, debemos mencionar al Defensor del Pueblo Europeo, que defiende a los ciudadanos y empresas de la UE frente a la mala gestión, y a los organismos financieros: Banco Central Europeo (responsable de la política monetaria europea) y el Banco Europeo de Inversiones (financia proyectos de inversión de la UE). Además, según el art. 13.4 TUE, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, con funciones consultivas.

Asimismo, son organismos interinstitucionales: la Oficina de Publicaciones Oficiales publica, imprime y distribuye información sobre la UE y sus actividades; y la Oficina de Selección de Personal de la Unión Europea contrata al personal de las instituciones de la UE y otros organismos.

Son organismos descentralizados las agencias de la Unión Europea, que pueden ser “reguladoras” y las “ejecutivas”. Las primeras son 29 organismos independientes y descentralizados que se rigen por una base jurídica propia, divididos en tres categorías: agencias comunitarias, agencias de política exterior y de seguridad común (PyS) y agencias de cooperación policial y judicial en materia penal (PyJ).

90

Agencias Europeas

Com-Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop)
Com- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound)
Com-Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)
Com-Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT)
Com-Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA)
Com-Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CDT)
Com-Fundación Europea de Formación (ETF)
Com-Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV)
Com-Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO)
ComCentro Común de Investigación (JRC)
Com-Agencia Europea de Medicamentos (EMA)
Com-Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)
Com-Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA)
Com-Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)
Com-Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)

Com-Agencia Europea Para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex)
Com-Agencia Ferroviaria Europea (AFE)
Com-Autoridad de Supervisión del GNSS Europeo (GSA)
Com-Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC)
Com-Agencia Europea de Control de la Pesca (AECOP)
Com-Instituto Europeo de la Igualdad de Género (Vilna)
Com-Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)
Com-Fusion for Energy (F4E)
Com-Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (ECHA)
Com-Instituto europeo de Innovación y Tecnología (EIT)
PyS-Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE)
PyS-Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE)
PyS-Agencia Europea de Defensa (AED)
PyJ-Oficina Europea de Policía (Europol)
PyJ-Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (Eurojust)
PyJ-Escuela Europea de Policía (CEPOL)

LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA

A pesar de las innovaciones del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, aún sigue denunciándose el déficit democrático de la Unión Europea. El propio Tratado Constitucional de la Unión Europea, que fue abandonado en pleno proceso de ratificación, comenzaba su Preámbulo de la siguiente manera: inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, **la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho**, (...) deseando ahondar en el **carácter democrático y transparente de su vida pública** y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo (...). El artículo 2 dispone: La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, **democracia** (...). El Título VI de la Parte I se refería a *la vida democrática de la unión*.

Por su parte, el Tratado de Lisboa proclama una **Europa más democrática y transparente**: el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales tendrán mayor protagonismo, con más oportunidades para los ciudadanos:

a) El Parlamento Europeo, directamente elegido por los ciudadanos de la Unión, estrenará nuevas competencias sobre la legislación, el presupuesto y los acuerdos internacionales de la UE. El impulso dado al procedimiento de codecisión colocará al Parlamento Europeo en pie de igualdad con el Consejo, que representa a los Estados miembros, para la mayor parte de la legislación de la UE.

b) Los Parlamentos nacionales podrán participar más en las actividades de la UE, principalmente a través de un nuevo mecanismo para controlar que la Unión actúe exclusivamente cuando la intervención a nivel de la UE resulte más eficaz (subsidiariedad). Esta novedad, unida al mayor protagonismo del Parlamento Europeo, acrecentará la democracia y la legitimidad de las actuaciones de la Unión.

Pues bien a pesar de estas proclamaciones, sigue permaneciendo la crítica de déficit democrático de la Unión Europea, que se define como la ausencia o limitación de los principios y los métodos esenciales del sistema democrático que padece su marco institucional europeo, y especialmente:

- 1) La ausencia de un sistema de distribución de competencias regulado en términos de división de poderes.
- 2) Los incompletos sistemas de control.
- 3) La ausencia de sistema de representación directa de los poderes legislativo y ejecutivo, todavía sustanciados parcialmente en el Consejo y en la Comisión.
- 4) La falta de transparencia en el sistema de toma de decisiones.

El antiguo Tratado de la Comunidad Europea puso la semilla del déficit al erigir en legislador máximo al órgano ejecutivo estatal, quien, actuando a través del Consejo, únicamente sujeto al limitado control del Parlamento y a la responsabilidad de los miembros del Consejo ante sus Parlamentos nacionales. El denominado "déficit democrático" del sistema político europeo es uno de los graves peligros de este proceso integrador, porque supone arriesgar todo un acervo de garantías jurídicas frente al Estado, logro de dos siglos de esfuerzo político colectivo y difícil consecución histórica. Recordemos que, en el Consejo, un conjunto de Ministros, deliberando sobre una propuesta de la Comisión (conjunto de funcionarios no electos), aprueba una legislación que es vinculante aun cuando se oponga a leyes aprobadas por los parlamentos nacionales. Ante esta situación de déficit democrático, inicialmente se respondió con las siguientes iniciativas:

- 1) Declaraciones del Parlamento Europeo, **que tienen un puro valor programático.**

2) Acciones nacionales.- La Declaración interinstitucional de 25 de octubre de 1993 y la Ley 8/1994, de 19 de mayo Comisión Mixta Senado-Congreso para la Unión Europea.

3) Sistema mayoritario.- Se intentó remediar el déficit a través de la regulación del Acta Única Europea de 1986, que sustituyó la unanimidad de la votación por la mayoría. Sin embargo, para Weiler, el voto por mayoría agravó el déficit democrático, al debilitar el control parlamentario nacional sobre el Consejo, sin que aumenten los poderes del Parlamento Europeo.

4) El principio de subsidiariedad, que ha podido ser la respuesta de alcance constitucional al déficit democrático en relación con la situación de poderes implícitos y a los excesos competenciales de las Comunidades Europeas.

Todos estos contenidos del déficit democrático, salvo el principio de separación de poderes —e incluso éste de forma parcial—, trataron de ser corregidos por el abandonado Tratado Constitucional, sin éxito. La redacción dada por el Tratado de Lisboa regula un Título II del TUE, sobre *Disposiciones sobre los principios democráticos*, cuyo art. 9 dispone: "La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de

sus ciudadanos”, contemplando el método de participación directa y la participación representativa.

La democracia participativa se recoge en el apartado 3: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos”. Por su parte, la democracia representativa está prevista en el artículo 10, que establece una doble representación democrática: europea y nacional.

En el ámbito de la democracia representación europea, el funcionamiento de la Unión “se basa en la democracia representativa” (artículo 10.1), que puede ser directa o indirecta. Mientras que la representación directa se reside en el Parlamento Europeo: “los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo” (apartado 2)- con protagonismo de los partidos políticos, que “a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión”-, la representación indirecta se reside en el Consejo: “Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos”.

En el ámbito de la democracia representativa nacional, el artículo 12 establece que los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual: a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado; d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado; e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado; y f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea

EL PARLAMENTO EUROPEO

Con mayor realce y competencias tras el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo es un órgano representativo de los ciudadanos de la Unión, que ejerce conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria, así como las funciones de control político, consultivas y de elección del Presidente de la Comisión.

1. Composición, elección y estatuto de sus miembros

Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años. Según el artículo 14.2 del TUE, el Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión y su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación

de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro, si bien no se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.

En evidente contradicción con el principio de autonomía reglamentaria del Parlamento, la fijación del número de diputados corresponde al Consejo Europeo, quien “adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero”. No obstante, el Parlamento Europeo elige a su Presidente y a la Mesa de entre sus diputados.

Los representantes del pueblo en el Parlamento Europeo son elegidos para un período de cinco años, por sufragio universal directo, según una fórmula proporcional al número de habitantes que garantiza una sobrerrepresentación a los Estados más pequeños. Según esta fórmula, el número de representantes elegidos en cada Estado miembro ha sido el siguiente:

Diputados- Estados	1999-2004	2004-2007	2007-2009	
21	Bélgica	25	24	24
17	Bulgaria	-	-	18
6	Chipre	-	6	6
21	República Checa	-	24	24
13	Dinamarca	16	14	14
96	Alemania	99	99	99
21	Grecia	25	24	24
54	España	64	54	54
6	Estonia	-	6	6
74	Francia	87	78	78
21	Hungría	-	24	24
11	Irlanda	15	13	13
73	Italia	87	78	78
8	Letonia	-	9	9
11	Lituania	-	13	13
6	Luxemburgo	6	6	6
6	Malta	-	5	5
26	Países Bajos	31	27	27
18	Austria	21	18	18
51	Polonia	-	54	54
21	Portugal	25	24	24
32	Rumania	-	-	36
13	Eslovaquia	-	14	14
8	Eslovenia	-	7	7
13	Finlandia	16	14	14
20	Suecia	22	19	19
73	Reino Unido	87	78	78
11	Croacia			
TOTAL (MÁXIMO: 751)	626	732	786	

Esta asignación de escaños se basa en las cifras Eurostat:

Estado miembro	Población (en millones)	% población EU-27	Escaños hasta 2009	"Niza" 2009-2014	"Niza"-Ratio Población/diputado	2009-2014	Ratio Población/diputado	Diferencia
Alemania	82,438	16,73%	99	99	832.707	96	858.729	-3
Francia	62,886	12,76%	78	72	873.417	74	849.811	2
Reino Unido	60,422	12,26%	78	72	839.194	73	827.699	1
Italia	58,752	11,92%	78	72	816.000	72	816.000	
España	43,758	8,88%	54	50	875.160	54	810.333	4
Polonia	38,157	7,74%	54	50	763.140	51	748.176	1
Rumanía	21,61	4,38%	35	33	654.848	33	654.848	
Países Bajos	16,334	3,31%	27	25	653.360	26	628.231	1
Grecia	11,125	2,26%	24	22	505.682	22	505.682	
Portugal	10,57	2,14%	24	22	480.455	22	480.455	
Bélgica	10,511	2,13%	24	22	477.773	22	477.773	
República Checa	10,251	2,08%	24	22	465.955	22	465.955	
Hungría	10,077	2,04%	24	22	458.045	22	458.045	
Suecia	9,048	1,84%	19	18	502.667	20	452.400	2
Austria	8,266	1,68%	18	17	486.235	19	435.053	2
Bulgaria	7,719	1,57%	18	17	454.059	18	428.833	1
Dinamarca	5,428	1,10%	14	13	417.538	13	417.538	
Eslovaquia	5,389	1,09%	14	13	414.538	13	414.538	
Finlandia	5,256	1,07%	14	13	404.308	13	404.308	
Irlanda	4,209	0,85%	13	12	350.750	12	350.750	
Lituania	3,403	0,69%	13	12	283.583	12	283.583	
Letonia	2,295	0,47%	9	8	286.875	9	255.000	1
Eslovenia	2,003	0,41%	7	7	286.143	8	250.375	1
Estonia	1,344	0,27%	6	6	224.000	6	224.000	
Chipre	0,766	0,16%	6	6	127.667	6	127.667	
Luxemburgo	0,46	0,09%	6	6	76.667	6	76.667	
Malta	0,404	0,08%	5	5	80.800	6	67.333	1
UE-27	492,881	100,00%	785	736	669.675	750	657.175	

Fuente: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20071008IPR11353+0+DOC+XML+V0//ES>

En cuanto a los derechos de sufragio activo y pasivo, son electores y elegibles todos los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sea nacional, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Se pueden acumular las actas de parlamentario nacional y parlamentario europeo.

Los aspectos más relevantes del régimen del Parlamento Europeo son los siguientes:

1º) La creación, aún incipiente, de un sistema europeo de partidos políticos, que según el Tratado, constituye un factor de integración y de formación de la conciencia europea, al expresar la voluntad política de los ciudadanos. Como se ha indicado, según el citado artículo 10, “a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión”.

2º) La uniformidad de los procedimientos electorales, que, sin embargo, está relativizado por el principio de subsidiariedad. Esto significa que el procedimiento siempre estará basado en el principio proporcional, pero se autoriza a los Estados que lo deseen a cubrir hasta los dos tercios de sus escaños mediante el escrutinio mayoritario uninominal.

3º) Los parlamentarios europeos gozan de las inmunidades de irresponsabilidad e inviolabilidad durante el período de su mandato, durante el cual no pueden ser detenidos o ser objeto de diligencias judiciales por las opiniones o actos emitidos en cumplimiento de sus funciones.

4º) Cualquier ciudadano europeo o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individual o colectivamente, una petición sobre asuntos comunitarios.

Dos de los cometidos más relevantes del Parlamento Europeo han sido: a) su participación en la Convención, formada por representantes de los Gobiernos, los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, que elaboraron el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea; y b) el reconocimiento jurídico de la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, que fue aprobada en Niza sin valor normativo. Posteriormente, el Parlamento Europeo participó con representantes en la Convención que redactó el Tratado Constitucional, que incorporó el texto de la Carta a su Parte II, con algunas variaciones sobre el texto de Niza. Se trata del texto que sirvió de base para la vigente Carta de Derechos Fundamentales de 12 de diciembre de 2007.

FUNCIONAMIENTO

El Parlamento Europeo se organiza libremente y para ello aprueba su Reglamento Interno.

La Mesa del Parlamento Europeo la forman un Presidente, catorce vicepresidentes y cinco cuestores, elegidos por dos años y medio. La Mesa ampliada está formada por una mesa más los presidentes de los grupos parlamentarios. Los parlamentarios se distribuyen, siguiendo un sistema proporcional (regla d'Hondt) en comisiones parlamentarias permanentes, sin perjuicio de crear subcomisiones.

El Parlamento Europeo celebra sus sesiones agrupándose según grupos políticos pero nunca por delegaciones nacionales ni por orden alfabético. En la actual legislatura, los diputados, según el artículo 32 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, pueden organizarse en grupos, de acuerdo con sus afinidades políticas. Según este precepto, todo grupo político estará integrado por diputados elegidos en al menos una

cuarta parte de los Estados miembros. El número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político será de veinticinco.

En virtud de esta organización parlamentaria podemos afirmar que los partidos se erigen en protagonistas de la vida parlamentaria, constituyen un importante factor de integración y contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. No existirá una verdadera “unión europea” hasta que no exista una auténtica opinión pública europea, en cuya consecución, los partidos políticos tienen un papel fundamental que cumplir.

El Parlamento europeo celebra cada año un período de sesiones, reuniéndose, sin previa convocatoria, el segundo martes de marzo (art. 229 del TFUE). En la práctica el Parlamento Europeo sólo cierra sus puertas una semana al mes y en agosto. Sus sesiones son públicas.

Los acuerdos del Parlamento precisan un *quorum* de 1/3 y, generalmente, el voto de la mayoría absoluta de los sufragios emitidos. Las **votaciones** suelen desarrollarse hacia mediodía. Durante la votación de un informe parlamentario o una resolución, los diputados pueden modificar el texto mediante **enmiendas**, que pueden consistir en suprimir, reformular, sustituir o enriquecer el contenido del texto examinado. Los diputados votan primero las enmiendas, tomadas individualmente, para votar después sobre la totalidad del texto así modificado.

Por lo general, la votación se produce a mano alzada y el Presidente de la sesión constata las mayorías. En caso de duda, el presidente solicita un escrutinio electrónico para obtener resultados más exactos. La votación nominal se acordará si un grupo político o cuarenta diputados, por lo menos, lo ha solicitado así la víspera de la votación, en cuyo caso el voto individual de cada diputado se registra para hacerse público posteriormente en el anexo al acta, salvo cuando se ha presentado también una solicitud de votación secreta. En la sesión plenaria el Parlamento Europeo decide, en la mayor parte de los casos, por mayoría absoluta de los votos emitidos.

97

ATRIBUCIONES

1. Atribuciones control político

Las atribuciones de control político del Parlamento se ejerce sobre el Consejo y sobre los órganos de cooperación política y, especialmente, sobre el Consejo Europeo, existiendo un documento donde se realiza un balance de este control político, que se denomina Informe General que la Comisión presenta anualmente ante el Parlamento Europeo (art. 233 del TFUE) y que deriva de la responsabilidad prevista en el art. 17.8 del TUE: “La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. Los tratados establecen a tal efecto controles en ámbitos generales y sectoriales (art. 88 del TFUE relativo al control parlamentario sobre Europol).

Los instrumentos de control político son:

a) **Otorgamiento de confianza al Presidente y demás miembros de la Comisión.-** El nombramiento de Presidente de la Comisión se realiza previa designación de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo, quien deberá aprobar dicha designación. Esta consulta se articula a través de la obligación que tanto el Presidente como los demás miembros de la Comisión tienen de

someterse a un voto formal de investidura por el Parlamento Europeo antes de ser nombrados por la propia Comisión.

b) Los **debates anuales** sobre el programa de la Presidencia del Consejo, y sobre otros informes relativos a la cooperación política.

c) Las **preguntas escritas u orales a la Comisión**.

d) **Los derechos de petición e investigación**.- el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar alegaciones de infracción o mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión Europea. La labor de esta Comisión terminará con la presentación de un informe.

e) **La moción de censura**.- En virtud del citado art. 17 del TUE, el Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 234 del TFUE. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión. Según el referido art. 234 del TFUE, el Parlamento Europeo, en caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública. Si la moción de censura es aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión. Permanecerán en sus cargos y continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta que sean sustituidos de conformidad con el artículo 17 del TUE. En tal caso, el mandato de los miembros de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que habría expirado el mandato de los miembros de la Comisión obligados a dimitir colectivamente de sus cargos.

En noviembre de 2014, se presentó la séptima moción de censura contra la Comisión (presidida por Juncker). Anteriormente, en mayo de 2004, la Comisión de Romano Prodi se había enfrentado a la sexta moción de censura, no aprobada, por un caso de corrupción en la Oficina Europea de Estadísticas, Eurostat. En diciembre de 1998, se había presentado la quinta moción de censura desde 1979 (las dos primeras, en 1990 y 1991, se referían a la política agrícola, la tercera, a las malas negociaciones del GATT por parte de la Comisión, y la cuarta, al asunto de las vacas locas). Aunque el resultado puede indicar otra cosa (votaron 232 parlamentarios a favor de la moción, y 293 en contra), en realidad, un estrecho margen de votos parlamentarios impidió que prosperase la moción de censura de la Comisión (de 552 eurodiputados presentes se requería el voto favorable de 368). La prueba de ello es que la amenaza de que fuera aprobada otra moción de censura, motivada por presunta corrupción en la gestión financiera de determinadas comisarías, llevó a la Comisión a presentar la dimisión en pleno en marzo de 1999.

f) Suspensión de derechos a un Estado miembro.- **El artículo 7** del TUE prevé una suspensión de los derechos de voto en las reuniones europeas para un Estado miembro que contraviene los principios "fundadores" de la UE como la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta decisión requería la unanimidad, cuya aplicación era prácticamente imposible. Por ello, el Tratado de Niza reformó este artículo.

lo, para evitar una repetición de la crisis desatada en la UE por las sanciones bilaterales contra Austria tras la entrada de un partido considerado extremista y xenófobo de ultraderecha en el Gobierno. Según el citado art. 7 del TUE, a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Según el art. 2 del TUE, estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

En cuanto a su tramitación, antes de proceder a la citada constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones. El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.

Cuando se haya efectuado la constatación, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas

2) Atribuciones de poder presupuestario

En virtud de su función presupuestaria (art. 14 del TUE), el Título II (Disposiciones Financieras) del TFUE regula en el Capítulo 3 el Presupuesto Anual de la Unión. Conforme al art. 314 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión con arreglo a un procedimiento legislativo especial según el cual cada institución, excepto el Banco Central Europeo, elaborará, antes del 1 de julio, un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario siguiente. La Comisión reunirá estas previsiones en un proyecto de presupuesto, que podrá contener previsiones divergentes. Este proyecto comprenderá una previsión de ingresos y una previsión de gastos.

La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta que contenga el proyecto de presupuesto, a más tardar el 1 de septiembre del año que precede al de su ejecución, que podrá modificar el proyecto de presupuesto durante el procedimiento, hasta la convocatoria del Comité de Conciliación. Por su parte, el Consejo adoptará su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmitirá al Parlamento Europeo, a más tardar el 1 de octubre del año que precede al de la ejecución del presupuesto. Informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición.

Si, en un plazo de cuarenta y dos días desde dicha transmisión, el Parlamento Europeo aprueba la posición del Consejo, el presupuesto quedará adoptado. Si no se pronuncia, el presupuesto se considerará adoptado. Y si aprueba enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen, el proyecto así enmendado será transmitido al Consejo y a la Comisión. El Presidente del Parlamento Europeo, de acuerdo con el Presidente del Consejo, convocará sin demora al Comité de Conciliación. No obstante, si en

un plazo de diez días a partir de la transmisión del proyecto el Consejo comunica al Parlamento Europeo que aprueba todas sus enmiendas, el Comité de Conciliación no se reunirá.

El Comité de Conciliación está compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en un plazo de veintiún días a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo. La Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

Si, en el citado plazo de veintiún días, el Comité de Conciliación alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de catorce días a partir de la fecha de dicho acuerdo para aprobar el texto conjunto. Ahora bien, si en el plazo de catorce días el Parlamento Europeo y el Consejo aprueban el texto conjunto o no adoptan decisión alguna, o si una de estas instituciones aprueba el texto conjunto mientras que la otra no adopta decisión alguna, el presupuesto se considerará definitivamente adoptado de conformidad con el texto conjunto. Si el Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo componen, y el Consejo rechazan el texto conjunto, o si una de estas instituciones rechaza el texto conjunto mientras que la otra no adopta decisión alguna, o bien si el Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo componen, rechaza el texto conjunto mientras que el Consejo lo aprueba, en estos casos la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto. Si el Parlamento Europeo aprueba el texto conjunto mientras que el Consejo lo rechaza, el Parlamento Europeo podrá, en un plazo de catorce días a partir de la fecha del rechazo del Consejo, decidir por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos que confirma en su totalidad o en parte las enmiendas presentadas. Si no se confirma una enmienda del Parlamento Europeo, se mantendrá la posición adoptada en el Comité de Conciliación con respecto a la línea presupuestaria objeto de la enmienda. El presupuesto se considerará definitivamente adoptado sobre esta base. Por último, si, en el referido plazo de veintiún días, el Comité de Conciliación no alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto.

Cuando haya concluido el procedimiento establecido en el presente artículo, el Presidente del Parlamento Europeo declarará que el presupuesto ha quedado definitivamente adoptado.

3) Atribuciones legislativas

Las fuentes del Derecho de la Unión Europea reciben el nombre de actos legislativos (“los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos”, art. 289.3 del TFUE). Regulado en los artículos 289 y 294 del TFUE, el procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento se define en el artículo 294.

Se prevé un procedimiento legislativo ordinario o un procedimiento legislativo especial “en los casos específicos previstos por los Tratados”, en cuyo caso la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la par-

ticipación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo”.

Respecto al procedimiento legislativo ordinario, se prevén las siguientes fases:

a) La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

b) Primera lectura: El Parlamento Europeo aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo, quien puede adoptar dos decisiones: o bien aprobar la posición del Parlamento Europeo, en cuyo caso se adoptará el acto de que se trate en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo, o bien no aprobar la posición del Parlamento Europeo, en cuyo caso adoptará su posición en primera lectura y la transmitirá al Parlamento Europeo. En ambos casos, tanto el Consejo como la Comisión informarán “cumplidamente” al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición en primera lectura.

c) Segunda lectura: Si, en un plazo de tres meses a partir de dicha transmisión, el Parlamento Europeo aprueba la posición del Consejo en primera lectura o no toma decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado en la formulación correspondiente a la posición del Consejo. Pero si rechaza, por mayoría de los miembros que lo componen, la posición del Consejo en primera lectura, el acto propuesto se considerará no adoptado. También puede proponer, por mayoría de los miembros que lo componen, enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura, el texto así modificado se transmitirá al Consejo y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas. En este supuesto, si en un plazo de tres meses a partir de la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo el Consejo, por mayoría cualificada, aprueba todas estas enmiendas, el acto de que se trate se considerará adoptado. Pero si no aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas. En todo caso, el Consejo se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión.

El citado Comité de Conciliación está compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, y tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura. En esta fase, la Comisión adopta una posición activa: participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

En todo caso, el Comité de Conciliación tiene limitada temporalmente su actuación. Si, en un plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

c) Tercera lectura: Si, en este plazo, el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto de que se trate conforme a dicho texto, pronunciándose el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. En su defecto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

Los mencionados períodos de tres meses y de seis semanas podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Por último, en virtud de la “iniciativa ciudadana”, un grupo de al menos un millón de ciudadanos de una cuarta parte de Estados miembros podrá pedir a la Comisión que haga propuestas de legislación (art. 11.4 del TUE y Reglamento (UE) n o 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana).

4) Atribuciones de relaciones exteriores

Las atribuciones relativas a las relaciones exteriores se articulan a través de dos instrumentos:

a) Información y debate en comisiones sobre los acuerdos previstos, la apertura y resultado de las negociaciones y la firma de los tratados.

b) Derecho de veto sobre la actuación de relación exterior, en forma de Dictamen conforme por mayoría absoluta de sus miembros.

En virtud del Tratado de Lisboa, Europa estará en condiciones de expresarse con más claridad ante sus socios internacionales a través de los siguientes órganos y capacidades:

1. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad — que también será Vicepresidente de la Comisión— dará mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE.

2. El nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior asistirá al Alto Representante en el desempeño de sus funciones.

3. La personalidad jurídica única de la Unión fortalecerá su poder de negociación, convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales.

4. El desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa se hará conservando un sistema especial de toma de decisiones. Sin embargo, también preparará el terreno para la cooperación reforzada de un grupo más reducido de Estados miembros.

ANEXO

COMPETENCIAS DE LAS COMISIONES PERMANENTES DEL PARLAMENTO EUROPEO

Competencias de las comisiones parlamentarias permanentes. I. **Comisión de Asuntos Exteriores:** 1. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En este contexto, la comisión estará asistida por una Subcomisión de Seguridad y Defensa; 2. Las relaciones con las demás instituciones y órganos de la UE, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y asambleas interparlamentarias para cuestiones que incidan en su ámbito de competencias; 3. El refuerzo de las relaciones políticas con terceros países, particularmente los situados en la vecindad inmediata de la Unión, por medio de grandes programas de cooperación y ayuda o acuerdos internacionales, como los acuerdos de asociación y de cooperación; 4. La apertura, el seguimiento y la conclusión de negociaciones relativas a la adhesión de Estados europeos a

la Unión; 5. Los problemas relacionados con los derechos humanos, la protección de las minorías y el fomento de los valores democráticos en terceros países. En este contexto, la comisión estará asistida por una Subcomisión de Derechos Humanos. Sin perjuicio de las disposiciones pertinentes, serán invitados a asistir a las reuniones de la subcomisión los miembros de otras comisiones y órganos con responsabilidades en este ámbito. Esta comisión se encargará de la coordinación de los trabajos de las comisiones parlamentarias mixtas y comisiones parlamentarias de cooperación, así como de las delegaciones interparlamentarias, de las delegaciones ad hoc y de las misiones de observación electoral que incidan en el ámbito de sus competencias.

II. Comisión de Desarrollo: 1. El fomento, la aplicación y el seguimiento de la política de desarrollo y cooperación de la Unión, en particular: a) El diálogo político con los países en desarrollo, bilateralmente y en las organizaciones internacionales y los foros interparlamentarios pertinentes; b) La ayuda a los países en desarrollo y los acuerdos de cooperación con estos países; c) El fomento de los valores democráticos, de la buena gobernanza y de los derechos humanos en los países en desarrollo; 2. Los asuntos relativos al Acuerdo de Asociación ACP-UE y las relaciones con los órganos pertinentes; 3. La participación del Parlamento en las misiones de observación en elecciones, en cooperación con otras comisiones y delegaciones interesadas, cuando sea procedente. Esta comisión se encargará de la coordinación de los trabajos de las delegaciones interparlamentarias y las delegaciones ad hoc que incidan en su ámbito de competencias.

III. Comisión de Comercio Internacional: Los asuntos relativos al establecimiento y a la ejecución de la política comercial común de la Unión y de sus relaciones económicas exteriores, en particular: 1. Las relaciones financieras, económicas y comerciales con terceros países y organizaciones regionales; 2. Las medidas de armonización o normalización técnicas en sectores cubiertos por instrumentos de derecho internacional; 3. Las relaciones con las organizaciones internacionales pertinentes y con las organizaciones que fomenten a escala regional la integración económica y comercial en el exterior de la Unión; 4. Las relaciones con la Organización Mundial de Comercio, incluida su dimensión parlamentaria. Esta comisión actuará de enlace con las delegaciones interparlamentarias y delegaciones ad hoc pertinentes en lo que respecta a los aspectos económicos y comerciales de las relaciones con terceros países.

IV. Comisión de Presupuestos: 1. El marco financiero plurianual de ingresos y gastos de la Unión y el sistema de recursos propios de la Unión; 2. Las prerrogativas presupuestarias del Parlamento, a saber, el presupuesto de la Unión así como la negociación y aplicación de los acuerdos interinstitucionales en este ámbito; 3. El estado de previsiones del Parlamento con arreglo al procedimiento establecido en el Reglamento; 4. El presupuesto de los órganos descentralizados; 5. Las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones; 6. La inclusión en el presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo, sin perjuicio de las competencias de la comisión competente para el Acuerdo de Asociación ACP-UE; 7. Las repercusiones financieras y la compatibilidad con el marco financiero plurianual de todos los actos comunitarios, sin perjuicio de las competencias de las comisiones pertinentes; 8. El seguimiento y la evaluación de la ejecución del presupuesto del ejercicio en curso, no obstante lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 72 del Reglamento, de las transferencias de créditos, de los procedimientos relativos a organigramas, créditos administrativos y opiniones relativas a proyectos inmobiliarios con importantes repercusiones financieras; 9. El Reglamento financiero, exclusión hecha de las cuestiones referentes a la ejecución, a la gestión y al control del presupuesto.

V. Comisión de Control Presupuestario: 1. El control de la ejecución del presupuesto de la Unión y del Fondo Europeo de Desarrollo, así como las decisiones que debe adoptar el Parlamento en lo que respecta a la aprobación de la gestión, incluido el procedimiento interno de aprobación de la gestión y todas las demás medidas que acompañen o ejecuten tales decisiones; 2. El cierre, la rendición y el control de las cuentas y los balances de la Unión, de sus instituciones y de todos los organismos que se beneficien de su financiación, incluidos el establecimiento de los créditos que se han de prorrogar y la fijación de los saldos; 3. El control de las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones; 4. El seguimiento de la relación coste-eficacia de las diversas formas de financiación comunitaria en la puesta en práctica de las políticas de la Unión; 5. El examen de las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión, las medidas destinadas a la prevención y la persecución de estos casos, así como la protección de los intereses financieros de la Unión en general; 6. Las relaciones con el Tribunal de Cuentas, la designación de sus miembros y el examen de sus informes; 7. El Reglamento financiero en la medida en que afecta a la ejecución, a la gestión y al control del presupuesto.

VI. Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios: 1. Las políticas económicas y monetarias de la Unión, el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria y del sistema monetario y financiero europeo (incluidas las relaciones con las instituciones u organizaciones correspondientes); 2. La libre circulación de capitales y pagos (pagos transfronterizos, espacio único de pagos, balanza de pagos, circulación de capitales y política de empréstitos y préstamos, control de movimientos de capitales procedentes de terceros países, medidas de fomento de la exportación de capitales de la Unión); 3. El sistema monetario y financiero internacional (incluidas las relaciones con las instituciones y organizaciones financieras y monetarias); 4. La normativa sobre competencia y ayudas públicas o estatales; 5. Las disposiciones fiscales; 6. La regulación y supervisión de los servicios, las instituciones y los mercados financieros, incluidos la información financiera, las auditorías, la normativa contable, la

gestión de sociedades y otras cuestiones de legislación empresarial que afecten específicamente a los servicios financieros. VII. **Comisión de Empleo y Asuntos sociales:** 1. La política de empleo y todos los aspectos de la política social, como las condiciones de trabajo, la seguridad social y la protección social; 2. La salud y las medidas de seguridad en el lugar de trabajo; 3. El Fondo Social Europeo; 4. La política de formación profesional, incluidas las cualificaciones profesionales; 5. La libre circulación de trabajadores y pensionistas; 6. El diálogo social; 7. Todas las formas de discriminación en el lugar de trabajo y en el mercado laboral, salvo las que se produzcan por razones de sexo; 8. Las relaciones con: el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, la Fundación Europea de Formación, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo; así como las relaciones con otros órganos de la UE y organizaciones internacionales pertinentes. VIII. **Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria:** 1. La política de medio ambiente y las medidas de protección del mismo, relativas en particular a: a) La contaminación del aire, del suelo y del agua, la gestión y el reciclado de los residuos, las sustancias y los preparados peligrosos, los niveles acústicos admisibles, la estrategia respecto al cambio climático, la protección de la biodiversidad, b) El desarrollo sostenible, c) Las medidas y los acuerdos internacionales y regionales destinados a la protección del medio ambiente, d) La reparación de los daños medioambientales, e) La protección civil, f) La Agencia Europea de Medio Ambiente; 2. La salud pública, en particular: a) Los programas y las acciones específicas en el ámbito de la salud pública, b) Los productos farmacéuticos y los cosméticos, c) Los aspectos sanitarios del bioterrorismo, d) La Agencia Europea para la Evaluación de los Medicamentos, el Centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades; 3. Las cuestiones de seguridad alimentaria, en particular: a) El etiquetado y la seguridad de los productos alimenticios, b) La legislación veterinaria sobre la protección contra los riesgos para la salud humana; el control sanitario de los productos alimenticios y de los sistemas de producción alimentaria, c) La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, la Oficina Alimentaria y Veterinaria. IX. **Comisión de Industria, Investigación y Energía:** 1. La política industrial de la Unión y la aplicación de nuevas tecnologías, incluidas las medidas relativas a las PYME; 2. La política de investigación de la Unión, incluidos la difusión y el aprovechamiento de los resultados de las investigaciones; 3. La política espacial; 4. Las actividades del Centro Común de Investigación, la Oficina central de mediciones nucleares, así como JET, ITER y otros proyectos en el mismo ámbito; 5. Las medidas comunitarias relativas a la política energética en general, la seguridad del suministro eléctrico y la eficacia energética, incluido el establecimiento y el desarrollo de redes transeuropeas en el sector de la infraestructura energética; 6. El Tratado Euratom y la Agencia de Abastecimiento de Euratom, la seguridad nuclear, la clausura de centrales y la eliminación de residuos en el sector nuclear; 7. La sociedad de la información y las tecnologías de la información, incluidos el establecimiento y el desarrollo de redes transeuropeas en el sector de la infraestructura de telecomunicaciones. X. **Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor:** 1. La coordinación a nivel comunitario de la legislación nacional en el ámbito del mercado interior y de la unión aduanera, en particular: a) La libre circulación de mercancías, incluida la armonización de la normativa técnica, b) El derecho de establecimiento, c) La libre prestación de servicios salvo en el sector financiero y postal; 2. Las medidas destinadas a la identificación y eliminación de obstáculos potenciales para el funcionamiento del mercado interior; 3. El fomento y la protección de los intereses económicos del consumidor, salvo en cuestiones de salud pública y seguridad alimentaria, en el contexto del establecimiento del mercado interior. XI. **Comisión de Transportes y Turismo:** 1. El desarrollo de una política común para los transportes por ferrocarril, por carretera, por vía navegable, así como para el transporte marítimo y aéreo, en particular: a) Las normas comunes aplicables a los transportes dentro de la Unión Europea, b) El establecimiento y el desarrollo de redes transeuropeas en el sector de las infraestructuras de transporte, c) La prestación de servicios de transporte y las relaciones en el ámbito del transporte con países terceros, d) La seguridad en el transporte, e) Las relaciones con los órganos y las organizaciones internacionales de transportes; 2. Los servicios postales; 3. El turismo. XII. **Comisión de Desarrollo Regional:** la política regional y de cohesión, relativa en particular a: a) el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y los demás instrumentos de política regional de la Unión, b) La evaluación de las repercusiones de otras políticas de la Unión en la cohesión económica y social, c) La coordinación de los instrumentos estructurales de la Unión, d) Las regiones ultraperiféricas e insulares, así como la cooperación transfronteriza e interregional, e) Las relaciones con el Comité de las Regiones, las organizaciones de cooperación interregional y las autoridades locales y regionales. XIII. **Comisión de Agricultura:** 1. El funcionamiento y el desarrollo de la política agrícola común; 2. El desarrollo rural, incluidas las actividades de los instrumentos financieros pertinentes; 3. La legislación en materia: a) Veterinaria y fitosanitaria, y de alimentación animal, siempre que tales medidas no estén destinadas a proteger frente a los riesgos para la salud humana, b) De ganadería y bienestar de los animales; 4. La mejora de la calidad de los productos agrícolas; 5. El abastecimiento de materias primas agrícolas; 6. La Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales; 7. Las cuestiones forestales. XIV. **Comisión de Pesca:** 1. El funcionamiento y el desarrollo de la política pesquera común y su gestión; 2. La conservación de los re-

cursos pesqueros; 3. La organización común del mercado de los productos pesqueros; 4. La política estructural en los sectores de la pesca y de la acuicultura, incluidos los instrumentos financieros de orientación de la pesca; 5. Los acuerdos pesqueros internacionales. XV. **Comisión de Cultura y Educación:** 1. Los aspectos culturales de la Unión Europea y, en particular: a) La mejora del conocimiento y de la difusión de la cultura, b) La protección y el fomento de la diversidad cultural y lingüística, c) La conservación y la salvaguardia del patrimonio cultural, de los intercambios culturales y de la creación artística; 2. La política de educación de la Unión, incluidos el ámbito de la enseñanza superior en Europa, el fomento del sistema de Escuelas europeas y el aprendizaje a lo largo de toda la vida; 3. La política audiovisual y los aspectos culturales y educativos de la sociedad de la información; 4. La política de la juventud y el desarrollo de una política deportiva y del ocio; 5. La política informativa y de medios de comunicación; 6. La cooperación con terceros países en los ámbitos de la cultura y de la educación y las relaciones con las organizaciones e instituciones internacionales competentes. XVI. **Comisión de Asuntos Jurídicos:** 1. La interpretación y la aplicación del Derecho de la Unión Europea, el respeto de los actos de la Unión Europea hacia la legislación primaria, en particular la elección de fundamentos jurídicos y el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; 2. La interpretación y la aplicación del Derecho internacional, siempre y cuando se vea afectada la Unión Europea; 3. La simplificación del Derecho comunitario, en particular de las propuestas legislativas para su codificación oficial; 4. La protección jurídica de los derechos y las prerrogativas del Parlamento, y concretamente la participación del Parlamento en los recursos ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia; 5. Los actos comunitarios que afecten al orden jurídico de los Estados miembros, especialmente en los ámbitos: a) del derecho civil y mercantil, b) de la legislación sobre sociedades, c) de la legislación sobre propiedad intelectual, d) del derecho procesal; 6. La responsabilidad medioambiental y las sanciones aplicables a los delitos contra el medio ambiente; 7. Las cuestiones éticas relacionadas con las nuevas tecnologías, en cooperación reforzada con las comisiones pertinentes; 8. El Estatuto de los diputados y el Estatuto del personal de las Comunidades Europeas; 9. Los privilegios e inmunidades y la verificación de las credenciales de los diputados; 10. La organización y el estatuto del Tribunal de Justicia; 11. La Oficina de armonización del Mercado Interior. XVII. **Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior:** 1. La protección, dentro del territorio de la Unión Europea, de los derechos de los ciudadanos, los derechos humanos y los derechos fundamentales, incluida la protección de las minorías, establecidos en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; 2. Las medidas necesarias para luchar contra toda forma de discriminación, salvo las que se basen en razones de sexo o las que se produzcan en el lugar de trabajo y en el mercado laboral; 3. La legislación en los sectores de la transparencia y de la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos de carácter personal; 4. El establecimiento y el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en particular: a) Las medidas referentes a la entrada y a la circulación de personas, al asilo y a la migración, así como la cooperación judicial y administrativa en materia civil, b) las medidas referentes a una gestión integrada de las fronteras exteriores, c) Las medidas relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal; 5. El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, EUROPOL, EUROJUST, CEPOL y otros órganos y agencias del mismo sector; 6. La determinación de un riesgo claro de violación grave por un Estado miembro de los principios comunes a los Estados miembros. XVIII. **Comisión de Asuntos Constitucionales:** 1. Los aspectos institucionales del proceso de integración europea, en particular en el marco de la preparación y del desarrollo de las convenciones y las conferencias intergubernamentales; 2. La aplicación del Tratado UE y la valoración de su funcionamiento; 3. Las consecuencias institucionales de las negociaciones de ampliación de la Unión; 4. Las relaciones interinstitucionales, incluido el examen a que se refiere el apartado 2 del artículo 120 del Reglamento de los acuerdos interinstitucionales con vistas a su adopción por el Pleno; 5. El procedimiento electoral uniforme; 6. Los partidos políticos de ámbito europeo, sin perjuicio de las competencias de la Mesa; 7. La determinación de la existencia de una violación grave y persistente por un Estado miembro de los principios comunes a los Estados miembros; 8. La interpretación y la aplicación del Reglamento del Parlamento y las propuestas de modificación del mismo. XIX. **Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género:** 1. La definición, el fomento y la protección de los derechos de la mujer en la Unión y las medidas comunitarias conexas; 2. El fomento de los derechos de la mujer en países terceros; 3. La política de igualdad de oportunidades, incluida la igualdad para hombres y mujeres en lo que se refiere a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo; 4. La eliminación de toda forma de discriminación basada en el sexo; 5. La aplicación y el desarrollo del principio de integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todos los sectores; 6. El seguimiento y la aplicación de los acuerdos y convenios internacionales relacionados con los derechos de la mujer; 7. La política de información sobre la mujer. XX. **Comisión de Peticiones:** 1. Las peticiones; 2. Las relaciones con el Defensor del Pueblo europeo.

PARA SABER MÁS, LEER:

Alonso García, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Colex. Madrid. 2007.

Álvarez Conde, Enrique: "La personalidad jurídica de la Unión Europea", *Comentarios a la Constitución Europea* coord. por Vicente Garrido Mayol, Susana García Couso, Enrique Álvarez Conde, Vol. 1, 2004, pp. 125-146.

Díez Moreno, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*. 4ª Edic. Civitas. Madrid. 2006.

Fernández Alles, José Joaquín: *El sistema interparlamentario europeo*. Dykinson. Madrid. 2016.

----- *La forma de gobierno multinivel*. Thomson Reuters Aranzadi. 2018.

Habermas, Jürgen: ¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 105, 2002, pp. 947-978.

Mangas Martín, Araceli; Liñán Noguerras, Diego J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6ª ed. Madrid: Tecnos, 2010. 584 p.

Weiler, Joseph H.: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.

CAPÍTULO V

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA (II)

EL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN EUROPEA. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO. EL CONSEJO EUROPEO. EL CONSEJO: COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO, ATRIBUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES. EL CONSEJO Y LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD. EL COMITÉ DE REPRESENTANTES PERMANENTES (COREPER). LA COMISIÓN: COMPOSICIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

EL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

La evolución histórica del poder ejecutivo del sistema político europeo está caracterizado por su división entre poderes que representan el interés general de la Unión Europea y poderes que representan el interés de los Estados. Los primeros estuvieron divididos hasta el Tratado de Fusión de Ejecutivos de 1965, que centraliza el poder ejecutivo de las “altas autoridades” de las antiguas Comunidades Europeas en la Comisión, definida por su naturaleza jurídica de integración, sus funciones (de iniciativa legislativa y ejecución) y la independencia de sus miembros. Por el contrario, el interés general de los Estados se reside en dos órganos: el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, el primero como órgano de cooperación intergubernamental (tradicionalmente se le ha calificado como órgano “paracomunitario”) y el segundo como órgano de integración con potestad legislativa.

El Tratado de Lisboa de 2007 siguió la senda de la unificación y personalización del poder ejecutivo: si bien conserva la existencia del Consejo Europeo, cuya función es de impulso político, sin atribuirle nuevas atribuciones, crea una nueva figura que la dirige: el Presidente del Consejo Europeo. Los otros dos órganos ejecutivos, ya de carácter colegiado, son el Consejo de Ministros o Consejo, y la Comisión.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO

En la perspectiva futura de una configuración constitucional parecida al modelo presidencial del federalismo norteamericano, el actual confederalismo europeo (La Pergola) regula la figura del “Presidente de la Unión Europea” –figura que se planteó en la Convención que redactó el Proyecto de Tratado Constitucional de 2004- como Presidente del Consejo Europeo y órgano individual diferenciado de éste. Antes del Tratado de Lisboa era Denominado “presidente en ejercicio de la Unión Europea” y correspondía al Jefe de Estado o de Gobierno del Estado que

ejercía en cada momento la presidencia de turno de la Unión Europea, con facultades de representación, coordinación e impulso político.

Conforme al artículo 15.5 de TUE, el Consejo Europeo elige a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez, no pudiendo ejercer mandato nacional alguno.

En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. Las funciones presidenciales se concretan en el apartado 6 del citado artículo 15, en virtud del cual el Presidente del Consejo Europeo: a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo; b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales; c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo; y d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo. Además, el Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión, respecto de quienes se ha establecido un mecanismo informal de equilibrios, pesos y contrapesos políticos cuyo resultado depende de la práctica institucional.

La función del Presidente de la Unión Europea en el ámbito de la reforma de los tratados en viene determinada en el artículo 48 del TUE, según el cual el Presidente del Consejo convocará una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. Por esta competencia y otras que corresponden al Consejo Europeo y que se estudian en el siguiente apartado, el Presidente del Consejo Europeo es un órgano de naturaleza constitucional cuya *auctoritas* -más que *potestas*- es susceptible de proyectarse sobre las decisiones más trascendentes de la Unión Europea.

Organizativamente, el Presidente del Consejo Europeo tiene asignados una oficina con servicios propios dependientes directamente del Consejo Europeo, entre los que destaca el Gabinete, el Secretariado y la Secretaría General del Consejo. El primero se define como el órgano de asistencia inmediata y personal al Presidente del Consejo Europeo. Está compuesto por consejeros, dirigido por el Jefe de Gabinete y organizado en grupos de trabajo y equipos.

Por su parte, la Secretaría General se define como el órgano de apoyo y coordinación que asiste al Consejo Europeo y a su Presidente, aunque también asiste administrativamente al Consejo en sus funciones legislativa y presupuestaria, y de coordinación política, y al Alto Representante. Está dirigida por un Secretario General nombrado por la mayoría cualificada del Consejo, quien responde políticamente ante el pleno del Consejo y garantiza, en cooperación con la Presidencia, el buen funcionamiento de sus trabajos.

EL CONSEJO EUROPEO

No previsto por los tratados fundadores, las primeras reuniones informales se celebran desde 1961, si bien el Consejo Europeo como tal surgió tras la Cumbre de París de los días 9 y 10 de diciembre de 1974, cuyo comunicado oficial proclamó que “los Jefes Gobierno... han decidido reunirse, acompañados por los ministros de Asuntos Exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y para la cooperación política”.

Dispone el artículo 15 del TUE, que el Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión, y participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. No obstante, cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.

Sus funciones constitucionales se centran en la dirección política de la Unión Europea, pero no en competencias legislativas: el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales, pero no ejercerá función legislativa alguna. Y, según el artículo 22.1 del TUE, determina los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. De esta manera, el Consejo Europeo es el único que cumple las cuatro funciones características que motivaron su creación:

1. Es el lugar de intercambios libres e informales de puntos de vista entre los principales dirigentes de los quince Estados (conversaciones “al amor de la lumbre”).
2. Es el lugar donde se puede deliberar a la vez sobre temas que pertenecen a la competencia de la Unión Europea, a la cooperación política y a cualquier otro tema de interés común.
3. Es el lugar donde se da impulso general apelando a las capacidades de progreso de la Unión Europea.
4. Es la sede que, desde su primera sesión, aceptó actuar como instancia de apelación política para los asuntos que les envían las instancias inferiores, especialmente el Consejo de Ministros.

Los impulsos y orientaciones generales que da el Consejo Europeo constituyen compromisos políticos importantes, pero no constituyen actos jurídicos. El Consejo Europeo deja siempre la tarea a las instituciones, generalmente al Consejo, de proceder a la aplicación jurídica de las medidas legislativas y ejecutivas apropiadas. No en vano, la Unión Europea tiene un marco institucional único que garantiza la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario. En el seno de ese marco institucional único, y en calidad de los órganos de la Unión, el Consejo y la Comisión también tienen responsabilidad de cooperación intergubernamental que el Consejo Europeo.

No obstante, el Consejo Europeo elige a su Presidente y tiene atribuida una competencia constitucional muy relevante en el artículo 7 del TUE, según el cual el Consejo

Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores constitucionales de la Unión Europea. También determina la composición del Parlamento Europeo (art. 14.2 del TUE), el sistema de rotación y el número de los miembros de la Comisión (artículo 17.5 del TUE), propone al candidato a Presidente de la Comisión (art. 17.7 del TUE) y nombra a la Comisión y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 18.1 del TUE).

Además, asume competencias en el procedimiento de retirada de un Estado (artículo 50 del TUE) y la decisión del artículo 31.2 del TUE cuando un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, y el Alto Representante no lograra una solución. En este caso, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad.

Frente al funcionamiento regular del Consejo y la Comisión, el Consejo Europeo se reúne dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente, decidiendo “por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa”. Así, según el art. 22.1 del TUE, las decisiones del Consejo Europeo serán por unanimidad cuando se pronuncie sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión, podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático, y definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros. Las decisiones unánimes en este ámbito se basan siempre en una recomendación del Consejo adoptada por éste según las modalidades previstas para cada ámbito. En definitiva, las decisiones del Consejo Europeo se ejecutarán con arreglo a los procedimientos establecidos en los Tratados, pero como principio general la regla de la unanimidad o la mayoría cualificada queda reemplazada por un principio de consenso, prevaleciendo en la práctica la voluntad de los Estados con mayor liderazgo y peso político.

Según el artículo 16.6 del TUE, las reuniones del Consejo Europeo son preparadas por el Consejo de Asuntos Generales, y conforme al artículo 38 del TUE el Consejo Europeo es asistido por el Comité Político y de Seguridad, que “seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas.

EL CONSEJO: COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO, ATRIBUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

COMPOSICIÓN

Como órgano constitucional con funciones legislativas y ejecutivas, el Consejo es un colegio compuesto por un representante de rango ministerial por cada Estado miembro, quien, además, está facultado para comprometer a su Gobierno y “ejercer el derecho de voto”. Además, se trata de un órgano de composición variable según el área de actividad –“en diferentes formaciones”, entre las cuales el Consejo de Asuntos Generales

vela por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo, prepara las reuniones del Consejo Europeo y garantiza su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.

Son formaciones necesarias: el Consejo de Asuntos Generales, el Consejo de Asuntos Exteriores y el Eurogrupo. Otras formaciones internas: el Consejo ECOFIN, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, el Consejo de Competitividad, el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía, el Consejo de Agricultura y Pesca, el Consejo de Medio Ambiente, y el Consejo de Educación, Juventud y Cultura. Aunque a estas formaciones acuden representantes de rango ministerial, el TUE ha permitido que en el Consejo participen representantes de los entes regionales cuando en el Estado miembro no exista ministro del ramo, como sucede en materia cultural, con los *Länder* alemanes y las regiones belgas. Excepcionalmente, participarán los jefes de Estado o de Gobierno.

Por su parte, con excepción del Consejo de Asuntos Exteriores (presidido, con carácter nato y permanente, por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con mandato es de cinco años), la Presidencia es desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación.

Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encarga de preparar los trabajos del Consejo.

En cuanto a sus funciones, según el art. 16 del TUE, el Consejo ejerce conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria, así como las funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.

En relación el régimen de funcionamiento, el Consejo se reúne en público cuando debere y vote sobre un proyecto de acto legislativo, y con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.

FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO

El funcionamiento del Consejo está regido por los Tratados y, sobre todo, por el Reglamento interno del Consejo, aprobado por Decisión de 11 de diciembre de 2009. Su sede está en Bruselas, salvo durante los meses de abril, junio y octubre, cuando celebra sus sesiones en Luxemburgo. Cuando concurren circunstancias excepcionales y por causas debidamente justificadas, el Consejo o el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros (Coreper) podrán decidir, por unanimidad, que una sesión del Consejo se celebre en otro lugar

La Presidencia del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, es desempeñada por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses, que se forman por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión. Cada miembro del grupo ejerce por rotación, durante un período de seis meses, la Presidencia de todas las formaciones del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores. Los demás miembros del grupo asistirán a la Presidencia en todas sus responsabilidades con arreglo a un programa común.

El Consejo se reúne por convocatoria de su Presidente, por iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión. A tal fin, la Presidencia comunica, siete meses antes del comienzo del semestre correspondiente, para cada formación del Consejo y tras proceder a las consultas pertinentes, las fechas que prevé para las sesiones que deberá celebrar el Consejo con objeto de llevar a cabo su labor legislativa o tomar decisiones operativas.

Las decisiones adoptadas por el Consejo o el Coreper se adoptarán por mayoría simple, excepto cuando el Reglamento establezca otra disposición de voto.

La Secretaría General del Consejo está dirigida por un Secretario General nombrado por el Consejo (art. 240.2 del TFUE).

El Tratado de Lisboa ha dado especial relieve al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien con carácter nato es Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, según se ha indicado, y también Vicepresidente de la Comisión, dándose así mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE.

ATRIBUCIONES

Debemos distinguir las atribuciones del Consejo y de la Presidencia del Consejo:

Presidencia.- Asume funciones de coordinación general de la actividad del Consejo y, sin perjuicio de las competencias de la Comisión, asegura la ejecución de las decisiones, excepto las funciones de representación exterior, que corresponden al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y, sobre todo, a la Presidencia del Consejo Europeo (art. 15.6 del TUE).

Consejo.- Podemos destacar las siguientes atribuciones del Consejo:

a) El poder legislativo, que se ejercita principalmente mediante la adopción de directivas y reglamentos directamente aplicables a los particulares. Los actos del Consejo pueden concretarse en forma de reglamentos, directivas, decisiones, acciones o posiciones comunes, recomendaciones o dictámenes. El Consejo también puede aprobar conclusiones, declaraciones o resoluciones.

b) El poder ejecutivo o gubernamental. Así, en materia de relaciones exteriores, el Consejo autoriza la apertura de negociaciones, da a la Comisión sus mandatos de negociación y, al término de ésta, celebra los acuerdos. Además, en los grandes foros internacionales, el Consejo, a través de su presidente, defiende la posición de la Comunidad, y en materia presupuestaria, aprueba el proyecto de presupuesto y participa, con el Parlamento, en su aprobación definitiva.

c) Sanciones.- Como se ha explicado, el artículo 7 del TUE prevé la imposición de sanciones, por ejemplo eliminar el derecho de voto, a países de la UE que violen de forma grave y reiterada derechos fundamentales de la Unión.

En virtud del citado art. 16 del TUE, el Consejo ejerce conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria, y funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.

PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

Los autores de los tratados, rompiendo con la regla clásica del derecho internacional, según la cual la igualdad soberana de los Estados únicamente se puede corresponder con la unanimidad y el derecho de veto, han establecido tres modalidades de voto:

1) El voto por mayoría simple, que se regula como el procedimiento común (art. 238.1 del TFUE), pero que de hecho se aplica en casos muy limitados, por ejemplo, a los su-puestos previstos en los artículos 241 (“El Consejo, por mayoría simple, podrá pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que él considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Consejo”) y 284 (“Para la realización de las funciones que le son atribuidas, la Comisión podrá recabar todo tipo de informaciones y proceder a todas las comprobaciones necesarias, dentro de los límites y en las condiciones fijados por el Consejo, por mayoría simple, de conformidad con las disposiciones de los Tratados”) del TFUE.

2) El voto por unanimidad, que presenta la particularidad de poder ser adoptado aun-que uno o varios Estados se abstengan. El veto exige, pues, un acto positivo en tal sen-tido, porque sólo se computan los votos afirmativos, según se dispone en el art. 238.4 TFUE: “Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad”. Por lo demás, el ám-bito de aplicación de la unanimidad no es menor, incluso después de las supresiones introducidas en tal sentido por los distintos tratados, ya que la unanimidad viene exigida en materia constitucional, en materia de armonización de políticas nacionales y en algu-nas políticas comunes. Además del artículo 24 del TUE, que la exige en materia de polí-tica exterior y seguridad, todavía hay unas 70 cuestiones sobre las que sólo pueden ser adoptadas decisiones por unanimidad y, por tanto, cualquier país puede hacer uso del derecho a veto. Las posiciones cerradas de varios países harán imposible abandonar la *cultura del veto* en asuntos relacionados con la fiscalidad, la Seguridad Social, el comer-cio exterior, la inmigración y la cohesión.

3) Voto por mayoría cualificada.-En aquellos casos en que, en aplicación de los Tra-tados, no todos los miembros del Consejo participen en la votación, la mayoría cualifica-da se definirá como sigue:

a) La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados. Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

b) No obstante, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que re-presente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la po-blación de dichos Estados.

El voto mayoritario cualificado ha ido sustituyendo al voto por unanimidad, pero con ciertos problemas, principalmente por parte de Francia, en los primeros años de la dé-cada de los sesenta, y de España y Reino Unido, en 1994. Dos compromisos, el de Lu-xemburgo de 1966, y el de Ioannina de 1994, que resolvieron estas dificultades, han

constituido los esfuerzos más destacados para racionalizar el proceso de adopción de decisiones, evitando el bloqueo producido por el veto de un Estado miembro (Compromiso de Luxemburgo), y el veto de 23 a 25 votos (Compromiso de Ioannina).

Concretamente, según el Compromiso de Ioannina de 27 de marzo de 1994: "En caso de que miembros del Consejo que reúnan un total de 23 a 25 votos manifiesten su intención de oponerse a la adopción por el consejo de una decisión por mayoría cualificada, el Consejo hará todo lo que esté a su alcance para conseguir una solución satisfactoria que pueda adoptarse por 65 votos, como mínimo, dentro de un plazo razonable...". Además, el Consejo adoptaba las decisiones sin discusión cuando en los temas menos importantes se producía un acuerdo unánime entre los "representantes permanentes".

El Tratado de Niza reformó toda esta regulación, –que fue el punto más difícil de cerrar e incluso estuvo a punto de hacer fracasar la Cumbre, ya que los países "pequeños" y "medianos" se quejaron de que la fórmula favorecía a los "grandes"–, y establecía la ponderación de los votos que correspondía a cada país miembro desde del 1 de enero de 2005 (1 de enero de 2007 en el caso de Rumanía y Bulgaria). En este sistema de Niza, que iba de 3 a 29 votos, Alemania, Reino Unido, Francia e Italia tenían el máximo de votos cada uno, con lo cual se mantenía la paridad entre Berlín y París a la que Francia no quería renunciar, a pesar de que contar con 23 millones de habitantes menos que Alemania. España tenía 27 votos, igual que Polonia, ambos con una población similar.

El objetivo fue extender la mayoría cualificada a unas 50 áreas, algunas muy sensibles como fiscalidad, justicia, inmigración, política social, cohesión o comercio exterior. Según el acuerdo final, en unos 40 temas, en su mayoría técnicos, las decisiones se tomarán por mayoría cualificada, pero en las **áreas sensibles**, la fórmula encontrada en Niza, tras arduas negociaciones, consolida al menos durante un tiempo el **derecho de veto** en fiscalidad (Reino Unido), asuntos sociales, cohesión (España), asilo e inmigración (Alemania), y comercio exterior en temas culturales y audiovisual (Francia).

El sistema de mayorías y minorías acordado en Niza era sumamente complejo y establecía varias llaves y "redes de seguridad", con **tres vías distintas para bloquear** la aprobación de una decisión: se debía cumplir la triple condición de que una propuesta tuviera el respaldo de la mayoría cualificada de los votos, la mayoría simple de los Estados y que éstos representaran al menos al 62% de la población. Estas tres vías de bloqueos eran:

A) Para que una decisión del Consejo sea adoptada se requería un número determinado de votos que representara la votación favorable de la mayoría de sus miembros.

B) La ponderación de 27 Estados en el umbral de la mayoría cualificada se establece, de conformidad con la Declaración nº 21 del Tratado de Niza, en 345 votos, con una **mayoría cualificada de 255** y la **minoría de bloqueo de 91**. Esto permitía a tres países grandes y uno pequeño (excluyendo a Malta) sumar suficientes votos para bloquear una propuesta, a reserva de la cláusula demográfica.

C) La llamada "**cláusula de verificación demográfica**", a invocar por un Estado, fijando que se debía conseguir una mayoría que representara al menos al **62% de población**. Por lo tanto, para bloquear una decisión hacía falta una alianza de países que sumaran al menos un 38% de la población de la UE. Esta compleja fórmula suponía, en la práctica, dar un mayor peso a Alemania, con mucho el país más poblado de la UE

con sus 82 millones de habitantes, que podía bloquear cualquier decisión con el apoyo de sólo dos de los otros tres grandes. Sin el apoyo de Berlín, tenían que ser cuatro los países que se ponían de acuerdo para bloquear.

España, que llegó con la meta de que su peso fuera igual al de los grandes, no consiguió tener el mismo número de votos en el Consejo de ministros que Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, que tienen 29. España con 27 necesitaba siempre **tres socios más para bloquear**, ya que cualquier unión con sólo dos países (aunque estuviera incluida Alemania) se quedaba siempre por debajo del 38% de población mínima necesaria según la "cláusula de verificación demográfica" impuesta por Berlín.

Votos ponderados en Niza: Alemania (29); Reino Unido (29); Francia (29); Italia (29); España (27); Polonia (27); Rumanía (14) Países Bajos (13); Grecia (12); República Checa (12); Bélgica (12); Hungría (12); Portugal (12); Bulgaria (10) Suecia (10); Austria (10); Eslovaquia (7); Dinamarca (7); Finlandia (7); Irlanda (7); Lituania (7); Letonia (4); Eslovenia (4); Estonia (4); Chipre (4); Luxemburgo (4); Malta (3). Total (321) y Mayoría cualificada (232).

Tras el Tratado de Lisboa, la aprobación por mayoría cualificada en el Consejo se amplió a 43 nuevas materias, con el fin de agilizar la toma de las decisiones y su eficacia. Como se ha explicado, a partir de 2014, la mayoría cualificada obedece al principio de doble mayoría (mayoría de los Estados miembros y de la población), que refleja la doble legitimidad de la Unión. La doble mayoría se alcanzará cuando los votos favorables representen, como mínimo, el 55% de los Estados miembros y el 65% de la población.

Ahora bien, según el art. 238 del TFUE, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión

LAS COOPERACIONES REFORZADAS

Se trata del mecanismo por el que varios Estados pueden ponerse de acuerdo para avanzar más rápidamente que otros en las áreas que lo deseen. El Tratado de Ámsterdam ya incluyó esa posibilidad, pero en Niza se decidirá facilitar las condiciones para crear una cooperación reforzada. El objetivo de este sistema es permitir a grupos de países ir más deprisa en determinados aspectos de la integración. Para formar una cooperación reforzada hacían falta al menos ocho miembros (nueve en la actualidad), según el acuerdo que fija las reglas para crear y tomar decisiones. Quedaban excluidas de este mecanismo de Europa a dos velocidades las políticas comunitarias, los temas que afectaren negativamente al mercado interior, las cuestiones del Tratado de Schengen (libre circulación de personas y control de fronteras) y la defensa y la industria de armamento.

Según el régimen vigente, contenido en el Título IV del TUE *Disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas* y Título III del TFUE, se permite que los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competen-

cias no exclusivas de la Unión puedan hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas están abiertas a todos los Estados miembros y se dirige a impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Ahora bien, las cooperaciones reforzadas no perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial, ni constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni tampoco provocarán distorsiones de competencia entre ellos.

Según el artículo 329 del TFUE, los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido y, si no presenta ninguna propuesta, comunicará los motivos a los Estados miembros interesados. La autorización será concedida por el Consejo a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

Si la solicitud de los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común se dirigirá al Consejo y será transmitida al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, para que éste dictamine acerca de la coherencia de la cooperación reforzada prevista con la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como a la Comisión, para que ésta dictamine, en particular, sobre la coherencia de la cooperación reforzada prevista con las demás políticas de la Unión. También se transmitirá al Parlamento Europeo a título informativo.

La autorización de llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá mediante decisión del Consejo, que se pronunciará por unanimidad – la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes-, y será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros.

Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participen en una cooperación reforzada. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes, y no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.

Una vez creada una cooperación reforzada, la Comisión y, en su caso, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad informarán periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evolución de las cooperaciones reforzadas. Además, la Comisión y los Estados miembros que participen en una cooperación reforzada procurarán fomentar la participación del mayor número posible de Estados miembros. A tal fin, toda cooperación reforzada estará abierta a todos los Estados miembros en el momento en que se establezcan, siempre y cuando se respeten las po-

sibles condiciones de participación establecidas en la decisión de autorización. También lo estará en cualquier otro momento, siempre y cuando se respeten, además de las mencionadas condiciones, los actos ya adoptados en este marco.

La Comisión confirmará la participación del Estado miembro de que se trate en un plazo de cuatro meses a partir de la recepción de dicha notificación, y hará constar, en su caso, que se cumplen las condiciones de participación y adoptará las medidas transitorias necesarias para la aplicación de los actos ya adoptados en el marco de la cooperación reforzada. No obstante, si la Comisión considera que no se cumplen las condiciones de participación, indicará las disposiciones necesarias para ello y establecerá un plazo para reconsiderar la solicitud. Al término de dicho plazo, reconsiderará la solicitud y si considera que siguen sin cumplirse las condiciones de participación, el Estado miembro de que se trate podrá someter la cuestión al Consejo, que deberá pronunciarse sobre la solicitud.

Si se desea participar en una cooperación reforzada ya existente en el marco de la política exterior y de seguridad común lo notificará al Consejo, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y a la Comisión.

El Consejo confirmará la participación del Estado miembro de que se trate, previa consulta al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y después de comprobar, en su caso, que cumple las condiciones de participación. El Consejo, a propuesta del Alto Representante, podrá adoptar asimismo las medidas transitorias necesarias para la aplicación de los actos ya adoptados en el marco de la cooperación reforzada. No obstante, si el Consejo estima que no se cumplen las condiciones de participación, indicará las disposiciones necesarias para ello y establecerá un plazo para reconsiderar la solicitud de participación.

Son manifestaciones de esta cooperación reforzada el impuesto de transacciones financieras (2012) o el Reglamento 1259/2010, también conocido como Roma III, que regula en materia de derecho de familia.

EL COMITÉ DE REPRESENTANTES PERMANENTES (COREPER)

El Comité de Representantes Permanentes (COREPER) es un órgano compuesto por representantes permanentes de los Estados miembros, que se encarga de preparar los trabajos del Consejo y realizar las tareas que éste le confía. Su importancia ha crecido con los años hasta alcanzar un lugar central en el sistema de decisión comunitaria. Constituye una instancia de control político que orienta y supervisa los trabajos de los múltiples grupos de expertos que funcionan permanentemente en el Consejo. El COREPER se esfuerza por aligerar el trabajo de los ministros, se encarga de resolver en su propio nivel los problemas que los expertos no han solucionado y, por último, representa un filtro entre los diferentes asuntos en curso que conviene o no llevar a la atención de los ministros.

En virtud del artículo 16.7 del TUE, un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo. Y, como se ha indicado, según el art. 240 TFUE: “Un comité compuesto por los representantes de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe. El comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos en el reglamento interno del Consejo”. Se dice que el COREPER desarrolla un doble diálogo: el diálogo de los representantes perma-

neros (REPER) entre ellos y el diálogo de cada uno de ellos con la capital de su Estado. Esto significa que el representante permanente es a la vez abogado de su gobierno, encargado de convencer a los otros Estados de lo procedente de la postura que defiende, y simultáneamente, es el abogado de la posición de los otros Estados miembros y de la Comisión ante su propia capital.

El COREPER se desarrolla en dos niveles:

COREPER 2.- Compuesto por los jefes de misión (cuestiones políticas, económicas, la política financiera y extranjeros): Asuntos Generales (incluida la seguridad europea y la política de defensa y cooperación al desarrollo); Asuntos Económicos y Financieros (incluido el presupuesto); y Justicia y Asuntos de Interior (incluida la protección civil).

COREPER 1.- Compuesto por los jefes de misión adjuntos (cuestiones sociales): Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (mercado interior, industria, investigación y turismo); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio ambiente; Educación, Juventud y Cultura (incluidos los audiovisuales).

En el ámbito agrario funciona un COREPER particular: el Comité especial de Agricultura.

EL CONSEJO Y LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD

El artículo 222.1 del TFUE dispone que la Unión y sus Estados miembros deben actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. A tal efecto, la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para: a) prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista; y b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

Además, si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

Las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad son definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará al afecto y se informará al Parlamento Europeo. En el cumplimiento de esta función, el Consejo es asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos. Con el fin de asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.

LA COMISIÓN: COMPOSICIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES

Se trata del órgano destinado a la representación del interés común de las Comunidades Europeas. Se trata del órgano que la práctica política ha debilitado más debido a la crisis y dimisiones que ha sufrido en los últimos años. Su regulación, básicamente recogida en el TCE, se desarrolla en la Declaración nº 32, sobre la organización y el funcionamiento de la Comisión y en el Reglamento Interno de la Comisión de 1993, modificado en 1995.

1. Composición y estatuto de sus miembros

La Comisión está formada por 28 comisarios (27 tras el Brexit), incluido el Presidente, tal como preceptúa el TUE. Antes del 1 de mayo de 2004 había 20 Comisarios, dos de cada uno de los Estados miembros más poblados y uno del resto. Con la ampliación de la UE a diez países más el 1 de mayo de 2004, el número de Comisario pasó a 30. Desde el 1 de noviembre de 2004, hay uno por Estado miembro, por tanto, 27 Estados con Bulgaria y Rumanía y 28 Estados miembros con Croacia.

En aplicación del artículo 17.5 del TUE, a partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión debió haber reducido su composición: un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, “que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número”. En virtud de esta salvedad, el mandato 2014-2019 continuó con 28 miembros.

Los miembros de la Comisión son seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados.

Los comisarios son elegidos entre nacionales de los Estados miembros, por razón de su competencia general y por sus plenas garantías de independencia. Deberá haber al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros.

En su origen, los comisarios eran designados de común acuerdo de los Estados miembros, para un mandato de cuatro años renovables, mientras el Presidente y los seis vicepresidentes lo eran para mandatos de dos años renovables. En la actualidad, el nombramiento de comisario se realiza por cinco años renovables, para hacerlo coincidir con la legislatura del Parlamento Europeo. El nombramiento de presidente, quien será uno de los comisarios, se realiza previa designación de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo, quien deberá aprobar dicha designación. Actualmente hay seis vicepresidentes, cuyo número y designación corresponde al Presidente.

Tanto el presidente como los demás miembros de la Comisión se someten a un voto formal de investidura por el Parlamento Europeo antes de ser nombrados por la propia Comisión. A tal fin, conforme al artículo 17.7 del TFUE, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión, y el Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Pero si el candidato no obtiene la

mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento. En este caso, el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión, que serán seleccionadas a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros.

El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo, y sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

2. Organización

La organización está regulada en el TUE, el TFUE y el citado Reglamento Interno de la Comisión de 8 de diciembre de 2000, modificado por Decisión de 24 de febrero de 2010. Conforme al artículo 249 del TFUE, la Comisión establecerá su reglamento interno con objeto de asegurar su funcionamiento y el de sus servicios; y publicará dicho reglamento.

Una vez nombrados, la Comisión se organiza en Presidencia, Vicepresidencias y Comisarías. Dispone el art. 17.6 del TUE que el Presidente de la Comisión: a) definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones; b) determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación; y c) nombrará Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión.

En cuanto a la distribución orgánica, establece el artículo 248 del TFUE que las responsabilidades que incumben a la Comisión serán estructuradas y repartidas entre sus miembros por el Presidente, quien podrá reorganizar el reparto de dichas responsabilidades a lo largo de su mandato. En todo caso, los miembros de la Comisión ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste.

En cuanto al régimen de cese, un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentará su dimisión, previo acuerdo por mayoría cualificada del Consejo Europeo, si se lo pide el Presidente de la Comisión.

Aparte de los casos de renovación periódica y fallecimiento, el mandato de los miembros de la Comisión concluirá individualmente por dimisión voluntaria o cese. Además, todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo, por mayoría simple, o de la Comisión. Salvo en el caso de cese por el Tribunal de Justicia debido a falta grave o por no reunir ya las condiciones para el ejercicio de sus funciones, los miembros de la Comisión permanecerán en su cargo hasta su sustitución. El interesado será sustituido por el tiempo que falte para terminar su mandato por un nuevo miembro nombrado de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros. Pero el Consejo, por unanimidad, podrá decidir que no ha lugar a tal sustitución.

En caso de dimisión voluntaria de todos los miembros de la Comisión, éstos permanecerán en sus cargos y continuarán despachando los asuntos de administración ordi-

naria hasta que sean sustituidos, por el resto de su mandato.

Los comisarios ejercen sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Unión Europea, lo que se garantiza a través de tres reglas:

1) En el cumplimiento de esas funciones, no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno u organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones.

2) Los Estados deben respetar esa independencia sin tratar de influenciar a los miembros de la Comisión.

3) No podrán ser parlamentarios nacionales o europeos, ni dedicarse a otra actividad profesional, retribuida o no, bajo sanción por falta grave, en caso de incumplimiento, que podrá comportar el cese o la pérdida de derechos o beneficios.

Esta estructura se completa con la Secretaría General, definida como servicio central de la Comisión que tiene por misión la de facilitar y agilizar el funcionamiento interno de la institución. Adscrita al departamento del Presidente de la Comisión, el titular de la Secretaría General es nombrado directamente por aquél. Es invitado con voz pero sin voto a las reuniones semanales del Colegio de Comisarios y en sus funciones atiende los requerimientos de todo el Colegio de Comisarios y de los Servicios en su conjunto, asiste al Presidente y los Vicepresidentes, gestiona asimismo el proceso colegial de toma de decisiones, supervisa la adecuación de todas las políticas comunitarias a las prioridades y directrices fijadas por el Presidente de la Comisión, y coordina también la integración de las políticas transversales y asegura la coherencia interdepartamental. También se asume las gestiones interinstitucionales y las relaciones del Colegio con las delegaciones diplomáticas.

A pesar del carácter colegial de la Comisión, en lo relativo a preparación y ejecución de decisiones, cada comisario se encarga de una parcela de actividades, esto es, de una responsabilidad particular en uno o varios de los grandes sectores de acción de las Comunidades: relaciones exteriores, agricultura, etc., parcelas que están integradas en Comisarías, las cuales, a su vez, se estructuran en **Direcciones Generales, Gabinetes, Servicios, Agencias Ejecutivas y Oficinas.**

Son ejemplos de las Direcciones Generales y Servicios de la Comisión:

Servicio Jurídico

Dirección General de Comunicación

Oficina de Consejeros de Política Europea

Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros

Dirección General de Empresa e Industria

Dirección General de Competencia

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades

Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

Dirección General de Energía y Transportes

Dirección General de Medio Ambiente

Dirección General de Investigación
Centro Común de Investigación
Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación
Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca
Dirección General de Mercado Interior y Servicios
Dirección General de Política Regional DG Política Regional
Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera
Dirección General de Educación y Cultura
Dirección General de Salud y Consumidores
Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad
Dirección General de Relaciones Exteriores
Dirección General de Comercio
Dirección General de Desarrollo
Dirección General de Ampliación
Oficina de Cooperación EuropeAid EuropeAid
Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO)
Eurostat
Dirección General de Personal y Administración
Dirección General de Informática
Dirección General de Presupuestos
Servicio de Auditoría Interna
Oficina Europea de Lucha contra el Fraude OLAF
Dirección General de Interpretación
Dirección General de Traducción
Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
Oficina de Infraestructuras y Logística de Bruselas
Oficina de Gestión y Liquidación de los Derechos Individuales
Oficina de Infraestructuras y Logística de Luxemburgo
Oficina de Selección de Personal de las Comunidades Europeas
Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación
Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural
Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo
Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte
Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación
Agencia Ejecutiva de Investigación

3. Funcionamiento

El mandato de la Comisión será de cinco años y el Colegio de Comisarios se reúne **una vez por semana, generalmente los miércoles por la mañana**, en Bruselas. Cada punto del orden del día es presentado por el Comisario responsable de ese área política y el Colegio toma una decisión colectiva al respecto. No obstante, para evitar que este sistema colegial conduzca a un atasco de sus reuniones, la Comisión recurre a diferentes procedimientos, y así, las deliberaciones de los asuntos muy importantes o complejos son preparadas por reuniones *ad hoc* de los miembros más interesados. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría de sus miembros (art. 250 del TFUE).

La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia y los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo, absteniéndose de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.

El procedimiento de preparación y adopción de decisiones depende de la entidad del asunto:

- 1) Procedimiento escrito para los de menor relieve: los miembros de la Comisión reciben comunicación del asunto y de la propuesta de decisión, y si en un plazo de determinado no han presentado reserva u oposición, la propuesta se considera adoptada.
- 2) Comisiones *ad hoc*, especializadas para los asuntos específicos.
- 3) La Comisión en pleno para los temas importantes. Todos los miembros se hacen responsables solidarios de ellas, cualquiera que sea su sentido. Los temas de cierta importancia son los únicos que se incluyen en el orden del día de las sesiones de la comisión, que se reúne cada semana durante un día por lo menos.
- 4) En el caso de actos de gestión y administración corriente, la Comisión podrá habilitar al miembro responsable para tomarlas en su nombre, bajo su control: delegación de firma. Esta técnica se utiliza para muchos actos repetitivos de la Política Agrícola Común (PAC).

4. Atribuciones

Según el artículo 17 del TUE, la Comisión promueve el interés general de la Unión y toma las iniciativas adecuadas con este fin, velando por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. A tal fin, supervisa la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; ejecuta el presupuesto y gestionará los programas; y ejerce asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asume la representación exterior de la Unión, y adopta las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.

Con el objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo de la Unión Europea, la Comisión:

a) Velará por la aplicación de las disposiciones del respectivo Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de los mismos tratados. Es la función por la cual se erige a la Comisión en “**guardiana de los Tratados**”, y en general, del acervo comunitario, que se desarrolla a través de poderes de información, prevención de incumplimientos, persecución de infracciones y aplicación de sanciones. Por lo mismo, también asegura la gestión de las cláusulas de salvaguardia, que son las autorizaciones para no aplicar los tratados en ciertos casos particulares: suspenderlos durante los periodos transitorios de los procesos de adhesión, conservación de medidas excepcionales en los mercados nacionales, desviaciones del tráfico comercial o normas estatales de protección nacional del medio ambiente.

b) **La Comisión es el órgano de iniciativa**, especialmente de la iniciativa de la potestad normativa, pudiendo formular recomendaciones o emitir dictámenes respecto a las materias comprendidas en el respectivo Tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario. Según el art. 17.2 del TUE, los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados.

c) Dispondrá de un **poder de decisión propio** y participa en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en las condiciones previstas en el respectivo Tratado. Esto quiere decir que la Comisión ejerce, casi en régimen de monopolio, la iniciativa del poder normativo atribuido al Consejo, con las excepciones del poder de iniciativa indirecto del Parlamento Europeo, así como también la iniciativa que en la materia de la Unión monetaria y económica corresponde al Banco Central Europeo, si bien en este caso la función de la Comisión es de recomendación.

Además, la propuesta de la Comisión en el procedimiento decisorio se ha reforzado, pues sólo mediante el voto unánime de los miembros del Consejo puede éste apartarse de la propuesta de la Comisión, excepto cuando el Parlamento esté de acuerdo con el Consejo en apartarse del texto. Es el denominado procedimiento de codecisión, que analizamos en el Capítulo 4.

d) Es el órgano de ejecución de los tratados y de los actos del Consejo, tanto los de alcance general, como los de alcance particular, así los que vinculan a gobiernos o a empresas. Y es asimismo el órgano de la gestión administrativa y de la gestión financiera. Como órgano ejecutivo de la Unión, la Comisión es responsable de gestionar y ejecutar el presupuesto de la UE y las políticas y programas adoptados por el Parlamento y el Consejo. Las autoridades nacionales y locales son las que realizan la mayor parte del trabajo real y del gasto, pero la Comisión se encarga de supervisarlos. Un ejemplo de política gestionada activamente por la Comisión es la de competencia: la Comisión supervisa las fusiones y se asegura de que los países de la UE no subvencionen a sus industrias, distorsionando así la competencia, la Política Europea de Vecindad o el programa "Erasmus", de intercambio de estudiantes.

e) Es el órgano encargado de llevar las negociaciones de acuerdos con países terceros, cuando se lo encomienda el Consejo y representa a la Unión Europea en algunos foros. De manera que, cómo órgano con competencias en política exterior, negocia los tratados internacionales y representa a la Unión Europea en la ONU o en la Organización Mundial del Comercio.

f) Es un órgano sometido a responsabilidad política a través de diversos métodos de control.- La Comisión gestiona el presupuesto bajo la fiscalización del Tribunal de Cuentas, ya que ambas instituciones deben garantizar una buena gestión financiera. El Parlamento Europeo sólo aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto si está satisfecho con el informe anual del Tribunal de Cuentas. Y, como se ha explicado en la Lección anterior, tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo, a cuyo efecto el Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 234 del TFUE. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.

g) A través de su Secretaría General o del servicio competente, recibe quejas de cualquier persona que, sin necesidad de abogado, pone en conocimiento de la Comisión que un Estado miembro ha incumplido el Derecho Comunitario, lo cual puede dar lugar a una fase precontenciosa del recurso por incumplimiento y, en su caso, al recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

h) La Comisión publicará todos los años, al menos un mes antes de la apertura del período de sesiones del Parlamento Europeo, el citado Informe General sobre las actividades de la Unión Europea.

PARA SABER MÁS, LEER:

Alonso García, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Colex. Madrid.

Comisión Europea: *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea*.

Weiler, Joseph H.: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.

CAPÍTULO VI

EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

EL ESPACIO JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA: NATURALEZA DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. ORGANIZACIÓN JUDICIAL. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: COMPOSICIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS, ORGANIZACIÓN INTERNA Y FUNCIONAMIENTO. PROCEDIMIENTO Y VÍAS DE DERECHO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

EL ESPACIO JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Los tratados de la Unión Europea disponen que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. El Tratado de Lisboa lo define como una materia —el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 67 del TFUE: “La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”—, objeto de una competencia compartida entre los Estados y la Unión Europea, un espacio de justicia que se cumple a través del Título V del TFUE (Espacio de libertad, seguridad y justicia), de la cooperación judicial (arts. 81 a 86 del TFUE) y de la actividad del Tribunal (los artículos 251 a 281 del TFUE).

En su dimensión no jurisdiccional, el espacio judicial de la Unión Europea, más que un medio de integración judicial —objetivo aún no alcanzado—, es un instrumento de cooperación política, creado en 1977, que se integra en la política denominada EUROJUST, para luchar contra los fenómenos derivados de la libre circulación de personas y mercancías, básicamente contra la internacionalización de las actividades criminales, y las derivadas del terrorismo y del narcotráfico. Si en sus inicios, esta cooperación judicial fue concebida en la Unión Europea como parte del tercer pilar intergubernamental. Actualmente, según el Tratado de Lisboa, la Unión tendrá una proyección general, con más capacidad de actuación en el campo de la justicia, la libertad y la seguridad, lo que redundará en beneficio de la lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Las nuevas disposiciones sobre protección civil, ayuda humanitaria y salud pública también pretenden impulsar la capacidad de la UE para enfrentarse a las amenazas contra la seguridad de los ciudadanos europeos.

En la evolución histórica de la justicia europea destacan los siguientes instrumentos normativos:

- a) El Convenio de Dublín de 4 de diciembre de 1979 sobre la represión del terrorismo, que toma como antecedente el Convenio de Estrasburgo de 27 de enero de 1977, firmado en el marco del Consejo de Europa, asimismo sobre represión del terrorismo.

- b) El Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición de 10 de marzo de 1995, que pretende la aplicación al espacio judicial europeo del Convenio Europeo de Extradición de 1957, celebrado en el marco del Consejo de Europa.
- c) El Convenio de Bruselas sobre traslado de personas condenadas de 1987.
- d) El Convenio de Bruselas sobre aplicación del principio *non bis in idem*, de 1987.
- e) Convenio de San Sebastián, sobre transmisión de solicitudes de extradición, firmado el 26 de mayo de 1989.
- f) Convenio de Roma sobre transmisión de procedimientos represivos, firmado el 6 de noviembre de 1990.
- g) Convenio sobre ejecución de condenas penales extranjeras.
- h) El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobado en febrero de 2004, por el que se creó la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información. La situación exige la creación de un centro de conocimiento especializado en el ámbito europeo que preste servicios de orientación, asesoramiento y, cuando se solicite, asistencia dentro de sus objetivos, al que puedan recurrir el Parlamento Europeo, la Comisión y los organismos competentes designados por los Estados miembros.
- i) **La euroorden.** La Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI), desarrollado en España por la LO 2/2003, de 14 de marzo. En virtud de una resolución judicial dictada en un Estado miembro de la Unión Europea, se solicita la detención y entrega por otro Estado miembro de una persona a la que se reclama para su enjuiciamiento o para el cumplimiento de condena. Se aplica en las relaciones con los Estados miembros de la Unión Europea.

EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se integra en el marco institucional único de la Unión Europea, para garantizar el respeto de los Tratados y Derecho derivado, en su aplicación e interpretación por poderes públicos y ciudadanos. Antes de los vigentes TUE y TFUE aprobados por el Tratado de Lisboa, la reforma de Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 reformó el sistema jurisdiccional de la Unión mediante una profunda reforma que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, en virtud de la cual el **Tribunal de Justicia** se reguló la competencia general para conocer y resolver los recursos prejudiciales y es el garante de la unidad de la interpretación y aplicación del Derecho comunitario, mientras que el **Tribunal de Primera Instancia** se organizó como juez de Derecho común en materia de recursos directos, creándose asimismo **salas jurisdiccionales** para asuntos contenciosos muy especializados.

La Unión Europea cuenta, desde entonces, con un poder judicial propio que “juzga y ejecuta lo juzgado”, considerándose, de entre todas las instituciones europeas, la que mejor se adapta al principio de separación de poderes proclamado por Carlos Luis de Secondat (el Barón de Montesquieu), ya estudiado por nosotros en la asignatura de

Teoría del Estado. Se trata, además, de un poder judicial formado por un Tribunal de Justicia y un Tribunal General, que garantizan el cumplimiento y respeto del Derecho de la Unión Europea.

En el momento fundacional de las Comunidades Europeas, los negociadores de la CECA, tuvieron ante sí dos alternativas a la hora de regular el sistema judicial comunitario.

a) El **sistema internacionalista**, de carácter voluntario, como el del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya, quien para resolver los litigios acude, entre otras normas, al derecho de gentes.

b) El **sistema nacional**, como el de los Estados miembros, de carácter obligatorio, y que convierte a los propios Estados miembros, a las instituciones comunitarias y los particulares en verdaderos justiciables.

Pues bien, los padres fundadores del sistema judicial comunitario eligieron esta segunda opción, que reúne las siguientes características:

1) Frente a la jurisdicción de Naciones Unidas, que es de carácter voluntaria, la jurisdicción comunitaria es obligatoria. Además, el Tribunal de Justicia de las CCEE tiene jurisdicción exclusiva, de manera que el ámbito de su competencia no puede ser invadido por ningún otro órgano judicial.

2) El juez comunitario debe pronunciarse siempre en los litigios que conoce, gozando de plena independencia en la elección de las fuentes del Derecho que utiliza. No se admite, pues, la práctica del *non liquet* como se le permite al Tribunal de La Haya.

3) A diferencia del Tribunal de la Haya o del Tribunal de Estrasburgo, regulado por el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, las personas físicas y jurídicas pueden recurrir directamente ante la jurisdicción comunitaria, si bien no pueden participar procesalmente en ella.

4) Mientras las decisiones de las jurisdicciones internacionales son obligatorias sólo para los Estados, en cambio, las decisiones de la jurisdicción comunitaria tienen fuerza ejecutiva para los particulares, de manera que los tribunales nacionales deberán aplicar las decisiones del Tribunal de Luxemburgo, sin necesidad del generalmente obligatorio *exequatur* u homologación.

LA NATURALEZA DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El sistema judicial comunitario no es un simple órgano judicial, como le ocurre al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, sino un auténtico poder judicial comunitario, que incluye una especie de gobierno de jueces. Tres elementos configuran el sistema judicial de la Unión Europea como auténtico poder judicial:

- a) La autonomía y los medios jurídicos que cuenta para que sus decisiones se impongan irrevocablemente.
- b) El título indiscutible de institución depositaria del supremo interés comunitario a la que, además de la función propiamente jurisdiccional, le corresponde asegurar la realización de las funciones asignadas a las Comunidades. Según el art. 19 del

TUE: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados”.

- c) La voluntad demostrada de que en los años que lleva funcionando, el Tribunal de Justicia no ha eludido ninguna de las responsabilidades que le confiere los Tratados.

Funcionalmente, el Tribunal garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y se pronunciará, de conformidad con los Tratados: a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas; b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones; y c) en los demás casos previstos por los Tratados (art. 17 del TUE).

Podemos distinguir cinco funciones de la justicia de la Unión Europea:

1) **Función de justicia constitucional**, que entiende del respeto a la declaración de los derechos fundamentales de la Unión Europea, a la distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, así como al equilibrio de poderes de los órganos de la Unión Europea.

2) **Función de control de legalidad**. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controla la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. A tal fin, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión (art. 263 del TFUE). Además de este recurso de anulación, también conoce del recurso por incumplimiento (art. 258 del TUE) y del recurso por omisión (art. 265 del TFUE)

3) **Función de justicia contencioso-administrativa**, que entiende de los actos ilegales o perjudiciales de las instituciones comunitarias frente a los particulares. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea conoce el recurso de los funcionarios (art. 270) y es competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños (art. 268 del TUE).

4) **Función de justicia competencial entre los Estados**.- Cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si estimare que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados.

5) **Función de justicia reguladora**, que asegura una interpretación uniforme del Derecho comunitario, a través del recurso de casación (art. 256.2 del TUE) y de la cuestión prejudicial de interpretación. Así, según el art. 267 TFUE: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos adopta-

dos por las instituciones, órganos u organismos de la Unión”.

ORGANIZACIÓN JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La organización judicial comunitaria no sólo está formada por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, sino por un conjunto jurisdiccional más amplio que engloba también a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Y esto es así porque, si bien el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es la única jurisdicción propiamente de la Unión Europea, sin embargo, no es el único juez que aplica el Derecho de la Unión Europea. Por este motivo, se ha hecho necesario abordar dos cuestiones principales:

1) El reparto de competencias entre la jurisdicción de la Unión Europea y los órganos jurisdiccionales nacionales, funcionalmente, se distingue entre aplicación del Derecho de la Unión Europea, que corresponde a la justicia de la Unión Europea y a la nacional, y la interpretación del Derecho de la Unión Europea, que se le ha atribuido en monopolio al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través de los recursos directos y la cuestión prejudicial.

2) La diversidad de la jurisdicción comunitaria hace posible que, sin perjuicio del principio de unidad de la jurisdicción de la Unión Europea, exista un Comité de Arbitraje para la CEEA o EURATOM.

3) La coordinación con los sistemas judiciales nacionales a través de convenios y la cooperación judicial pretende la consolidación del espacio judicial europeo.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: COMPOSICIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS, ORGANIZACIÓN INTERNA Y FUNCIONAMIENTO

La composición y funcionamiento del Tribunal de Justicia se regula por los Tratados, por los protocolos sobre el Estatuto del Tribunal, añadidos a cada uno de los Tratados, por el Reglamento de Procedimiento y por las Instrucciones al Secretario, aprobado por el propio Tribunal.

Sobre la organización y funciones de la justicia de la Unión Europea, dispone el artículo 19 del TUE que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados (organización). En desarrollo de esta organización, el Tribunal de Justicia está compuesto por un juez por Estado miembro, asistidos por 11 abogados generales. Los abogados generales se encargan de presentar públicamente, con imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que conoce el Tribunal, a fin de asistirle en el cumplimiento de su misión.

En cuanto a su estatuto, los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General son elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia. Son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años, si bien los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo. Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial de los jueces y abogados generales, en las condiciones establecidas en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por su parte, los miembros del Tribunal General (al menos un juez por Estado miembro y dos por cada Estado desde 2019) son elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de altas funciones jurisdiccionales, y serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años, tras consultar al comité a que se refiere el artículo 255. Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial. Los miembros salientes podrán ser nuevamente designados. Los jueces elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal General por un período de tres años. Su mandato será renovable.

Por otra parte, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. El Parlamento Europeo y el Consejo se pronunciarán mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión (art. 257 del TFUE).

La organización interna se estructura de la siguiente manera:

1º) La **presidencia**.- El presidente es elegido entre los jueces por un período de tres años y mediante votación secreta. Su mandato será renovable.

2º) Los colaboradores del Tribunal son el **Secretario** (nombrado por seis años), encargado de publicar la Recopilación de Jurisprudencia, y los tres letrados que cada juez y abogado general reciben para su asistencia.

3º) **Pleno**.- Compuesto por 28 jueces, y para funcionar necesita un quórum de quince jueces.

4º) Las **salas**.- Además de en Pleno, el Tribunal se reúne en Salas para organizar su trabajo. Existen cuatro Salas compuestas cada una de ellas por tres jueces, y otras dos Salas compuestas por cinco jueces, que se encargan de la instrucción de los asuntos y de la decisión de aquellos otros que se le atribuyan, como los asuntos prejudiciales.

5º) **Gran Sala**.- La Gran Sala estará compuesta por quince Jueces, incluidos el Presidente del Tribunal, el Vicepresidente del Tribunal, los dos Presidentes de las Salas de cinco Jueces y el Juez Ponente. Está presidida por el Presidente del Tribunal de Justicia.

Respecto a su **funcionamiento**, el Tribunal de Justicia se reúne en sesión plenaria (Pleno) para asuntos de gran relevancia y en Gran Sala cuando lo solicite un Estado miembro o una institución comunitaria que sea parte en el proceso, y siempre en número impar. No obstante, podrán constituirse Salas compuestas por tres o cinco jueces para instruir determinadas diligencias o conocer determinadas categorías de asuntos. Las sesiones se celebran reservadamente y sin la presencia de los abogados generales. Para adoptar resoluciones judiciales es necesario un *quorum* de 17 jueces en sesión plenaria, 9 jueces en Gran Sala y de 3 jueces (para las Salas de 3 o para las Salas de 5). El Presidente no tiene voto de calidad y no se admiten opiniones disidentes votos particulares en las resoluciones.

Para garantizar las relaciones interjurisdiccionales entre la Unión Europea y los Estados, el TUE dispone que los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

PROCEDIMIENTO Y VÍAS DE DERECHO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El procedimiento ante el Tribunal de Justicia es contradictorio, público, excepto en materia consultiva, y también mixto e inquisitivo. Es mixto porque se compone de dos fases, una escrita y otra oral, entre las cuales puede intercalarse una fase de instrucción.

a) Representación de las partes y coadyuvantes.- Las partes deben estar representadas obligatoriamente ante el Tribunal en todos los procedimientos y por abogado. Los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea podrán intervenir como coadyuvantes en los litigios sometidos al Tribunal de Justicia. El mismo derecho tendrá cualquier otra persona que demuestre un interés en la solución de un litigio sometido al Tribunal de Justicia, excepto los litigios entre los Estados miembros, entre instituciones de la Unión Europea, o entre Estados miembros, por una parte, e instituciones de la Unión Europea, por otra.

b) Régimen lingüístico.- El Tribunal es multilingüe, y tiene 24 idiomas oficiales, los cuales pueden utilizar libremente los intervinientes en el proceso durante la vista. Sin embargo, en los escritos y demás actos procesales sólo podrán utilizar la lengua del procedimiento. Se considera idioma del procedimiento la del demandado, excepto cuando éste es un Estado miembro, en cuyo caso, el idioma del procedimiento lo elige el demandante. Todos los escritos y documentos deberán traducirse. La Recopilación de sentencias del Tribunal se publica en cada una de las lenguas oficiales.

c) Gastos y costas.- El procedimiento es gratuito salvo las traducciones, y el Tribunal podrá condenar en costas a las partes que hayan incurrido en gastos abusivos o temerarios. Además, el condenado pagará los gastos del abogado de la parte contraria.

d) Resolución.- El Tribunal decide siempre en forma de **sentencia**, para poner fin al procedimiento, o de **auto**, para los que no lo terminan (las medidas de urgencia, los actos instrucción, etc.) Las sentencias tienen tres partes: antecedentes de hecho, los fundamentos de derecho y la parte dispositiva.

e) Procedimiento.- A cada asunto se le asigna un juez ("juez ponente") y un abogado general. Cuenta con un régimen de medidas provisionales, con la posibilidad de intervención de un tercero que justifique interés en el proceso, y con cuatro vías de recursos: el de oposición para las sentencias dictadas en rebeldía, el de oposición de un tercero, el de revisión y el de interpretación de la sentencia. Los asuntos se instruyen en dos fases. En primer lugar, en la fase escrita, las partes presentan al Tribunal alegaciones escritas, y también pueden formular observaciones las administraciones nacionales, las instituciones europeas y, en algunos casos, los particulares. Después, el juez ponente resume todas las alegaciones y observaciones, que a continuación se debaten en la reunión general del Tribunal, donde se decide según la importancia o complejidad del asunto, si lo instruyen 3, 5 o los 15 jueces del Tribunal (esto último ocurre excepcionalmente puesto que en la mayoría son cinco), si debe celebrarse una vista (fase oral) y si es necesario un dictamen oficial del abogado general. En la fase oral se celebra la vista pública, donde los abogados de ambas partes plantean sus argumentos ante los jueces y el abogado general, quienes pueden for-

mular preguntas. Si el Tribunal decide solicitar un dictamen al abogado general, este lo emite unas semanas después de la vista. A la vista de este dictamen o informe, los jueces deliberan y dan su veredicto. En el Tribunal General se sigue básicamente el mismo procedimiento, aunque en la mayoría de los asuntos el tribunal se constituye con tres jueces y abogado general.

PARA SABER MÁS, LEER:

Alonso García, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Colex.

Díez Moreno, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Civitas.

Mangas Martín, Araceli; Liñán Noguerras, Diego J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.

Weiler, Joseph H.: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.

CAPÍTULO VII

OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS

OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS CREADOS POR LOS TRATADOS. EL BANCO CENTRAL EUROPEO. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO. EL COMITÉ DE LAS REGIONES Y COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL.

OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS CREADOS POR LOS TRATADOS

El art. 13.1 del TUE dispone que son instituciones de la Unión, además de las ya estudiadas en los capítulos anteriores, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. A estas dos “instituciones” debemos unir otros órganos complementarios creados por los tratados que son, asimismo, de especial relevancia constitucional en la arquitectura de la Unión Europea: el Defensor del Pueblo Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

134

EL BANCO CENTRAL EUROPEO

El Banco Central Europeo es una institución creada en 1998 por el TUE y regulada por los Tratados (art. 129 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y sus Protocolos para gestionar la unidad monetaria, para cuyo objetivo actúan con independencia de los Estados miembros y de las demás instituciones comunitarias. El Banco Central Europeo (BCE) tiene su sede en Frankfurt (Alemania) y su función constitucional de indudable naturaleza soberana consiste en gestionar el euro, la moneda única de la UE, preservar la estabilidad de los precios para los más de dos tercios de los ciudadanos de la Unión Europea que utilizan el euro y fijar las grandes líneas y ejecutar la política económica y monetaria de la UE.

En virtud de esta competencia monetaria, en virtud del artículo 128 del TFUE, el Banco Central Europeo tiene el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en euros en la Unión, a cuyo fin el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales podrán emitir billetes, que serán los únicos billetes de curso legal en la Unión. Además, los Estados miembros pueden realizar emisiones de moneda metálica en euros, para las cuales será necesaria la aprobación del Banco Central Europeo en cuanto al volumen de emisión. El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá adoptar medidas para armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de todas las monedas destinadas a la circulación en la medida necesaria para su buena circulación dentro de la Unión.

El BCE trabaja con el "Sistema Europeo de Bancos Centrales" (SEBC), que incluye a todos los Estados de la Unión Europea. Sin embargo, solamente diecinueve de estos países han adoptado hasta ahora el euro, constituyendo así la "zona del euro" o "eurozona", y sus bancos centrales, junto con el Banco Central Europeo, forman el "Eurosistema". El SEBC está dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo, que serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. El BCE, en estrecha colaboración con los bancos centrales nacionales, elabora y aplica las decisiones de los organismos decisorios del Eurosistema: el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General.

Para garantizar su independencia, en el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

La fiscalización o control de cuentas de la Unión se reside en el Tribunal de Cuentas, compuesto por **un nacional de cada Estado miembro**, elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos Estados a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. Deberán ofrecer absolutas garantías de independencia. El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adopta la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados para un período de seis años con mandato renovable. Los miembros elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal de Cuentas por un período de tres años, también con mandato renovable.

Los miembros del Tribunal de Cuentas no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. Además, en el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios. En el cumplimiento de sus funciones, los miembros del Tribunal de Cuentas no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo, y se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. A cambio de este exigente régimen de limitaciones, a los miembros del Tribunal de Cuentas les serán disposiciones del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea aplicables a los jueces del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En cuanto a la finalización del mandato, los miembros del Tribunal de Cuentas sólo pueden ser relevados de sus funciones o privados de su derecho a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo si el Tribunal de Justicia, a instancia del Tribunal de Cuentas, declarare que dejan de reunir las condiciones requeridas o de cumplir las obligaciones que dimanar de su cargo. Y además de los casos de renovación periódica y

fallecimiento, el mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas concluye individualmente por dimisión voluntaria o cese declarado por el Tribunal de Justicia. El interesado será sustituido por el tiempo que falte para terminar el mandato, pero mientras tanto, salvo en caso de cese, los miembros del Tribunal de Cuentas permanecerán en su cargo hasta su sustitución.

En el cumplimiento de sus funciones, el Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión (art. 287 del TFUE) y las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano u organismo creado por la Unión en la medida en que el acto constitutivo de dicho órgano u organismo no excluya dicho examen. Tras el examen, el Tribunal de Cuentas ha de presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes que se publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea. Esta declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión.

El Tribunal de Cuentas elaborará, después del cierre de cada ejercicio, un informe anual que será transmitido a las instituciones de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, acompañado de las respuestas de estas instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas puede, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares y emitir dictámenes, a instancia de una de las demás instituciones de la Unión.

Por último, el Tribunal de Cuentas asiste al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

El Defensor del Pueblo Europeo es nombrado por el Parlamento Europeo para un mandato de cinco años renovable después de las respectivas elecciones europeas y por la duración de la legislatura. A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave. En cuanto a su estatuto, el Defensor del Pueblo ejerce sus funciones con total independencia, y no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

Como órgano comisionado del Parlamento Europeo, en virtud del art. 228 del TFUE, recibe las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Se excluyen las actuaciones del Tribunal de Justicia y en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, y asimismo, la mala administración de las instituciones nacionales o locales.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo lleva a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdic-

cional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución, órgano u organismo interesado, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución, órgano u organismo interesado. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

El Defensor del Pueblo Europeo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR)

El Comité de las Regiones se creó en 1994 como órgano consultivo que permite a los entes locales y regionales manifestarse en el seno de la Unión Europea. Está formado por 350 miembros nombrados por cuatro años por el Consejo, a propuesta de los Estados respectivos, que elige a sus miembros con arreglo a un procedimiento propio. Las delegaciones nacionales reflejan el equilibrio político, geográfico, regional y local del Estado miembro que representan. Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, son nombrados para un período de cinco años y su mandato es renovable, si bien ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo.

En su funcionamiento, el DCR actúa emitiendo dictámenes a instancia de parte o de oficio. En el primer caso, con o sin fijación de plazo, es consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los supuestos establecidos en los Tratados y en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno. En particular, el Comité de las Regiones debe ser consultado obligatoriamente en materia de enseñanza, cultura, salud pública, redes transeuropeas y cohesión económica y social. Existe una gran incertidumbre sobre su papel futuro porque ignoramos si Europa será una Europa de Naciones, la denominada Europa de las Regiones o la Europa de los ciudadanos.

Sus funciones se ejercen en interés de la Unión Europea, no de sus regiones, y son consultivas, más técnicas que políticas. Tres principios fundamentales rigen los trabajos del Comité:

a) El principio de subsidiariedad. Inscrito en los Tratados al mismo tiempo que la creación del CDR, este principio significa que en la Unión Europea las decisiones deben tomarse en el nivel práctico más próximo al ciudadano. Por lo tanto, la Unión Europea no debería tomar medidas más propias de las administraciones nacionales, regionales o locales.

b) El principio de proximidad.- Todos los niveles de gobierno deberían aspirar a estar "próximos a los ciudadanos", especialmente, organizando su trabajo de manera transparente, para que los ciudadanos conozcan a los responsables y puedan hacer oír sus opiniones.

c) El principio de asociación.- Una sana *gobernanza* europea se basa en el trabajo conjunto de los niveles europeo, nacional, regional y municipal; cada uno de estos cuatro niveles es imprescindible y debería participar en el proceso decisorio.

EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Se trata de un organismo consultivo compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida social y económica (agricultores, transportistas, artesanos etc.) a quienes el Consejo y la Comisión podrán consultar o pedir Dictamen en los casos así previstos. Según el artículo 301 del TFUE, El número de miembros del Comité Económico y Social no excederá de trescientos cincuenta, cuyo número integra su composición

Con un mandato de cinco años renovable, el Consejo adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro, previa consulta a la Comisión y, potestativamente, a las organizaciones europeas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales, y de la sociedad civil, a los que conciernan las actividades de la Unión.

En su funcionamiento, el Comité actúa emitiendo dictámenes a instancia de parte o de oficio. En el primer caso, con o sin fijación de plazo, es consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los supuestos previstos en los Tratados y en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno.

CAPÍTULO VIII

LA EUROPA DE SCHENGEN

LA EUROPA DE SCHENGEN. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. EL CONTROL FRONTERIZO. LA CONFIGURACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONTROL FRONTERIZO

LA EUROPA DE SCHENGEN

Por su naturaleza constitucional, al afectar al control soberano del territorio y la frontera, y a los derechos fundamentales de las personas, el Derecho Constitucional de la Unión Europea debe referirse necesariamente a los Acuerdos Schengen, que constituyen un conjunto de instrumentos de cooperación destinado al establecimiento del mercado interior sin obstáculos a la libre circulación de las personas. Se trata del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, del Convenio de aplicación de Schengen de 19 de junio 1990, que entró en vigor el 26 de marzo de 1995, y el Tratado de Prüm de 27 de mayo de 2005.

El Convenio ha sido firmado por veintidós Estados miembros de la UE, si bien la zona Schengen abarca 26 estados, cuatro ajenos a la UE: Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia. Irlanda y el Reino Unido no participan en él, salvo en algunos contenidos y tienen la posibilidad ("opting-in") de aplicar partes escogidas del acervo de Schengen. Dinamarca también tiene un derecho de opción, pese a estar en Schengen.

El objetivo del Convenio de aplicación es la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores y está acompañado por medidas para reforzar los controles en las fronteras exteriores. Entre ellas se incluyen una política común en materia de visados, la posibilidad de tratar las solicitudes de asilo, la cooperación policial y judicial y los intercambios de información. En las fronteras exteriores todos los ciudadanos de la UE podrán acceder al espacio de Schengen mediante la mera exhibición de un documento de identidad o pasaporte.

Los nacionales de terceros países incluidos en la lista común de países no miembros cuyos ciudadanos necesitan un visado tendrán derecho a un solo visado válido para todo el espacio de Schengen. No obstante, cada Estado miembro podrá exigir un visado a otros países terceros. Las fuerzas de policía colaborarán entre sí para descubrir e impedir delitos y tendrán derecho a pasar al territorio de un Estado de Schengen limítrofe para perseguir a delincuentes y traficantes de droga. Para la eficacia de la cooperación en el marco del Convenio es fundamental la medida compensatoria de carácter técnico que representa el Sistema de Información Schengen (SIS), que facilita información sobre la entrada de ciudadanos de terceros países, la emisión de visados y la cooperación policial. El acceso al SIS está reservado principalmente a la policía y las autoridades responsables de los controles en las fronteras.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En su evolución histórica, aunque se trata de una cooperación intergubernamental, el Tratado de la UE de Ámsterdam (1997) estableció que las decisiones adoptadas desde 1985 por los miembros del espacio Schengen así como las estructuras de trabajo creadas se incorporaran al acervo de la Unión Europea a partir del 1 de mayo de 1999. Hasta ese momento, el convenio de aplicación de Schengen formaba parte de la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior en el marco de la unión europea. Así pues, no era parte del derecho comunitario, sino que adoptaba la forma de una cooperación a escala de los gobiernos (carácter intergubernamental). Un protocolo del tratado de Ámsterdam reguló la transferencia del "acervo de Schengen" al Título IV, nuevo artículo 61 y ss: "visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas" del antiguo Tratado de la Comunidad Europea. De esta manera, se "comunitarizó" gran parte de las cuestiones de Schengen.

A continuación, el Reglamento 343/2003, de 18 de febrero, denominado Dublín II, estableció los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. Dublín II sustituyó al Convenio de Dublín de 1990 (Dublín I) y su objeto fue determinar lo antes posible cuál será el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo y establecer plazos razonables para cada una de las fases del procedimiento de designación del Estado responsable.

En 2004 el Consejo de la UE aprobaba un Reglamento por el que se establecía un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS), para dotar a la Unión Europea de un programa pluri-anual pensado para proporcionar una respuesta adicional específica a las necesidades de los terceros países en sus esfuerzos para gestionar más eficazmente todos los aspectos de los flujos migratorios y, en especial, para estimular la disposición de los terceros países para celebrar acuerdos de readmisión y ayudarles a afrontar las consecuencias de tales acuerdos.

Posteriormente, el **Tratado de Prüm de 27 de mayo de 2005** fue firmado por Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo, Holanda y España, para incrementar la cooperación en materia judicial y policial. Se trata del denominado Tratado Schengen III, que concede especial relevancia a la lucha contra la inmigración ilegal, por lo que los países que se han adherido al convenio enviarán asesores en materia de documentos (pasaportes, visados, documentos falsos y manipulados) a los Estados considerados como origen o lugar de tránsito.

Finalmente, el Tratado de Lisboa también comunitarizó esta materia según dispone el Anexo en las Declaraciones relativas al artículo 5 del Protocolo sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. No obstante, parte de la cooperación policial y judicial en materia penal se sigue gestionando a escala intergubernamental. El 24 de febrero de 2009 entró en vigor el Reglamento que enmienda el sistema VIS (Sistema de Información de Visados, en sus siglas en inglés), incluyendo un sistema de gestión fronteriza integrada para las fronteras exteriores de la Unión Europea.

EL CONTROL FRONTERIZO

El derogado art. 2.1 del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen, establecía que las fronteras interiores "podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control

alguno de las personas”. No obstante, continuaba, cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, “una Parte contratante podrá decidir, previa consulta a las demás Partes contratantes, que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación”. Y si el orden público o la seguridad nacional “exigieran una acción inmediata, la Parte contratante de que se trate adoptará las medidas necesarias e informará de ello lo antes posible a las demás Partes contratantes (apartado 2)”.

Antes del aprobarse el Reglamento de 2016, desde el día 13 de octubre de 2006, conforme al art. 39.1, rigió el Reglamento (CE) núm. 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establecía el Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen; DO L 105, p. 1), en virtud de cuyo art. 2. 9 a 11, se definía el “control fronterizo” como la actividad realizada en las fronteras, de conformidad con las disposiciones del presente Reglamento y a los efectos del mismo, que con independencia de otros motivos, obedezca a la intención de cruzar la frontera o en el propio acto de cruzarla y que consista en la realización de inspecciones fronterizas y de actividades de vigilancia de fronteras.

Actualmente está vigente el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), en el momento de dictarse la sentencia, el art. 20 del Reglamento núm. 562/2006, titulado “Cruce de las fronteras interiores”, disponía: “Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad”.

Esta competencia es asumida por la *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores* de los Estados miembros de la Unión Europea, con sede en Varsovia, que fue creada por el Reglamento 2007/2004, de 26 de octubre. FRONTEX coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores, entre ellas, las del Estrecho de Gibraltar; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno.

Se trata de una materia que ha sido objeto de una amplia configuración jurisprudencial. Según la STJUE de 22 de junio de 2010 (Gran Sala) *Caso Procedimiento contra Aziz Melki y otros*, el art. 67 TFUE, apartado 2, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento núm. 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006⁶, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), se oponen a una normativa nacional que atribuye a las autoridades de policía del Estado miembro interesado la competencia para controlar, únicamente en una zona de 20 kilómetros a partir de la

⁶ STJUE de 22 de junio de 2010 (Gran Sala) *Caso Procedimiento contra Aziz Melki y otros*. Asuntos C-188/10 y C-189/10. Aziz Melki (C-188/10) y Sélim Abdeli (C-189/10). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:221:0014:0015:ES:PDF>

frontera terrestre de ese Estado con los Estados parte en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen (Luxemburgo) el 19 de junio de 1990, la identidad de cualquier persona, con independencia del comportamiento de ésta y de circunstancias específicas que acrediten un riesgo de perturbación del orden público, con vistas a verificar la observancia de las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar los títulos y documentos previstos por la Ley, sin prever la necesaria delimitación de dicha competencia, que garantice que el ejercicio práctico de ésta no pueda tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas.

En el mismo sentido, la STJUE de 21 de junio de 2017 (Sala Primera), *Caso A contra Staatsanwaltschaft Offenburg*, en el apartado 59⁷, afirmó que no cabe excluir que el ejercicio en la práctica de las competencias de policía atribuidas por el Derecho alemán dé lugar, infringiendo el art. 21, letra a) del Reglamento n.º 562/2006, a controles que tengan un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, concluyendo que el art. 67.2, y los arts. 20 y 21 del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013, de 26 de junio de 2013, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que confiere a los servicios de policía del Estado miembro de que se trata competencia para controlar la identidad de cualquier persona, en una zona de 30 kilómetros a partir de la frontera terrestre de ese Estado miembro con otros Estados miembros parte del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen (Luxemburgo) el 19 de junio de 1990, con el fin de prevenir o poner fin a la entrada o residencia ilegales en el territorio de dicho Estado miembro o de prevenir determinados delitos contra la seguridad de las fronteras, con independencia del comportamiento de la persona de que se trate y de la existencia de circunstancias particulares, salvo que tal normativa establezca la necesaria delimitación de esta competencia que garantice que el ejercicio en la práctica de ésta no pueda tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

No obstante, se permite a la normativa nacional que los servicios de policía del Estado miembro efectúen, a bordo de los trenes o en el recinto de las instalaciones ferroviarias de ese Estado miembro, controles de identidad de cualquier persona o de los documentos que permiten cruzar la frontera, y puedan dar el alto e interrogar a cualquier persona a tal fin, cuando esos controles se basan en el conocimiento de la situación o en la experiencia de la policía fronteriza, siempre que el ejercicio de tales controles quede sujeto en el Derecho nacional a precisiones y limitaciones que

⁷STJUE (Sala Primera) de 21 de junio de 2017, En el asunto C-9/16. que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Amtsgericht Kehl (Tribunal Civil y Penal de Kehl, Alemania), mediante resolución de 21 de diciembre de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de enero de 2016, en el procedimiento penal contra A, con intervención de Staatsanwaltschaft Offenburg, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=192045&doclang=es>

determinen la intensidad, la frecuencia y el carácter selectivo de tales controles, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

LA CONFIGURACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONTROL FRONTERIZO

El control fronterizo de la Unión Europea ha sido objeto de una amplia configuración jurisprudencial por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que debemos aprender comenzando en varios apartados que se explican a continuación a partir de las limitaciones a la libertad de circulación y residencia de ciudadanos europeos por razón de orden público, seguridad pública o salud pública.

1. Limitaciones a la libertad de circulación y residencia de ciudadanos europeos por razón de orden público, seguridad pública o salud pública

La STJUE (Sala Cuarta), de 17 de noviembre de 2011, *Caso Hristo Gaydarov contra Direktor na Glavna direksia "Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti*⁸ interpreta el art. 4.1 y 3, de la Directiva 2004/38, que en virtud del art. 3.1 se aplica a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia. Pues s bien según el art. 4.1, sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos y los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido, tendrán derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro. Según el apartado 3, los Estados miembros expedirán o renovarán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad». Ahora bien, conforme al artículo 27.1, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, si bien estas razones no podrán alegarse con fines económicos. Y según el apartado 2 de este precepto, las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas y la conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, no pudiendo argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.

Según el apartado 3, para comprobar si el interesado constituye un peligro para el orden público o la seguridad pública, en el momento de expedirse el certificado de registro o, a falta de un sistema de registro, a más tardar tres meses después de su

⁸ STJUE (Sala Cuarta) de 17 de noviembre de 2011, en el asunto C-430/10, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria), mediante resolución de 11 de agosto de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de septiembre de 2010, en el procedimiento entre Hristo Gaydarov y Direktor na Glavna direksia «Ohranitelna politsia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=114586&doclang=ES>

entrada en el territorio o a partir de la fecha de la notificación de su presencia en el territorio, tal como se establece en el art. 5.5, o en el momento de expedirse la tarjeta de residencia, el Estado miembro de acogida podrá, cuando lo juzgue indispensable, pedir al Estado miembro de origen y, en su caso, a otros Estados miembros información sobre los eventuales antecedentes penales de un interesado. Esta consulta no podrá tener carácter sistemático y el Estado miembro consultado deberá hacer llegar su respuesta en el plazo de dos meses.

Por otra parte, según el art. 76.5, se podrá prohibir que abandonen el país y denegar la expedición de pasaportes o documentos sustitutivos a quienes durante su estancia en otro país hayan infringido su ordenamiento jurídico, por un período de dos años desde la recepción del correspondiente documento oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores o de los documentos de repatriación o expulsión expedidos por los organismos competentes del país de que se trate, en los que se designe la infracción cometida.

Estas restricciones son conformes a la Directiva 2004/38 según el TJUE (Sala Cuarta) declara cuyos arts. 21 TFUE y de la 27 no se oponen a una normativa nacional que permite restringir el derecho de un nacional de un Estado miembro a trasladarse al territorio de otro Estado miembro, en particular por haber sido condenado penalmente en otro Estado por tráfico de estupefacientes, siempre que, en primer lugar, la conducta personal de ese nacional constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad; en segundo lugar, que la medida restrictiva prevista sea apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo, y, en tercer lugar, que dicha medida pueda ser objeto de un control jurisdiccional efectivo que permita comprobar su legalidad de hecho y de Derecho en relación con las exigencias del Derecho de la Unión.

144

En otra resolución, la STJUE (Sala Cuarta), de 17 de noviembre de 2011, *Caso Petar Aladzhev contra Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti*, se declara que el Derecho de la Unión no se opone a una disposición legislativa de un Estado miembro que permite a la autoridad administrativa prohibir a un nacional de ese Estado la salida de éste debido a que no se ha pagado una deuda fiscal de la sociedad de la que es uno de los gerentes, con la doble condición sin embargo de que la medida en cuestión tenga por objeto responder en ciertas circunstancias excepcionales, que podrían derivar en especial de la naturaleza o de la importancia de esa deuda, a una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y de que el objetivo así pretendido no obedezca sólo a fines económicos. Corresponde al juez nacional verificar el cumplimiento de esas dos condiciones⁹.

⁹STJUE (Sala Cuarta), de 17 de noviembre de 2011, en el asunto C-434/10, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria), mediante resolución de 24 de agosto de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de septiembre de 2010, en el procedimiento entre Petar Aladzhev y Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=114581&doclang=es>

2. El plazo de prohibición de entrada en caso de amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

La seguridad nacional también fue objeto de consideración por la STJUE de 19 septiembre 2013 (Sala Cuarta), Caso Gjoko Filev contra Adnan Osmani, sobre el plazo de salida obligatoria y de la prohibición de retorno¹⁰. En virtud del art. 7.1, párrafo primero, de la Directiva 2008/115, a decisión de retorno establecerá un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para la salida voluntaria, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 4. Los Estados miembros podrán disponer en su legislación nacional que este plazo se concederá únicamente a petición del nacional de un tercer país interesado. En tal caso, los Estados miembros informarán a los nacionales de terceros países de que se trate de la posibilidad de presentar una solicitud en este sentido. Y con arreglo al art. 11.1, de la citada Directiva, las decisiones de retorno deberán ir acompañadas de una prohibición de entrada: a) si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria, o b) si la obligación de retorno no se ha cumplido. En otros casos, las decisiones de retorno podrán ir acompañadas de una prohibición de entrada. Según el apartado 2, la duración de la prohibición de entrada se determinará con la debida consideración de todas las circunstancias pertinentes del caso concreto y, en principio, su vigencia no excederá de cinco años. Podrá sin embargo exceder de cinco años si el nacional de un tercer país representa una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

Sin embargo, la *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet* (Ley relativa a la estancia, el trabajo y la integración de los extranjeros en territorio federal), tras su modificación por la *Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex* (Ley de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de Derecho de permanencia y adaptación de disposiciones nacionales al Código de visados de la Unión), de 22 de noviembre de 2011¹¹, establece en el art. 11.1 que el extranjero objeto de expulsión, devolución o retorno no podrá volver a entrar en territorio federal ni permanecer en él. Tampoco se le concederá un permiso de residencia, aun cuando cumpla los requisitos para tener derecho a él con arreglo a la citada ley.

Los efectos citados en las dos primeras frases estarán limitados en el tiempo si así lo solicita el interesado. El plazo deberá fijarse teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y no podrá superar los cinco años salvo que la expulsión del nacional extranjero sea consecuencia de una condena penal o éste represente una amenaza grave para el orden o la seguridad públicos. Al determinar el plazo, se tomará en consideración el carácter voluntario o no del retorno del nacional extranjero y, en su caso, si se ha cumplido el plazo señalado a tal efecto. El plazo empieza a contar desde la salida del territorio; ahora bien, no se impondrá ningún tipo de limitación temporal

¹⁰STJUE (Sala Cuarta) de 19 de septiembre de 2013, en el asunto C-297/12, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Amtsgericht Laufen (Alemania), mediante resolución de 13 de junio de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de junio de 2012, en los procedimientos penales contra Gjoko Filev, Adnan Osmani, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=141782&doclang=ES>

¹¹Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG). Nichtamtliches Inhaltsverzeichnis. AufenthG. Ausfertigungsdatum: 30.07.2004. https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/ BJNR195010004.html

cuando se dicte una orden de expulsión contra el nacional extranjero en razón de un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad o sobre la base de una orden de expulsión adoptada con arreglo al artículo 58a. Por otra parte, la autoridad superior del Land podrá autorizar, caso por caso, algunas excepciones.

Según el TJUE, el art. 11.2 de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una infracción de una prohibición de entrada y estancia en el territorio de un Estado miembro, dictada más de cinco años antes de la fecha de la nueva entrada en ese territorio del nacional de un tercer país interesado o de la entrada en vigor de la normativa nacional que transpone dicha Directiva, dé lugar a una sanción penal, salvo si dicho nacional representa una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional. Tampoco es compatible con la Directiva supeditar la limitación de la duración de una prohibición de entrada a que el nacional de un tercer país interesado solicite acogerse a dicha limitación¹².

3. Expulsión o retorno forzoso

El art. 54.1 de la LO 4/2000 tipifica como infracción muy grave la participación en actividades contrarias a la seguridad nacional o al orden público¹³ previstas como muy graves en la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, cuyos arts. 35 y 36 tipifican las infracciones muy graves y graves en este ámbito material con la consecuencia de expulsión del extranjero del territorio español, en sustitución de la sanción de multa. En estos casos, además de la ponderación conforme al principio de proporcionalidad (art. 57), esta expulsión sustitutiva exige la tramitación del preceptivo y previo expediente administrativo, que concluya en una resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción.

Y cuando la infracción se acuerda por participar en actividades contrarias a la seguridad nacional al orden público previstas como muy graves en la LO 4/2015 (letra a), o cuando se está ante una reincidencia en la comisión en el término de un año de una infracción de la misma naturaleza sancionable con la expulsión, la expulsión puede acordarse incluso para aquellos extranjeros que se encuentren en los siguientes supuestos: a) Sean nacidos en España que hayan residido legalmente en los últimos cinco años; b) Sean residentes de larga duración. En este caso, antes de adoptarse la decisión de la expulsión, debe tomarse en consideración el tiempo de la residencia en España y los vínculos creados, la edad del expulsado, las consecuencias para este y para los miembros de su familia, y los vínculos con el país al que vaya a ser expulsado; c) Hayan sido españoles de origen y hayan perdido la nacionalidad española; y d) Sean beneficiarios de una prestación por incapacidad permanente para el trabajo como

¹² Según esta sentencia, la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro prevea que una medida de expulsión anterior en cinco años o más al período comprendido entre la fecha en que dicha Directiva debería haber sido transpuesta y la fecha en que efectivamente tuvo lugar dicha transposición, pueda posteriormente volver a servir de fundamento para el ejercicio de acciones penales, cuando dicha medida se basaba en una sanción penal en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la citada Directiva y dicho Estado miembro ha hecho uso de la facultad prevista en esa disposición.

¹³ El art. 54.1 de la LO 4/2000, reformado por la LO 2/2009, dispone que son infracciones muy graves participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la ley orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional ocurridos en España, o perciban una prestación contributiva por desempleo o sean beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral.

Por otra parte, la LO 4/2000 contempla la expulsión por el procedimiento “preferente” cuando el extranjero ha incurrido en actos contrarios a la seguridad pública, el orden público o la seguridad nacional o ha sido condenado, en España o fuera de ella, por una conducta dolosa que constituya conforme al Código Penal un delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, conforme a los arts. 53.1 d o f , 54.1, letra a , y 57.2 de la LO 4/2000, o bien cuando el extranjero se encuentra irregularmente en territorio español y representa un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

Esta afectación de la seguridad nacional tiene como consecuencia la aplicación del procedimiento preferente del art. 63 de la LO 4/2000, con plazo de alegaciones de 48 horas y de prueba de tres días, con posibilidad de adoptar algunas de las medidas cautelares del art. 61 de la LO 4/2000: presentación periódica ante las autoridades competentes, residencia obligatoria en determinado lugar, retirada del pasaporte o documento de identidad, detención por un máximo de 72 horas o ingreso en un centro de internamiento por un tiempo imprescindible, con un máximo de 60 días, conforme al art. 62 de la LO 4/2000.

La ejecución de la orden de expulsión dictada en el procedimiento preferente se efectúa de forma inmediata, y si no se puede ejecutar en el plazo de setenta y dos horas, puede solicitarse la medida de ingreso en un centro de internamiento

Igualmente, en el caso de residencia de larga duración reconocida por otro Estado miembro de la Unión Europea y el extranjero se encuentra en España, solo puede acordarse la expulsión por razones de seguridad pública, orden público o seguridad nacional (arts. 53.1, d) y f) y 54.1, a y b), debiendo consultarse a las autoridades competentes del Estado miembro antes de acordar la expulsión. Y si no se reúnen los requisitos para que la expulsión se realice fuera del territorio de la Unión, la expulsión se deberá efectuar al Estado miembro que reconoció la residencia de larga duración.

Se trata del supuesto regulado por los arts. 12 y 22 de la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre, por la que se aprueba el Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, regulan la expulsión de un residente de larga duración en la UE cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública; y la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril, sobre libre circulación de personas, que regula el derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, así como las limitaciones por razones de orden público, seguridad pública o salud pública y su expulsión¹⁴. En este ámbito compartido de competencias de extranjería entre la UE y el Estado, el Gobierno está sujeto a unas normas de Derecho

¹⁴La Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, establece las normas y los procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Según su art. 2.2 a), los Estados miembros pueden decidir no aplicar la Directiva a los nacionales de terceros países que estén sujetos a medidas de retorno que sean constitutivas de sanciones penales, con arreglo a la legislación nacional. Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, cit.

de la UE que prevalecen sobre el Derecho estatal en virtud del principio de primacía. Entre ellas, se encuentra el régimen de expulsiones o de retorno forzoso como sanción que el Gobierno no puede sustituir por otra sanción. En la STJUE, Caso Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa-Extranjería contra Samir Zaizoune, de 23 abril 2015, se recuerda que la Directiva 2008/115 establece lo siguiente en el art. 1: “La presente Directiva establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos”. Y mientras su art. 3 define, con una terminología que la legislación española no ha adoptado, la “decisión de retorno” como “una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno”, por su parte, la “expulsión” se define como “la ejecución de la obligación de retornar, es decir, el transporte físico fuera del Estado miembro”.

En el ordenamiento español, la salida es obligatoria en los casos de “denegación administrativa de las solicitudes formuladas por el extranjero para continuar permaneciendo en territorio español, o falta de autorización para encontrarse en España”¹⁵, que el art. 53.1 a) de la LO 4/2000 tipifica como infracción grave por el hecho “encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente”, con multa de 501 hasta 10 000 euros. A tal fin, el órgano competente para imponer las sanciones “se ajustará a criterios de proporcionalidad, valorando el grado de culpabilidad y, en su caso, el daño producido o el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia”. Se trata de dos conductas diferentes: mientras la multa sanciona encontrarse ilegalmente en España, la expulsión sanciona no cumplir con la orden de salida obligatoria.

Solo alternativamente, según el art. 57 de la LO 4/2000, cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados a), b), c), d), y f) del art. 53.1 de la LO 4/2000, “podrá aplicarse, en atención al principio de proporcionalidad, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción, si bien “en ningún caso podrán imponerse conjuntamente las sanciones de expulsión y multa” (art. 57.3). En estos casos, la irregularidad de la situación se sanciona directamente con la expulsión.

Las dudas se plantearon jurisdiccionalmente, lo que fue criticado por la doctrina, por la posible aplicación de las *Disposiciones más favorables* de la Directiva, cuyo art. 4.2

¹⁵ En virtud del art. 24.1 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería: “En los supuestos de falta de autorización para encontrarse en España, en especial por no cumplir o haber dejado de cumplir los requisitos de entrada o de estancia, o en los de denegación administrativa de solicitudes de prórrogas de estancia, de autorizaciones de residencia o de cualquier otro documento necesario para la permanencia de extranjeros en territorio español (...), la resolución administrativa dictada al efecto contendrá la advertencia al interesado de la obligatoriedad de su salida del país, sin perjuicio de que, igualmente, se materialice dicha advertencia mediante diligencia en el pasaporte o documento análogo o en documento aparte, si se encontrase en España amparado en documento de identidad en el que no se pueda estampar dicha diligencia”.

establece que su regulación se entenderá “sin perjuicio de cualquier disposición del acervo comunitario en el ámbito de la inmigración y del asilo que pueda ser más favorable para el nacional de un tercer país” e incluso “sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones que sean más favorables para las personas a quienes se aplica”, a condición de que tales disposiciones sean compatibles con la Directiva (ap. 3).

Sobre la decisión de retorno, el art. 6.1 de Directiva, sobre “Decisión de retorno”, reconoce la competencia-deber del Estado: “Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5”. La Directiva asume su competencia sobre la materia habilitando incluso al Estado en el apartado 4 a acordar el retorno forzoso: “Los Estados miembros podrán, en cualquier momento, decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. En este caso no se dictará ninguna decisión de retorno. De haberse ya dictado, se revocará la decisión de retorno o se suspenderá durante el periodo de validez del permiso de residencia o de otra autorización que otorgue un derecho de estancia”. Incluso, según el apartado 5, si el nacional de un tercer país que se halla en situación irregular en el territorio de un Estado miembro tiene pendiente un procedimiento pendiente de renovación del permiso de residencia u otra autorización que otorgue el derecho de estancia, el Estado miembro considerará la posibilidad de abstenerse de dictar una decisión de retorno hasta que finalice el procedimiento pendiente, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6¹⁶.

149

Una caso particular de retorno forzoso intracomunitario se prevé cuando se trata de nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio de un Estado miembro y sean titulares de un permiso de residencia válido u otra autorización que otorgue un derecho de estancia expedido por otro Estado miembro se les exigirá que se dirijan de inmediato al territorio de dicho Estado miembro (art. 6.2). En caso de que el nacional de un tercer país de que se trate no cumpla esta exigencia de “retorno intracomunitario forzoso”, o si fuera necesaria su salida inmediata por motivos de orden público o de seguridad nacional, se aplicará el apartado 1, esto es, se dictará la decisión de retorno forzoso y la consiguiente expulsión. Se admite, no obstante, que los Estados miembros podrán abstenerse de dictar una decisión de retorno contra un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio si otro Estado miembro se hace cargo del mencionado nacional en virtud de acuerdos o convenios bilaterales vigentes en la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva, pero en este caso, “el Estado miembro que se haya hecho cargo del nacional de un tercer país de que se trate aplicará el apartado 1”.

Pero el caso más general es el contemplado en el art. 7, en el que se regula la “salida obligatoria por los propios medios del extranjero”, aunque eufemísticamente se le denomina “Salida voluntaria”. Dispone en sus apartados 1 y 4: “1. La decisión de retorno establecerá un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para la

¹⁶La Directiva no impedirá a los Estados miembros, dispone el art. 6.6, adoptar una decisión sobre la finalización de la situación regular, unida a una decisión de retorno y/o de expulsión y/o a una prohibición de entrada, en una única decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial, si así lo dispone su legislación nacional, sin perjuicio de las garantías procedimentales previstas en el Capítulo III y otras disposiciones pertinentes del Derecho comunitario y nacional.

salida voluntaria, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 4". Incluso según el apartado 4, si existiera riesgo de fuga, o si se desestimara una solicitud de permanencia legal por ser manifiestamente infundada o fraudulenta o si la persona de que se trate representara un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional, los Estados miembros podrán abstenerse de conceder un plazo para la salida voluntaria".

La ejecución de la salida obligatoria del extranjeros a través de los medios de la Administración se denomina expulsión, regulada en el art. 8 de la Directiva, cuyo apartado 1 establece que los Estados miembros "tomarán todas las medidas necesarias para hacer cumplir la decisión de retorno cuando no se haya concedido un plazo para la salida voluntaria de conformidad con el art. 7, apartado 4, o cuando no se haya cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 7".

Pues bien, según la citada sentencia, la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en particular sus arts. 6.1 y 8, y 8.1, en relación con su art. 4.2 y 3, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que, en caso de situación irregular de nacionales de terceros países en el territorio de dicho Estado, impone, dependiendo de las circunstancias, o bien una sanción de multa, o bien la expulsión, como si fueren medidas excluyentes entre sí. Se trata, pues, de sanciones compatibles.

Tres consideraciones jurisprudenciales cabe realizar en este ámbito. En primer lugar, según la STJUE de 6 diciembre 2012 (Sala Primera) *Caso Procedimiento Penal contra Md Sagor*¹⁷, sobre la pena de multa que puede ser sustituida por un pena de arresto domiciliario, la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, permite que una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que sanciona la situación irregular de nacionales de países terceros con una pena de multa que puede ser sustituida por una pena de expulsión, pero se opone a una normativa de un Estado miembro que permite sancionar la situación irregular de nacionales de países terceros con una pena de arresto domiciliario sin garantizar que la ejecución de tal pena deba finalizar tan pronto como sea posible el traslado físico del interesado fuera de dicho Estado miembro. En segundo lugar, como establece la STJUE de 28 de abril de 2011 (Sala Primera), *Caso Procedimiento Penal contra Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en particular sus artículos 15 y 16, se opone a la normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que prevé la imposición de una pena de prisión a un nacional de un tercer país en situación irregular, por el único motivo de que permanezca en el territorio de ese Estado sin causa justificada, con infracción de una orden de salida de dicho territorio en un plazo determinado.

¹⁷STJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013. En el asunto C-617/10, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Haparanda tingsrätt (Suecia), mediante resolución de 23 de diciembre de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de diciembre de 2010, en el procedimiento entre Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=134202&doclang=es>

Y, en tercer lugar, según la STJUE de 18 de octubre de 2012 (Sala Tercera) *Caso Staatssecretaris van Justitie contra Mangat Singh*. Sentencia de 18 octubre 2012, atendiendo al art. 21.1 f) (Ley de modificación general de la legislación de extranjería), de 23 de noviembre de 2000, que permite la denegación, en aplicación del art. 8.2 de la Directiva 2003/109, de la solicitud de expedición o de modificación del permiso de residencia de duración indefinida en el sentido del art. 20 cuando el extranjero represente un peligro para la seguridad nacional, la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, se opone a una normativa de un Estado miembro que reprime mediante sanciones penales la estancia irregular en la medida en que ésta permite el encarcelamiento de un nacional de un tercer país que, aunque se halle en situación irregular en el territorio de dicho Estado miembro y no esté dispuesto a abandonarlo voluntariamente, no está sujeto a medidas coercitivas como las que contempla el art. 8 de la citada Directiva, no habiendo expirado, en el supuesto de internamiento con objeto de preparar y ejecutar su expulsión, el plazo máximo de duración de tal internamiento. Sin embargo, no se opone a tal normativa en la medida en que ésta permite el encarcelamiento de un nacional de un tercer país al que se haya aplicado el procedimiento de retorno establecido en dicha Directiva y que se halle en situación irregular en el referido territorio sin que exista un motivo justificado para el no retorno.

4. Seguridad nacional y refugiados

También la seguridad nacional es título habilitante frente al derecho de asilo como causa de exclusión de los beneficios contemplados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, al existir razones fundadas de ser un peligro para la seguridad nacional, en atención a los informes del Centro Nacional de Inteligencia o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El art. 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951¹⁸, prevé en su apartado 1, titulado “Documentos de viaje”: “Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional”. Respecto al régimen de expulsión, el art. 32 de la Convención de Ginebra dispone en su apartado 1 que los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, “a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público”; y su art. 33.1, sobre “Prohibición de expulsión y de devolución”, establece que ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. Sin embargo, dispone el apartado 2, que no podrá invocar “estos beneficios” –utiliza impropriamente el término beneficio y no derecho- el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un “delito particularmente grave”, constituya “una amenaza” para la comunidad de tal país.

¹⁸ *Recueil des traités de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, nº 2545 (1954), completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

En el ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2004/83, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida expone en su considerando 28 que el concepto de seguridad nacional y de orden público incluye también los casos en que un nacional de un tercer país pertenezca a una asociación que apoya el terrorismo internacional o la respalda. Y, conforme a su art. 24.1, bajo la rúbrica “Permisos de residencia”, se prevé esta autorización “tan pronto como sea posible” después de la concesión del estatuto de refugiado, “salvo en caso de que se opongan a ello motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público”. El permiso de residencia que se expida a los miembros de la familia del beneficiario del estatuto de refugiado podrá tener una validez inferior a tres años, renovable; y tan pronto como sea posible después de la concesión del estatuto de protección subsidiaria, según dispone el apartado 2, los Estados miembros expedirán a los beneficiarios de dicho estatuto un permiso de residencia válido como mínimo por un año y renovable, salvo en caso de que se opongan a ello motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público.

Pues bien, con la base de este régimen jurídico, se analiza por el Tribunal Supremo un caso de concesión del asilo a un terrorista en la STS de 30 diciembre de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Recurso de Casación núm. 3969/2005), y en el mismo sentido, la STS de 17 diciembre 2009 de la misma Sala¹⁹:

“(…) las afirmaciones que se hacen en la sentencia recurrida acerca de la organización ‘An Nahda’ encuentran respaldo suficiente en el informe del Centro Nacional de Inteligencia en el que se reseñan una serie de acontecimientos violentos y actividades ilícitas en los que ha estado involucrada dicha organización durante los últimos años. A los efectos de la controversia aquí suscitada, que consiste en dilucidar si procede o no el reconocimiento del derecho de asilo a un miembro de dicha organización, no es necesario ni procedente que entremos a considerar las consecuencias que aquellos hechos hayan podido tener en el ámbito penal; basta con la constatación de que la valoración que hace el Centro Nacional de Inteligencia, que luego encontró reflejo en la resolución del Ministerio del Interior denegatoria del asilo y en la sentencia de la Audiencia Nacional, no se formula en el vacío sino sobre la base de una secuencia de datos debidamente articulada y razonada. Y a partir de tales datos, el mencionado informe del Centro Nacional de Inteligencia expone las razones por las que se considera que el recurrente supone un riesgo para la seguridad nacional (...) En fin, la sentencia recurrida se refiere al auto de 18 de noviembre de

¹⁹La Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, STS 30 de diciembre de 2009, desestimó los recursos de casación interpuestos contra dos sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional que a su vez desestimaron los recursos contencioso-administrativos deducidos contra dos resoluciones denegatorias del derecho de asilo, por estar incurso el solicitante en una causa de exclusión del beneficio de refugiado al existir razones fundadas de que es un peligro para la seguridad de nuestro país. Según el Tribunal Supremo, la existencia de un informe singular y razonado del Centro Nacional de Inteligencia y de un auto dictado, con fecha 18 de noviembre de 2001, por un Juzgado Central de Instrucción, en los que se explica y afirma la ideología extremista de la organización tunecina An Nahda y su vinculación con Al Qaeda, así como las actividades del recurrente en aquella, constituyen un respaldo suficiente para la valoración contenida en las sentencias de la instancia, coincidente con la expresada en las resoluciones denegatorias del asilo, consistente en considerar al recurrente un peligro para la seguridad de España.

2001 dictado por el Juzgado Central de Instrucción nº 5 en el Sumario 35/01, donde también queda reseña la ideología extremista de la organización tunecina An Nahda y su vinculación con ‘Al Qaeda’ ”(FJ 5º).

Se trata de la causa de denegación del asilo recogida en el art. 33.2, inciso primero, de la Convención de Ginebra y del art. 3.2 de la Ley de Asilo, relativa a las “razones fundadas”, que se definen como un “un peligro para la seguridad del país donde se encuentra”, no siendo “necesario probar o acreditar, mediante una prueba plena y acabada, que el recurrente pertenece a una organización terrorista” puesto que “esto corresponde a otra jurisdicción. Se trata de determinar si concurren ‘razones fundadas’ de constituir un peligro para la seguridad nacional” (FJ 5º). En tal sentido, la STS 5647/2008, de 2 de octubre, explicó la doctrina sobre el concepto de “razones fundadas”, que se identifican con una “peligrosidad concreta” y un “riesgo real” para la seguridad nacional:

“la Convención de Ginebra, en relación con la Ley de Asilo, no ha resultado infringida por la sentencia recurrida, pues el contenido de los informes -nota informativa confidencial e informe del Centro Nacional de Inteligencia en relación con el informe de la instrucción- revela que no puede dispensarse el derecho de asilo, y la protección que comporta, cuando se realizan actividades incompatibles con esta institución de auxilio internacional. De modo que concurren, en los términos que valora la sentencia, razones convincentes, fundadas en un relato fáctico coherente, que revelan la peligrosidad concreta del recurrente en caso de permanecer en España, por constituir un riesgo real para la seguridad nacional. Esta circunstancia resulta irreconciliable con la confianza y certeza que ha de presidir las relaciones de un Estado democrático con sus ciudadanos” (FJ 6º)²⁰.

Este título competencial permite no solo denegar sino también revocar el asilo ya concedido. Así, en la citada STS 5647/2008, de 2 de octubre, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por un ciudadano tunecino contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, confirmado en reposición, se revocó la concesión del derecho de asilo por ser un peligro para la seguridad nacional. Aunque la parte recurrente sostuvo que, una vez concedido el derecho de asilo mediante sentencia judicial firme no procedía su revocación, “porque supone desautorizar una resolución judicial” y porque los hechos ya fueron enjuiciados en los procedimientos judiciales que desembocaron en la concesión del mentado derecho de asilo”, el Tribunal Supremo razonó que la revocación del derecho por Consejo de Ministros no tiene por finalidad burlar dicha sentencia porque enjuicia unos hechos distintos y posteriores:

“El reconocimiento de la condición de refugiado, mediante resolución administrativa o por Sentencia firme —como acontece en este caso— resulta intrascendente a los efectos ahora examinados, toda vez que, atendidas las circunstancias del caso examinado, no se advierte que el procedimiento administrativo sustanciado, que concluye en la revocación del derecho de asilo, tenga por finalidad burlar el cumplimiento de una Sentencia judicial. Por el contrario, debemos destacar, como ya hemos señalado y ahora

²⁰ STS 5647/2008, de 2 de octubre. Sala de lo Contencioso.
<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=3413100&links=asilo&optimize=20081120&publicinterface=true>

insistimos, que se concede el derecho de asilo mediante Sentencia de la Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 1991, enjuiciando unos hechos anteriores a 1988 —la solicitud de asilo se presentó el 3 de octubre de 1988—. Y los hechos, a los que se refiere la revocación que ahora se impugna, son posteriores a 1988, y vienen especificados en el informe del Centro Nacional de Inteligencia de 12 de abril de 2005, referido a las actividades desarrolladas por el recurrente desde 1996. Repárese que el hecho que se destaca en el informe de Centro Nacional de Inteligencia no es anterior a 1988, sino que se sitúa entre 1992 y 1997, en que el recurrente “coordinó el entrenamiento de elementos terroristas en campamentos de Al Qaeda” (FJ 4.º)²¹.

Por tanto, el art. 20 de la Ley de Asilo, que regula la revocación del asilo, al remitirse, en su apartado 1, letra b), a “los Convenios Internacionales ratificados por España” (...) “no solo se refiere a los casos de exclusión de la aplicación de la citada Convención —artículo 1.F)—, sino también a los de privación del derecho —artículo 33.2—“. De nuevo, sobre la prueba necesaria para apreciar la concurrencia de la causa de revocación aplicada, la citada sentencia afirma:

“no es necesario probar o acreditar, mediante una prueba plena y acabada, que el recurrente pertenece a una organización terrorista, esto corresponde a otra jurisdicción, se trata de determinar si concurren ‘razones fundadas’ de constituir un peligro para la ‘seguridad nacional’, razones fundadas que estima que han de ser convincentes y provistas de un sustrato fáctico esencial, tal y como entiende que sucede en el caso examinado” (FJ 6.º).

En el mismo sentido, el derecho de asilo y los motivos imperiosos de seguridad nacional y las razones fundadas de constituir un peligro para la seguridad nacional, son analizados en la STJUE (Sala Primera) Caso H.T. contra Württemberg, de 24 junio 2015, donde se analizan las normas mínimas relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria y el concepto de “motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público” en relación a la participación de una persona que tiene el estatuto de refugiado en las actividades de una organización que figura en la lista de las organizaciones terroristas establecida por la Unión Europea²². Según esta resolución judicial, la Directiva 2004/83/CE del Consejo,

²¹STS 988/2013, de 12 de marzo, de la Sala de lo Contencioso, por la que se anulan determinados preceptos del Reglamento de la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que anuló el apartado 4 del art. 128 del Reglamento, a tenor del cual en los procedimientos para obtener la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, sin necesidad de visado, el órgano competente “podrá requerir la comparecencia del solicitante y mantener con él una entrevista personal”. <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=6662473&links=extranjeros&optimize=20130322&publicinterfaced=true>

²² STJUE (Sala Primera) Caso H.T. contra Württemberg, de 24 junio 2015. STJUE (Sala Primera) Caso H.T. contra Württemberg, de 24 junio 2015. Asunto C-373/13, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 TFUE por el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Alemania), mediante resolución de 27 de mayo de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de julio de 2013, en el procedimiento H.T. contra Land Baden-Württemberg tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 TFUE por el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Alemania),

de 29 de abril de 2004 , debe interpretarse en el sentido de que un permiso de residencia, una vez concedido a un refugiado, puede ser revocado, bien sea en virtud del art. 24.1, cuando existan motivos imperiosos seguridad nacional u orden público, o bien en virtud del art. 21.3, de la misma Directiva, cuando existan motivos para aplicar la excepción al principio de no devolución prevista en el art. 21.2, de la Directiva.

Además, la sentencia interpreta que el apoyo a una asociación terrorista, inscrita en la lista anexa a la Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, vigente cuando ocurrieron los hechos enjuiciados, puede constituir uno de los “motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público” en el sentido del art. 24.1 de la Directiva 2004/83, incluso si no concurren las condiciones previstas por el art. 21.2. Para que se pueda revocar un permiso de residencia concedido a un refugiado, con fundamento en el art. 24.1 de esa Directiva, debido a que ese refugiado apoya a dicha asociación terrorista, las autoridades competentes están obligadas no obstante a llevar a cabo, bajo el control de los tribunales nacionales, una apreciación individual de los aspectos de hecho específicos de las acciones de la asociación así como del refugiado afectados. Y cuando un Estado miembro decide expulsar a un refugiado cuyo permiso de residencia se ha revocado pero suspende la ejecución de esa decisión, es incompatible con la referida Directiva privarle del acceso a los beneficios garantizados por su capítulo VII, a menos que sea aplicable una excepción expresamente prevista por esta Directiva.

Sin embargo, como ya establecieron las STS de Sala 3ª, de 4 de abril de 1997, sobre la desclasificación de documentos clasificados que afectan a la seguridad y defensa del Estado, se acude a unos “conceptos judicialmente asequibles’ definidos por el legislador” que, o bien eliminan totalmente la afección a dicha seguridad, o bien la aminoran, en términos que ponderando los intereses jurídicos en juego permitan dar prevalencia al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva invocado por las recurrentes para pedir la desclasificación.

En la STS 583/2008, Sala 3ª, de 27 marzo 2008, sobre revocación improcedente del derecho de asilo, con falta de prueba de la participación en el tráfico de armas y contratación de mercenarios, se enjuicia el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el día 17 de marzo de 2006, por el que desestimaba el recurso de reposición formulado por un ciudadano de nacionalidad ecuatoguineana y asilado político en España desde el 13 de marzo de 1986, presentado contra el anterior Acuerdo del citado Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2005, revocaba la mencionada concesión del asilo²³.

En ambos casos, se citaban los Acuerdos del Consejo de Ministros como hechos determinantes de la revocación las actividades realizadas desde España por el recurrente contra el régimen político actual de Guinea Ecuatorial, “en concreto los intentos de golpe de estado de mayo de 1997, de febrero y marzo de 2004, así como el desplazamiento a Croacia en marzo de 2005 para entablar diferentes contactos con empresarios vinculados con negocios petrolíferos y de compraventa de armas”. Estas actividades constaban el "INFORME sobre las actividades de Augusto, autoproclamado Presidente

mediante resolución de 27 de mayo de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de julio de 2013, en el procedimiento H.T. contra Land Baden-Württemberg.

²³ STS 583/2008, Sala 3ª, de 27 marzo 2008. <http://www.poderjudicial.es /search/ contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=176768&links=asilo%20guinea&op timize=20080410&publicinterface=true>

del Gobierno de Guinea Ecuatorial en el Exilio”, elaborado el día 27 de octubre de 2005 por la Unidad Central de Inteligencia de la Comisaría General de Información, de la Subdirección General Operativa de la Dirección General de Policía, que dio lugar, en la misma fecha de 27 de octubre de 2005, a la apertura de un período de información previa, acordado por el Subdirector General de Asilo, en el que es emitido otro Informe por el Centro Nacional de Inteligencia²⁴.

Pues bien, con la base de tales informes, y mediante Acuerdo de la Oficina de Asilo y Refugio fue incoado el expediente administrativo para la revocación del asilo, en el que, como únicos trámites, constan la audiencia del recurrente, a quien se denegó la suspensión de dicho trámite, y la propuesta de revocación, acordada por unanimidad por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio pese a la comunicación de la Delegación en España del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR)²⁵.

Pues bien, según el F.J. 2º de la citada STS 583/2008, de 27 marzo 2008, la fundamentación jurídica de los Acuerdos del Consejo de Ministro alude al art. 20.1.b) de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado (LRDAR), modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone que

“el Gobierno podrá acordar la revocación del asilo o de alguno o de todos los beneficios previstos en el artículo 2 de esta Ley en los siguientes casos:... b) Cuando se incurra en alguna de las causas previstas en los Convenios Internacionales ratificados por España para la privación de la condición de refugiado o la no aplicación de los mismos”,

Este precepto se remite a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados (art. 3.2 de la misma Ley y 1.F.c) y 33.2 de la Convención): 1º) Cuando “...existan motivos fundados para considerar:... c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas” (1.F.c); y 2º) Cuando el refugiado “... sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la seguridad de tal país” (33.2).

En el primero de los Acuerdos se incluían “las actividades de planificación y organización de varios intentos de golpe de estado para derrocar al régimen de Guinea Ecuatorial, en las que se incluyen la recluta de mercenarios y el tráfico de armas”, considerados como los “motivos fundados” exigidos en el artículo 1.F.c) de la Convención. Y se destaca la consideración en ese sentido tienen por parte de la Organización de las Naciones Unidas tanto en relación al reclutamiento de mercenarios como al tráfico ilícito de armas, ya que ambas específicas actividades “están llamadas a tener consecuencias negativas sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Al ser, pues,

²⁴ En ese período de información previa, son emitidos Informes, en fecha de 31 de octubre de 2005, por el Abogado del Estado-Jefe del Ministerio del Interior y por la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

²⁵ En esta Comunicación se hacía constar que “dada la complejidad que presentan tanto los hechos que motivan la propuesta de revocación, así como la doctrina sobre el art. 1 F (c) de la Convención de Ginebra de 1951 y su aplicación al caso concreto, solicitaba que el estudio del presente expediente sea pospuesto para una próxima reunión de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, a la espera de recibir la opinión que se ha solicitado a la sede del ACNUR en Ginebra”.

actividades “contrarias a los principios y finalidades de las Naciones Unidas”, y al incluirse entre los mismos “el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, se concluye que “existen motivos fundados para considerar al Sr. Augusto como un peligro para la seguridad de España”. Su única justificación es la siguiente:

“así lo señala el Centro Nacional de Inteligencia, cuyo criterio debe considerarse ‘motivo fundado’ para la aplicación del artículo 33.2 de la Convención de Ginebra, por ser órgano que ostenta en España la responsabilidad de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones”.

Sin embargo, según el F.J. 5º, se acepta la argumentación relativa a la falta de concurrencia de los requisitos precisos para la aplicación del art. 33.2 de la Convención de Ginebra, y se rechaza la afirmación que se realiza en el primero de los Acuerdos de Consejo de Ministros cuando se expresa que “existen motivos fundados para considerar al Sr. Augusto como un peligro para la seguridad de España”²⁶. En ninguno de los dos informes jurídicos emitidos por el Abogado del Estado-Jefe del Ministerio del Interior y por la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, se realiza “referencia alguna a esta argumentación jurídica del artículo 33.2 de la Convención de Ginebra; esto es, a la existencia de “razones fundadas (para considerar al recurrente) como un peligro para la seguridad del país (España) donde se encuentra”. Tampoco en el Informe emitido por la Comisaría General de Información

“se contiene la más mínima referencia a que alguna de las actividades del recurrente que se narran en el mismo, hubiera implicado un peligro para la seguridad de España; y, por supuesto, tampoco se contiene en el citado Informe ningún tipo de valoración o especulación en dicho sentido”.

Y con los siguientes motivos razona el Tribunal Supremo que no puede acoger la argumentación contenida en el Acuerdo inicial del Consejo de Ministros, de que la simple manifestación por parte del Centro Nacional de Inteligencia -en un informe emitido el mismo día que le es solicitado- debe de ser considerada como un “motivo fundado”, determinante de la aplicación del precepto convencional 33.2 citado y de la revocación de la condición de refugiado del recurrente: a) porque el propio informe del Centro Nacional de Inteligencia no refleja la necesaria y fundada situación de peligro para España como consecuencia de las actividades que se relatan del recurrente (que es el concepto exigido por el precepto convencional que nos ocupa); y b) en segundo término, porque las afirmaciones, que en el mismo Informe se contienen, acerca de “situaciones de crisis y de deterioro de relaciones hispano-guineanas”, o bien de situaciones “de riesgo para

²⁶Como sabemos, el único respaldo de tal afirmación es que así lo expresa en su informe el Centro Nacional de Inteligencia; en dicho informe, tras relatar las actividades del recurrente desde 1997 (en concreto, de 17 de mayo de 1997 en Cabinda, Angola; verano de 1999 en Camerún; marzo de 2004 en Las Palmas de Gran Canaria y Malabo; y marzo y abril de 2005 en Croacia) concluye señalando que “España, ajena a cuantas maquinaciones ha organizado Augusto, se ha visto inmersa en numerosas ocasiones, en situaciones de crisis y de deterioro de relaciones hispano-guineanas y de riesgo para sus intereses y ciudadanos a causa de la ambición de este asilado. En suma, toda su actividad golpista acaba comprometiendo la política exterior española con Guinea Ecuatorial; tiene sus efectos y derivaciones en la política interna española y produce efectos negativos para la comunidad española residente en ese país africano”.

sus intereses y ciudadanos”, o, en fin, de compromiso para “la política exterior española con Guinea Ecuatorial”, con derivaciones en la política interna española y efectos negativos para la colonia española residente en Guinea, “no han contado con la más mínima acreditación e incluso han carecido de soporte objetivo alguno para poder deducir, si quiera por la vía de los indicios, la conclusión o situación expresada.”

Según el F.J. 6º, “hemos de recordar que en nuestras SSTS de 4 de abril de 1997 - con cita de las anteriores STS de 2 de octubre de 1987 y STC de 15 de marzo de 1990 (...) para alcanzar un pronunciamiento individualizado que dé solución satisfactoria al concreto conflicto al que sea preciso dar una respuesta en Derecho”. Entre los principios y normas aplicables, el Tribunal Supremo invoca los arts. 9.1 y 24.1 CE,

“en el que se consagra el derecho fundamental de todas las personas a obtener una tutela judicial efectiva, derecho que ofrece una inicial apariencia de incompatibilidad con la existencia de una parte de la actividad del Gobierno exenta de control jurisdiccional, siempre que alguien pueda invocar un derecho o interés legítimo que haya sido lesionado por dicha actividad.

Y retomando la doctrina jurisprudencial ya explicada sobre los actos de dirección política y los conceptos judicialmente asequibles, afirma que

“nuestro sistema normativo admite la existencia objetiva de unos actos de dirección política del Gobierno en principio inmunes al control jurisdiccional de legalidad, aunque no a otros controles, como son los derivados de la responsabilidad política o el tratamiento judicial de las indemnizaciones que puedan originar, esto no excluye que la vigencia de los artículos 9 y 24.1 de la Constitución nos obligue a asumir aquel control cuando el legislador haya definido mediante conceptos judicialmente asequibles los límites o requisitos previos a los que deben sujetarse dichos actos de dirección política, en cuyo supuesto los Tribunales debemos aceptar el examen de las eventuales extralimitaciones o incumplimiento de los requisitos previos en que el Gobierno hubiera podido incurrir al tomar la decisión”²⁷.

Por consiguiente, “ponderando todos los intereses jurídicos en juego”, en este caso con un concepto como el de los “actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas” (...) se da “prevalencia al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva invocado por el recurrente” porque

“la participación del recurrente en tales concretas actuaciones -tráfico de armas y contratación de mercenarios- no ha resultado acreditada, ni para nosotros, ni para el Tribunal ecuatoguineano que lo juzgó en rebeldía, tratándose, por otra parte, de actuaciones -organizadas sin la intervención directa del recurrente- que se desarrollaron en lugares muy lejanos al Reino de España, como ocurre con Zimbabwe”²⁸.

²⁷STS 583/2008, Sala 3ª, de 27 marzo 2008, FF.JJ. 6 y 7.

²⁸ Según concluye la STS: “Nos vemos, pues, obligados a proceder a la anulación de los Acuerdos impugnados del Consejo de Ministros por los que se decidió revocar la concesión del asilo al ciudadano de Guinea Ecuatorial Augusto; derecho de asilo que le había sido concedido mediante Resolución del Ministro del Interior de fecha 13 de marzo de 1986”. *Ibidem*, FF.JJ. 7 y 8.

