INTENDENTE POLICÍA LOCAL ANDALUCÍA

www.temariotepol.com

INTENDENTE POLICÍA LOCAL ANDALUCÍA

VOLUMEN 1 · TEMAS 1 A 10

Autor: Isaac Jacob Castaño Carmona
© Castaño Carmona Isaac J.
ISBN: 9789403949062

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento sin la autorización por escrito de su autor.

ÍNDICE

Tema 1. El Derecho comunitario. Tipología de fuentes. Aplicación y eficacia del Derecho comunitario en los países miembros. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: derechos fundamentales y libertades básicas.

Tema 1.

1. El Derecho comunitario.Tipología de fuentes.

2. Aplicación y eficacia del Derecho comunitario en los países miembros.

3. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: derechos fundamentales y libertades básicas.

"Europa no se hará de una vez ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas."
-Robert Schuman-

1. EL DERECHO COMUNITARIO Y SU TIPOLOGÍA DE FUENTES

Planteamiento: de «Derecho comunitario» a «Derecho de la Unión»

Quien ejerce el mando en una Policía Local aplica a diario normas que no nacen en el Parlamento de Andalucía ni en las Cortes Generales: el tratamiento de datos personales en una intervención policial, el control de personas en el marco del espacio sin fronteras interiores, el trato debido a una persona extranjera detenida o el uso de una videocámara responden, en buena medida, a reglas europeas. El tema 1 estudia el **sistema jurídico de la Unión Europea**: de dónde procede (fuentes), cómo se jerarquiza, cómo penetra en el ordenamiento español y qué derechos fundamentales garantiza la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**.

La expresión clásica **«Derecho comunitario»** designa el ordenamiento de las Comunidades Europeas (CECA, CEE y Euratom, y después la «Comunidad Europea»). Tras el **Tratado de Lisboa** (en vigor el 1 de diciembre de 2009), la Unión Europea **sustituye y sucede a la Comunidad Europea** (art. 1 TUE) y tiene **personalidad jurídica** (art. 47 TUE, cuyo contenido se reduce a una sola frase: «la Unión tiene personalidad jurídica»). Por eso la terminología oficial actual es **«Derecho de la Unión»**. El epígrafe oficial del tema mantiene la expresión tradicional, y ambas se usan como sinónimas en este texto.

Los dos Tratados que constituyen hoy el Derecho primario son el **Tratado de la Unión Europea (TUE)** y el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**. El art. 1 TFUE precisa que ambos «tienen el mismo valor jurídico» y se denominan conjuntamente «los Tratados». En el texto se cita la versión consolidada de ambos Tratados; la numeración es la posterior a Lisboa.

Ideas clave del planteamiento

Derecho comunitario = Derecho de las Comunidades Europeas
Desde Lisboa (1.12.2009) se habla de Derecho de la Unión
La Unión sustituye y sucede a la Comunidad Europea (art. 1 TUE)
La Unión tiene personalidad jurídica (art. 47 TUE)
Los Tratados: TUE y TFUE, mismo valor jurídico (art. 1 TFUE)
Además, la Carta tiene el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6.1 TUE)

Los Tratados fundacionales y modificativos

El Derecho originario es resultado de una sucesión de tratados internacionales. Conviene conocer, para el examen, el **año de firma y el de entrada en vigor** de cada uno, así como su contenido esencial.

Tratado	Firma	Entrada en vigor	Contenido esencial
CECA (Tratado de París)	París, 18 de abril de 1951	23 de julio de 1952	Primer tratado fundacional. Expiró el 23 de julio de 2002
CEE (Tratado de Roma)	Roma, 25 de marzo de 1957	1 de enero de 1958	Crea la Comunidad Económica Europea
Euratom	Roma, 25 de marzo de 1957	1 de enero de 1958	Crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Sigue en vigor
Tratado de Fusión	Bruselas, 8 de abril de 1965	1 de julio de 1967	Fusiona los ejecutivos de CECA, CEE y Euratom

Tratado	Firma	Entrada en vigor	Contenido esencial
Acta Única Europea	Luxemburgo, 17 de febrero de 1986 y La Haya, 28 de febrero de 1986	1 de julio de 1987	Mercado único y cooperación política europea
Tratado de Maastricht (TUE)	Maastricht, 7 de febrero de 1992	1 de noviembre de 1993	Crea la Unión Europea (pilares)
Tratado de Ámsterdam	Ámsterdam, 2 de octubre de 1997	1 de mayo de 1999	Alto Representante, traslada competencias de justicia e interior a la Comunidad, integra Schengen
Tratado de Niza	Niza, 26 de febrero de 2001	1 de febrero de 2003	Prepara la Unión para la ampliación
Tratado de Lisboa	Lisboa, 13 de diciembre de 2007	1 de diciembre de 2009	Suprime los pilares, Carta vinculante, Presidente del Consejo Europeo

Las **Comunidades** fueron tres: la CECA (carbón y acero), la CEE (mercado común) y Euratom (energía atómica). El **Tratado de París** de 1951 tuvo una duración limitada de cincuenta años: expiró el **23 de julio de 2002**. El Tratado de Roma de 1957 que creó la CEE es el antecedente del actual TFUE; el de Euratom permanece en vigor como tratado distinto y fue objeto de versión consolidada propia, publicada junto a las del TUE y el TFUE.

El **Tratado de Fusión** unificó los órganos ejecutivos de las tres Comunidades. Los llamados **Tratados presupuestarios** reforzaron las competencias presupuestarias del Parlamento: el primero se firmó en Luxemburgo el 22 de abril de 1970 (en vigor el 1 de enero de 1971) y el segundo en Bruselas el 22 de julio de 1975 (en vigor el 1 de junio de 1977), este último con la creación del Tribunal de Cuentas.

El **Acta Única Europea** (1986) es la primera gran reforma de los Tratados fundacionales: introduce el mercado único y la cooperación política europea. El **Tratado de Maastricht** (1992), conocido como «Tratado de la Unión Europea», crea la **Unión Europea** sobre una estructura de pilares: la Comunidad Europea (antigua CEE), la política exterior y de seguridad común y la cooperación en justicia y asuntos de interior. El **Tratado de Ámsterdam** introduce el Alto Representante e incorpora el acervo de Schengen. El **Tratado de Niza** adapta las instituciones a una Unión ampliada.

El **Tratado de Lisboa** reforma el TUE, que mantiene su nombre, y renombra el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea como **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**. Además: suprime la estructura de pilares, dota de personalidad jurídica a la Unión, atribuye a la **Carta de los Derechos Fundamentales** el mismo valor jurídico que los Tratados, crea la presidencia estable del Consejo Europeo y refuerza la política exterior. Se firmó el **13 de diciembre de 2007** y entró en vigor el **1 de diciembre de 2009**.

Antes de Lisboa existió un intento de Constitución Europea: el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se firmó en Roma el **29 de octubre de 2004**, pero **no llegó a entrar en vigor** al no ser ratificado por todos los Estados (los referendos celebrados en Francia y en los Países Bajos fueron negativos). Es el objeto de la Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional español, que se estudia en el apartado dedicado a la relación con la Constitución.

Los Tratados de adhesión y las ampliaciones

Cada ampliación se instrumenta mediante un **Tratado de adhesión**, que forma parte del Derecho originario. El de España y Portugal se firmó en **Madrid y Lisboa el 12 de junio de**

1985 y entró en vigor el **1 de enero de 1986**; el consentimiento del Estado se prestó con la **Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas** (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985), que invoca el art. 93 de la Constitución.

Ampliación	Firma del Tratado	Entrada en vigor	Estados
Primera	Bruselas, 22 de enero de 1972	1 de enero de 1973	Dinamarca, Irlanda y Reino Unido
Segunda	Atenas, 28 de mayo de 1979	1 de enero de 1981	Grecia
Tercera	Madrid y Lisboa, 12 de junio de 1985	1 de enero de 1986	España y Portugal
Cuarta	Corfú, 24 de junio de 1994	1 de enero de 1995	Austria, Finlandia y Suecia
Quinta	Atenas, 16 de abril de 2003	1 de mayo de 2004	Chequia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia
Sexta	Luxemburgo, 25 de abril de 2005	1 de enero de 2007	Bulgaria y Rumanía
Séptima	Bruselas, 9 de diciembre de 2011	1 de julio de 2013	Croacia

El **Reino Unido** abandonó la Unión el **31 de enero de 2020** (a las 23:00 horas, hora de Greenwich) mediante el procedimiento de retirada del art. 50 TUE, por lo que la Unión cuenta desde entonces con **27 Estados miembros**. Con Croacia (1 de julio de 2013) se llegó a 28.

Concepto y caracteres del Derecho de la Unión

El **Derecho de la Unión Europea** es el ordenamiento jurídico, creado por los Estados miembros mediante los Tratados y desarrollado por las instituciones de la Unión y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que regula la organización y el funcionamiento de la Unión, sus competencias y las relaciones entre la Unión, los Estados miembros y las personas. No es Derecho internacional público clásico ni Derecho interno de ningún Estado: es un ordenamiento **supranacional** con características propias, que el Tribunal de Justicia ha ido perfilando desde los años sesenta del siglo XX.

Caracteres del Derecho de la UE

1) Ordenamiento propio y autónomo
2) Primacía sobre el Derecho nacional
3) Efecto directo
4) Aplicabilidad inmediata (reglamentos)
5) Interpretado de modo uniforme por el TJUE
6) Control del cumplimiento por la Comisión y el TJUE

Un ordenamiento propio y autónomo

En la sentencia **Van Gend en Loos** (asunto 26/62, de **5 de febrero de 1963**) el Tribunal de Justicia afirmó que la Comunidad constituye un **nuevo ordenamiento jurídico** en beneficio del cual los Estados han limitado sus derechos soberanos, y cuyos sujetos no son solo los Estados sino también los particulares. En **Costa/ENEL** (asunto 6/64, de **15 de julio**

de 1964) añadió que el Derecho nacido del Tratado, fuente autónoma, no puede ser desplazado por normas internas sin perder su carácter comunitario. De ahí se deriva la **autonomía**: la validez y el sentido de las normas de la Unión se juzgan por criterios propios, no por los del Derecho nacional de cada Estado. En el asunto **Internationale Handelsgesellschaft** (asunto 11/70, de **17 de diciembre de 1970**) el Tribunal declaró que la validez de un acto comunitario solo puede enjuiciarse a la luz del Derecho comunitario, y que ni siquiera las normas constitucionales nacionales pueden afectarla; a la vez, precisó que el respeto de los derechos fundamentales forma parte integrante de los **principios generales del Derecho** cuya observancia garantiza el Tribunal.

Primacía

La **primacía** es la regla según la cual, en caso de conflicto entre una norma de la Unión y una norma nacional, **prevalece la de la Unión**, cualquiera que sea el rango de la norma nacional (ley, reglamento e incluso norma constitucional) y cualquiera que sea su fecha, anterior o posterior. Fue formulada por el Tribunal de Justicia en el asunto Costa/ENEL; no figura en el articulado de los Tratados, pero **la Declaración nº 17**, aneja al Acta final de la Conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, recuerda que los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos **priman sobre el Derecho de los Estados miembros** en las condiciones establecidas por la jurisprudencia. El dictamen del Servicio Jurídico del Consejo (22 de junio de 2007) anejo a esa Declaración añade que la ausencia de mención expresa en el Tratado no altera la existencia del principio.

La consecuencia práctica la formuló el asunto **Simmenthal** (asunto 106/77, de **9 de marzo de 1978**): el juez nacional encargado de aplicar el Derecho de la Unión debe garantizar su plena eficacia, **dejando inaplicada** cualquier disposición nacional contraria, anterior o posterior, sin esperar a que sea derogada por vía legislativa ni anulada por vía constitucional.

Efecto directo

El **efecto directo** es la aptitud de una norma de la Unión para crear derechos y obligaciones que los particulares pueden **invocar directamente ante los jueces nacionales**, sin necesidad de ninguna norma interna de transposición. Procede de **Van Gend en Loos**, que lo reconoció respecto de una cláusula de «statu quo» del Tratado CEE (el art. 12 del Tratado de Roma, que prohibía a los Estados introducir nuevos derechos de aduana o aumentar los existentes; en el litigio, un derecho aplicado por los Países Bajos a un producto procedente de Alemania). La jurisprudencia exige que la disposición sea **clara y precisa, incondicional y no necesite medidas ulteriores de ejecución** por la Unión o por los Estados.

El efecto directo puede ser **vertical** (el particular lo invoca frente al Estado y sus órganos) y **horizontal** (frente a otro particular). Se estudiará en detalle en el segundo gran apartado del tema; baste ahora esta síntesis: los **artículos de los Tratados** que cumplen las condiciones tienen efecto directo vertical y horizontal (así, el art. 119 CEE sobre igualdad de retribución entre hombres y mujeres en el asunto **Defrenne II**, asunto 43/75, 1976); los **reglamentos** son directamente aplicables y pueden tener efecto directo en ambas direcciones; las **directivas**, solo efecto vertical y una vez vencido el plazo de transposición; las **decisiones**, frente a sus destinatarios.

Aplicabilidad inmediata

La **aplicabilidad inmediata** (o aplicabilidad directa) significa que la norma de la Unión **forma parte del ordenamiento de cada Estado miembro desde su entrada en vigor, sin necesidad de ningún acto de recepción o transformación** por el legislador nacional. El art. 288 TFUE la atribuye expresamente a los **reglamentos**, que son «directamente aplicables en cada Estado miembro». Hay que distinguirla del efecto directo: la aplicabilidad inmediata se refiere a la **incorporación** de la norma al ordenamiento interno; el efecto directo, a su **invocabilidad por los particulares** ante los tribunales. Un reglamento es siempre directamente aplicable, pero que además genere derechos para los particulares depende de que sus disposiciones sean suficientemente claras e incondicionales.

Jurisprudencia básica del Tribunal de Justicia

Asunto	Fecha	Doctrina esencial
Van Gend en Loos, 26/62	5 de febrero de 1963	Nuevo ordenamiento jurídico. Efecto directo de las disposiciones claras e incondicionales
Costa/ENEL, 6/64	15 de julio de 1964	Autonomía y primacía del Derecho comunitario
Internationale Handelsgesellschaft, 11/70	17 de diciembre de 1970	Primacía incluso frente a normas constitucionales. Derechos fundamentales como principios generales
Van Duyn, 41/74	4 de diciembre de 1974	Una directiva puede tener efecto directo frente al Estado
Defrenne II, 43/75	1976	Efecto directo horizontal del principio de igualdad de retribución (art. 119 CEE)
Simmenthal, 106/77	9 de marzo de 1978	El juez nacional debe dejar inaplicada la norma interna contraria
Marshall, 152/84	26 de febrero de 1986	La directiva no puede imponer obligaciones a un particular
Marleasing, C-106/89	13 de noviembre de 1990	Interpretación conforme con la directiva aunque no haya sido transpuesta
Francovich, C-6/90 y C-9/90	19 de noviembre de 1991	Responsabilidad del Estado por no transponer una directiva
Brasserie du Pêcheur y Factortame III, C-46/93 y C-48/93	5 de marzo de 1996	Condiciones de la responsabilidad del Estado

El sistema de fuentes: visión de conjunto

Las **fuentes** del Derecho de la Unión se ordenan en tres niveles: el **Derecho originario** (los Tratados y los textos con su mismo valor), el **Derecho derivado** (los actos adoptados por las instituciones en aplicación de los Tratados) y las **fuentes complementarias** (los acuerdos internacionales de la Unión, los principios generales y la jurisprudencia, entre otras). La relación entre ellos responde a una **jerarquía normativa**: el Derecho derivado debe respetar el originario y es invalidable si lo vulnera (art. 263 TFUE, control de legalidad; art. 267 TFUE, cuestión prejudicial de validez).

Fuentes del Derecho de la UE

Originario: TUE, TFUE, Carta, Protocolos y Anexos
Originario: Tratados de adhesión y de reforma
Derecho derivado: reglamentos, directivas, decisiones
Recomendaciones y dictámenes (no vinculantes)
Acuerdos internacionales celebrados por la Unión
Principios generales y jurisprudencia del TJUE
Otras fuentes (acuerdos interinstitucionales, actos atípicos)

Los **acuerdos internacionales celebrados por la Unión** ocupan un lugar intermedio: vinculan a las instituciones y a los Estados (art. 216.2 TFUE), están por debajo de los Tratados y por encima del Derecho derivado. Los **principios generales** del Derecho de la Unión, de creación jurisprudencial, están al mismo nivel que el Derecho originario, y la **Carta** tiene el valor jurídico de los Tratados.

El Derecho originario

El Tratado de la Unión Europea (TUE)

Consta de **preámbulo y 55 artículos** distribuidos en **seis Títulos**. Es el texto de los principios constitucionales de la Unión: valores, objetivos, competencias, democracia, instituciones, cooperaciones reforzadas, acción exterior y disposiciones finales.

Estructura del TUE (55 artículos)

Título I. Disposiciones comunes (arts. 1 a 8)
Título II. Principios democráticos (arts. 9 a 12)
Título III. Instituciones (arts. 13 a 19)
Título IV. Cooperaciones reforzadas (art. 20)
Título V. Acción exterior y PESC (arts. 21 a 46)
Título VI. Disposiciones finales (arts. 47 a 55)

Valores (art. 2 TUE). La Unión se funda en los valores de **respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos**, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías. Son comunes a los Estados en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Objetivos (art. 3 TUE). Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos; ofrecer un **espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores**, con libre circulación de personas y medidas adecuadas de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y prevención y lucha contra la delincuencia; establecer un **mercado interior** y favorecer un desarrollo sostenible; combatir la exclusión social y la discriminación, y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres y los derechos del niño; promover la cohesión económica, social y territorial y respetar la diversidad cultural y lingüística; establecer una **unión económica y monetaria cuya moneda es el euro**; y, en las relaciones con el resto del mundo, defender sus valores e intereses, y contribuir a la paz, la seguridad, el comercio libre y justo, los derechos humanos y el estricto respeto del Derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas.

Competencias, identidad nacional y cooperación leal (art. 4 TUE). Las competencias no atribuidas a la Unión **corresponden a los Estados miembros** (apdo. 1). La Unión respeta la **igualdad de los Estados** ante los Tratados y su **identidad nacional**, incluida la autonomía local y regional; respeta también las **funciones esenciales del Estado**, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el **orden público** y salvaguardar la **seguridad nacional**, cuya salvaguarda sigue siendo **responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro** (apdo. 2). Este último inciso es fundamental para un mando policial: la seguridad pública sigue siendo una competencia esencialmente nacional, sin perjuicio del espacio de libertad, seguridad y justicia. En virtud del principio de **cooperación leal** (apdo. 3), la Unión y los Estados se respetan y asisten mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados; los Estados adoptan todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o de los actos de las instituciones, facilitan a la Unión el cumplimiento de su misión y se abstienen de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

Derechos fundamentales (art. 6 TUE). Tres apartados: (1) la Unión reconoce los derechos, libertades y principios de la **Carta de los Derechos Fundamentales** de 7 de

diciembre de 2000, **adaptada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007**, la cual tiene el **mismo valor jurídico que los Tratados**; las disposiciones de la Carta no amplían en modo alguno las competencias de la Unión y se interpretan con arreglo a su Título VII y a las explicaciones; (2) la Unión se **adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales** (CEDH), sin que la adhesión modifique las competencias de la Unión; (3) los derechos fundamentales garantizados por el CEDH y los que son fruto de las **tradiciones constitucionales comunes** a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como **principios generales**.

Violación grave de los valores (art. 7 TUE). Procedimiento de control de los valores del art. 2:

Fase	Quién propone	Quién decide y con qué mayoría
Riesgo claro de violación grave (art. 7.1)	Un tercio de los Estados miembros, el Parlamento Europeo o la Comisión (propuesta motivada)	El Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, previa aprobación del Parlamento Europeo
Violación grave y persistente (art. 7.2)	Un tercio de los Estados miembros o la Comisión	El Consejo Europeo, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo
Sanciones (art. 7.3)	Tras la constatación del art. 7.2	El Consejo, por mayoría cualificada, puede suspender derechos del Estado, incluido el derecho de voto. Las obligaciones del Estado siguen vinculándole
Modificación o revocación (art. 7.4)	Cambio de situación	El Consejo, por mayoría cualificada

Antes de constatar el riesgo, el Consejo debe **oír al Estado miembro** de que se trate y puede dirigirle recomendaciones; antes de constatar la violación grave y persistente, el Consejo Europeo invita al Estado a presentar sus observaciones. El Tribunal de Justicia solo puede controlar los aspectos de procedimiento de la constatación, a petición del Estado afectado (art. 269 TFUE).

Principios democráticos (arts. 9 a 12 TUE). La Unión respeta el principio de **igualdad de sus ciudadanos** (art. 9); **ciudadano de la Unión** es toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, y la ciudadanía de la Unión **se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla**. El funcionamiento de la Unión se basa en la **democracia representativa** (art. 10): los ciudadanos están directamente representados en el **Parlamento Europeo**; los Estados, en el Consejo Europeo y en el Consejo, por sus gobiernos, que responden ante sus parlamentos nacionales o ante sus ciudadanos; los partidos políticos a escala europea contribuyen a formar la conciencia política europea. El art. 11 regula el **diálogo con la sociedad civil** y la **iniciativa ciudadana**: un grupo de al menos **un millón de ciudadanos** de la Unión, nacionales de un **número significativo de Estados miembros**, puede invitar a la Comisión a presentar una propuesta adecuada sobre cuestiones en que los ciudadanos estimen necesario un acto jurídico de la Unión para aplicar los Tratados (las condiciones y procedimiento se fijan por reglamento con arreglo al art. 24 TFUE). El art. 12 recoge el papel de los **parlamentos nacionales**.

Instituciones (art. 13 TUE). El marco institucional de la Unión tiene por finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos y servir a sus intereses y a los de sus ciudadanos. Son **siete instituciones**: 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. Cada institución actúa dentro de los límites de las atribuciones que le confieren

los Tratados (principio de **atribución institucional**) y se rigen por la cooperación leal. El Parlamento, el Consejo y la Comisión cuentan con el apoyo del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, con funciones consultivas.

Datos de los arts. 14 a 17 TUE. El **Parlamento Europeo** ejerce, conjuntamente con el Consejo, la función legislativa y la presupuestaria, así como funciones de control político y consultivas; sus miembros se eligen por cinco años y el Tratado fija un máximo de 750 diputados más el Presidente, con un mínimo de seis y un máximo de noventa y seis escaños por Estado. Elige al Presidente de la Comisión. El **Consejo Europeo** da a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define sus orientaciones y prioridades políticas generales, sin ejercer función legislativa; lo componen los jefes de Estado o de Gobierno, su Presidente y el Presidente de la Comisión; se reúne dos veces por semestre y, salvo disposición en contrario, decide por consenso; su Presidente es elegido por mayoría cualificada para un mandato de **dos años y medio, renovable una sola vez**. El **Consejo** ejerce, conjuntamente con el Parlamento, las funciones legislativa y presupuestaria; en el art. 16.4 TUE se define la **mayoría cualificada**, aplicable desde el 1 de noviembre de 2014: al menos el **55 % de los miembros del Consejo**, que incluya como mínimo a **quince** de ellos y represente a Estados miembros que reúnan al menos el **65 % de la población** de la Unión; la **minoría de bloqueo** debe incluir al menos **cuatro miembros** del Consejo. El Consejo se reúne en público cuando delibera y vota sobre un proyecto de acto legislativo. La **Comisión** promueve el interés general de la Unión y vela por la aplicación de los Tratados y del Derecho de la Unión (es la «guardiana de los Tratados»); **los actos legislativos de la Unión solo pueden adoptarse a propuesta de la Comisión, salvo que los Tratados dispongan otra cosa**; su mandato es de cinco años; es colegiadamente responsable ante el Parlamento Europeo, que puede votar una moción de censura.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 19 TUE). Comprende el **Tribunal de Justicia**, el **Tribunal General** y los **tribunales especializados**; garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. 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. El Tribunal de Justicia está compuesto por **un juez por Estado miembro**, asistidos por abogados generales, y el Tribunal General por al menos un juez por Estado (en la práctica, dos por Estado desde la reforma de 2019); los jueces y abogados generales son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros **por un período de seis años**, renovable. Sus competencias (art. 19.3): a) resolver los recursos interpuestos por un Estado miembro, una institución o una persona física o jurídica; b) pronunciarse, 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; c) pronunciarse en los demás casos previstos por los Tratados.

Cooperaciones reforzadas (art. 20 TUE). Permiten que los Estados miembros que lo deseen avancen entre sí en ámbitos que **no sean de competencia exclusiva** de la Unión, utilizando sus instituciones. Solo pueden autorizarse como **último recurso**, cuando el Consejo haya establecido que los objetivos no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y siempre que participen **al menos nueve Estados miembros**. Están abiertas en todo momento a los demás Estados; los actos adoptados vinculan solo a los Estados participantes y no forman parte del acervo que deben aceptar los candidatos a la adhesión.

Revisión de los Tratados (art. 48 TUE). Existen dos vías. El **procedimiento de revisión ordinario**: el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión pueden presentar al Consejo proyectos de revisión; el Consejo los remite al Consejo Europeo y los notifica a los parlamentos nacionales; si el Consejo Europeo decide por **mayoría simple**, previa consulta al Parlamento y a la Comisión, examinar las modificaciones, convoca una **Convención**, que adopta por consenso una recomendación a la **Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros**, la cual aprueba las modificaciones de común acuerdo; estas **entran en vigor tras ser ratificadas por todos los Estados miembros** según sus normas constitucionales. Si transcurridos **dos años** desde la firma del tratado modificativo **cuatro quintos de los Estados** lo han ratificado y uno o varios

tienen dificultades, el Consejo Europeo examina la cuestión. Los **procedimientos de revisión simplificados** permiten, por un lado, que el Consejo Europeo, por **unanimidad**, modifique la Tercera Parte del TFUE (políticas y acciones internas) sin ampliar las competencias de la Unión y previa aprobación de los Estados según sus normas constitucionales; y, por otro, que autorice pasar de la unanimidad a la **mayoría cualificada** (cláusula pasarela), salvo en decisiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa; en la pasarela, los parlamentos nacionales disponen de **seis meses** para oponerse.

Adhesión (art. 49 TUE). Cualquier **Estado europeo** que respete los valores del art. 2 y se comprometa a promoverlos puede solicitar el ingreso. La solicitud se dirige al Consejo, que se pronuncia **por unanimidad** previa consulta a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo componen. Se tienen en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo. Las condiciones de admisión se establecen en un **acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante**, que debe ser ratificado por todos los Estados contratantes.

Retirada (art. 50 TUE). Todo Estado miembro puede decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. Debe **notificarlo al Consejo Europeo**; la Unión negocia con él un acuerdo de retirada, que celebra el Consejo, por **mayoría cualificada** y previa aprobación del Parlamento Europeo. Los Tratados dejan de aplicarse al Estado desde la entrada en vigor del acuerdo o, a falta de este, **dos años después de la notificación**, salvo que el Consejo Europeo, de acuerdo con el Estado, decida por unanimidad prorrogar el plazo. El Estado que se retira no participa en las deliberaciones del Consejo Europeo ni del Consejo que le afecten. Si pide de nuevo la adhesión, se aplica el procedimiento del art. 49.

Disposiciones finales (arts. 51 a 55 TUE). Los **Protocolos y Anexos** de los Tratados **forman parte integrante** de estos (art. 51). El Tratado se concluye por un **período de tiempo ilimitado** (art. 53). Se ratifica según las normas constitucionales de cada Estado y los instrumentos se depositan ante el **Gobierno de la República Italiana** (art. 54). Está redactado en un ejemplar único en las lenguas oficiales de la Unión, todas igualmente auténticas (art. 55).

Datos del TUE para el examen

Art. 2: valores. Art. 3: objetivos. Art. 5: atribución, subsidiariedad y proporcionalidad
Art. 6: Carta (mismo valor que los Tratados), adhesión al CEDH, principios generales
Art. 7: 4/5 del Consejo, unanimidad del Consejo Europeo
Art. 13: siete instituciones. Art. 19: TJUE (jueces 6 años)
Art. 20: cooperación reforzada, al menos 9 Estados
Art. 48: revisión. Art. 49: adhesión. Art. 50: retirada (2 años)
Art. 51: los Protocolos forman parte de los Tratados

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

Desarrolla las políticas y el funcionamiento de la Unión. Se divide en **preámbulo, siete Partes y 358 artículos** (la Parte Séptima termina en el art. 358).

Parte	Contenido	Artículos
Primera	Principios. Título I: categorías y ámbitos de competencias. Título II: disposiciones de aplicación general	1 a 17
Segunda	No discriminación y ciudadanía de la Unión	18 a 25

Parte	Contenido	Artículos
Tercera	Políticas y acciones internas de la Unión (24 títulos)	26 a 197
Cuarta	Asociación de los países y territorios de ultramar	198 a 204
Quinta	Acción exterior de la Unión	205 a 222
Sexta	Disposiciones institucionales y financieras	223 a 334
Séptima	Disposiciones generales y finales	335 a 358

La **Tercera Parte** incluye, entre otros, el mercado interior (Título I, arts. 26 y 27), la libre circulación de mercancías (Título II), la agricultura y la pesca (Título III), la libre circulación de personas, servicios y capitales (Título IV, arts. 45 a 66), el **espacio de libertad, seguridad y justicia** (Título V, arts. 67 a 89), los transportes (Título VI) y las normas sobre competencia, fiscalidad y aproximación de legislaciones (Título VII). La **Sexta Parte** (arts. 223 a 334) regula las instituciones (Título I, Capítulo 1), los **actos jurídicos y sus procedimientos de adopción** (Título I, Capítulo 2, arts. 288 a 299), los órganos consultivos, las disposiciones financieras y las cooperaciones reforzadas (Título III).

Los primeros artículos del TFUE. El **art. 1** establece que el Tratado organiza el funcionamiento de la Unión y determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias, y que el TUE y el TFUE tienen el mismo valor jurídico. Los **arts. 2 a 6** clasifican las competencias de la Unión (apartado siguiente). Los **arts. 7 a 17** contienen las disposiciones de aplicación general: coherencia entre políticas (art. 7); eliminación de desigualdades y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres (art. 8); exigencias de empleo, protección social, lucha contra la exclusión y niveles de educación y salud (art. 9); lucha contra la discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (art. 10); protección del medio ambiente y desarrollo sostenible (art. 11); protección de los consumidores (art. 12); bienestar animal (art. 13); servicios de interés económico general (art. 14).

No discriminación y ciudadanía de la Unión (arts. 18 a 25 TFUE). El art. 18 prohíbe toda discriminación por razón de **nacionalidad** en el ámbito de aplicación de los Tratados. El art. 19 faculta al Consejo, por **unanimidad**, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa aprobación del Parlamento Europeo, para adoptar acciones adecuadas contra la discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. El **art. 20** crea la **ciudadanía de la Unión**: es ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro; la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional y no la sustituye. Los ciudadanos tienen, entre otros, el derecho a: a) circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; b) ser **electores y elegibles** en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales; c) acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado del que sean nacionales, a la **protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro**; d) formular peticiones al Parlamento Europeo, recurrir al Defensor del Pueblo Europeo y dirigirse a las instituciones en una de las lenguas de los Tratados y recibir la contestación en esa lengua. Estos derechos reaparecen en los arts. 39 a 46 de la Carta. Los arts. 21 a 25 TFUE los desarrollan: el art. 21 (libre circulación y residencia), el art. 22 (derecho de sufragio en elecciones europeas y municipales, con modalidades que fija el Consejo por unanimidad y previa consulta al Parlamento), el art. 23 (protección diplomática y consular), el art. 24 (**iniciativa ciudadana**, derecho de petición del art. 227, Defensor del Pueblo del art. 228 y derecho a escribir a las instituciones en cualquier lengua oficial) y el art. 25 (informe de la Comisión cada tres años y

posibilidad de completar los derechos por unanimidad del Consejo previa aprobación del Parlamento).

Otros artículos del TFUE de especial interés. El art. 45 garantiza la libre circulación de los **trabajadores** (no discriminación por razón de nacionalidad en cuanto a empleo, retribución y demás condiciones de trabajo; limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud públicas; no se aplica a los empleos en la administración pública). El art. 49 prohíbe las restricciones a la **libertad de establecimiento**. El **Título V** de la Tercera Parte (arts. 67 a 89) regula el espacio de libertad, seguridad y justicia: el art. 67.3 establece que la Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia, de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal. Y el **art. 276 TFUE** limita el control jurisdiccional: en el ejercicio de sus atribuciones respecto de los capítulos 4 y 5 del Título V (cooperación judicial en materia penal y cooperación policial), el Tribunal de Justicia **no es competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro**, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

Protocolos, Anexos y Declaraciones

Los **Protocolos y Anexos** de los Tratados forman parte integrante de estos (art. 51 TUE) y tienen, por tanto, valor de Derecho originario: regulan cuestiones como el papel de los parlamentos nacionales, la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (**Protocolo nº 2**), el Estatuto del Tribunal de Justicia o los privilegios e inmunidades. Las **Declaraciones**, en cambio, **no tienen valor vinculante** propio: son instrumentos de interpretación política (por ejemplo, la Declaración nº 17 sobre la primacía). La versión consolidada publicada en 2010 acompañaba a los Tratados con 37 Protocolos y 65 Declaraciones; la versión consolidada vigente fue publicada el 7 de junio de 2016.

La Carta de los Derechos Fundamentales

Tiene el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6.1 TUE). Se estudia con detalle en el tercer apartado del tema.

Los principios generales del Derecho de la Unión

Los **principios generales del Derecho** son normas no escritas, inferidas por el Tribunal de Justicia a partir de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y de los tratados internacionales de derechos humanos de los que los Estados son parte (en especial el CEDH), y que se aplican como Derecho primario. Su base positiva es el **art. 6.3 TUE**, que afirma que los derechos fundamentales garantizados por el CEDH y los que resultan de las tradiciones constitucionales comunes **forman parte del Derecho de la Unión como principios generales**. La jurisprudencia Internationale Handelsgesellschaft (1970) los reconoce como parte integrante del Derecho que protege el Tribunal.

Pertenecen a esta categoría, entre otros, la **seguridad jurídica**, la **protección de la confianza legítima**, la **proporcionalidad**, la **igualdad y no discriminación**, la **irretroactividad de las normas** sancionadoras, el **derecho de defensa** y el respeto de los **derechos fundamentales**. Muchos de ellos han sido recogidos después en la Carta (arts. 20, 21, 41, 47, 48 y 49) y, en general, los principios generales sirven para tres funciones: **interpretar** el Derecho de la Unión, **parámetro de validez** de los actos de las instituciones (un acto contrario a un principio general puede ser anulado) y **límite** a la actuación de los Estados cuando aplican el Derecho de la Unión.

Delimitación de competencias: atribución, subsidiariedad y proporcionalidad (art. 5 TUE)

El art. 5 TUE enuncia los tres principios que rigen la **delimitación** y el **ejercicio** de las competencias de la Unión.

Art. 5 TUE (resumen). 1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de **atribución**. El ejercicio de esas competencias se rige por los principios de **subsidiariedad y proporcionalidad**. 2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa **dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados** para alcanzar los objetivos que estos determinan; toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros. 3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que **no sean de su competencia exclusiva**, la Unión intervendrá solo 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 aplican el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo nº 2, y los parlamentos nacionales velan por su respeto con arreglo al procedimiento establecido en dicho Protocolo. 4. 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 aplican este principio de conformidad con el Protocolo nº 2.

Principio	Ámbito	Idea clave
Atribución	Delimita las competencias	La Unión solo actúa si los Tratados le atribuyen competencia. Lo no atribuido corresponde a los Estados
Subsidiariedad	Ejerce las competencias no exclusivas	Intervención de la Unión solo si los Estados no pueden alcanzar suficientemente los objetivos y la Unión lo hace mejor
Proporcionalidad	Ejerce todas las competencias	Contenido y forma de la acción no exceden de lo necesario

El control de la subsidiariedad por los parlamentos nacionales

El **Protocolo nº 2** sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad regula el llamado **«mecanismo de alerta temprana»**. Los datos esenciales son los siguientes. Los parlamentos nacionales disponen de **ocho semanas** a partir de la transmisión de un proyecto de acto legislativo para enviar un **dictamen motivado** en el que expongan por qué consideran que el proyecto no respeta el principio de subsidiariedad. Cada parlamento nacional dispone de **dos votos**; en un sistema bicameral, **cada cámara tiene un voto**. Si los dictámenes motivados alcanzan **un tercio** del total de votos atribuidos a los parlamentos nacionales (**un cuarto** si el proyecto se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia), se activa la llamada **«tarjeta amarilla»**: la institución autora debe volver a examinar el proyecto y puede mantenerlo, modificarlo o retirarlo, motivando su decisión. Si los dictámenes representan **la mayoría simple** de los votos y el proyecto se tramita por el procedimiento legislativo ordinario, la Comisión debe reexaminar su propuesta y, si decide mantenerla, justificar ante el Parlamento Europeo y el Consejo su compatibilidad con el principio de subsidiariedad: es la **«tarjeta naranja»**, tras la cual el legislador puede poner fin al examen de la propuesta si lo decide el 55 % de los miembros del Consejo o una mayoría en el Parlamento Europeo.

Además, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre los recursos por **violación del principio de subsidiariedad** de un acto legislativo, interpuestos por un Estado miembro o transmitidos por este en nombre de su parlamento nacional.

En España, el control corresponde a las **Cortes Generales**, a través de la **Comisión Mixta para la Unión Europea** (regulada por la Ley 8/1994), que remite las iniciativas

europeas a los parlamentos autonómicos, que disponen de **cuatro semanas** para enviar sus dictámenes motivados a las Cortes.

Control de subsidiariedad (Protocolo nº 2)

Plazo para el dictamen motivado: 8 semanas
Cada parlamento nacional: 2 votos (uno por cámara)
Tarjeta amarilla: 1/3 de los votos (1/4 en ELSJ)
Tarjeta naranja: mayoría simple de los votos (solo procedimiento legislativo ordinario)
Control jurisdiccional: recurso ante el TJUE por violación de la subsidiariedad
España: Comisión Mixta para la UE. Parlamentos autonómicos: 4 semanas

Categorías y ámbitos de competencias de la Unión (arts. 2 a 6 TFUE)

El **Título I de la Primera Parte del TFUE** (arts. 1 a 6) clasifica las competencias en tres categorías principales, más dos particulares (coordinación de las políticas económicas, de empleo y sociales; y política exterior y de seguridad común).

Competencia exclusiva (arts. 2.1 y 3 TFUE)

Solo la **Unión** puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes; los Estados miembros solo pueden hacerlo por sí mismos si la Unión los faculta para ello o para aplicar actos de la Unión. El art. 3.1 enumera los ámbitos:

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;
e) la **política comercial común**.

El art. 3.2 añade que la Unión tiene también 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.

Competencia compartida (arts. 2.2 y 4 TFUE)

La Unión y los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos vinculantes, pero los **Estados ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya**; y la ejercerán de nuevo en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercerla. Es la categoría **residual**: el art. 4.1 la define como la competencia que los Tratados atribuyen a la Unión **fuera de los ámbitos de los arts. 3 y 6**. El art. 4.2 enumera como principales los ámbitos siguientes:

a) el **mercado interior**;
b) la **política social**, en los aspectos definidos en el TFUE;
c) la **cohesión económica, social y territorial**;
d) la **agricultura y la pesca**, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos;
e) el **medio ambiente**;
f) la **protección de los consumidores**;
g) los **transportes**;
h) las **redes transeuropeas**;

i) la **energía**;

j) el **espacio de libertad, seguridad y justicia**;

k) los asuntos comunes de **seguridad en materia de salud pública**, en los aspectos definidos en el TFUE.

En los ámbitos de la **investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio**, la Unión puede llevar a cabo acciones y, en particular, definir y realizar programas, sin que su ejercicio impida a los Estados ejercer la suya (art. 4.3). Lo mismo ocurre en los ámbitos de la **cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria** (art. 4.4).

Es esencial retener que el **espacio de libertad, seguridad y justicia**, en el que se encuadran la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal, es una competencia **compartida**.

Coordinación de políticas y PESC (arts. 2.3, 2.4 y 5 TFUE)

Los Estados miembros **coordinan sus políticas económicas y de empleo** en el seno de la Unión, que tiene competencia para adoptar medidas, en particular las orientaciones generales (art. 5.1 y 5.2); la Unión puede adoptar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales (art. 5.3). La Unión tiene competencia, de conformidad con el TUE, para definir y aplicar una **política exterior y de seguridad común**, incluida la definición progresiva de una política común de defensa (art. 2.4).

Competencias de apoyo, coordinación o complemento (arts. 2.5 y 6 TFUE)

La Unión puede llevar a cabo acciones con el fin de **apoyar, coordinar o complementar** la acción de los Estados, **sin sustituir su competencia** y sin que los actos jurídicamente vinculantes adoptados en esos ámbitos puedan conllevar la **armonización** de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados.

El art. 6 enumera siete ámbitos:

a) la protección y mejora de la **salud humana**;

b) la **industria**;

c) la **cultura**;

d) el **turismo**;

e) la **educación, la formación profesional, la juventud y el deporte**;

f) la **protección civil**;

g) la **cooperación administrativa**.

Categoría	Quién legisla	Ejemplos
Exclusiva (arts. 2.1 y 3)	Solo la Unión (los Estados, si ella los habilita o para ejecutar)	Unión aduanera, competencia, política monetaria del euro, pesca (recursos marinos), política comercial común
Compartida (arts. 2.2 y 4)	Unión y Estados (los Estados, en lo no ejercido por la Unión)	Mercado interior, política social, agricultura, medio ambiente, consumidores, transportes, energía, espacio de libertad seguridad y justicia
Coordinación (art. 5)	Los Estados coordinan, la Unión orienta	Políticas económicas, de empleo y sociales
PESC (art. 2.4)	Unión conforme al TUE	Política exterior y de seguridad común y defensa

Categoría	Quién legisla	Ejemplos
Apoyo (arts. 2.5 y 6)	Los Estados, con apoyo de la Unión sin armonizar	Salud humana, industria, cultura, turismo, educación y deporte, protección civil, cooperación administrativa

Memoria de competencias

Exclusivas (5): aduanas, competencia, moneda euro, pesca marina, comercio exterior

Compartidas (art. 4): mercado interior, política social, cohesión, agricultura, medio ambiente, consumidores, transportes, redes, energía, ELSJ, salud pública

Apoyo (7, art. 6): salud, industria, cultura, turismo, educación, protección civil, cooperación administrativa

Actuación en el ELSJ: competencia compartida

Seguridad nacional: responsabilidad exclusiva de cada Estado (art. 4.2 TUE)

El Derecho derivado: los actos jurídicos de la Unión (art. 288 TFUE)

El **Derecho derivado** es el conjunto de actos que adoptan las instituciones de la Unión para ejercer las competencias que les atribuyen los Tratados. Su regulación básica está en la **Sexta Parte del TFUE, Título I, Capítulo 2** («Actos jurídicos de la Unión, procedimientos de adopción y otras disposiciones»), **arts. 288 a 299**, estructurado en dos secciones: la Sección 1ª («Los actos jurídicos de la Unión», arts. 288 a 292) y la Sección 2ª («Procedimientos de adopción de los actos y otras disposiciones», arts. 293 a 299).

Art 288. Los actos jurídicos de la Unión.

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

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

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

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

(En la numeración anterior a Lisboa, este artículo era el art. 249 del Tratado de la Comunidad Europea.)

El reglamento

Es el acto **normativo de alcance general** por excelencia. Reúne tres notas: **alcance general** (se dirige a categorías abstractas de destinatarios, no a sujetos determinados), **obligatoriedad en todos sus elementos** (vincula tanto en el resultado como en la forma y en los medios) y **aplicabilidad directa** (no necesita acto de transposición; forma parte del ordenamiento de cada Estado desde su entrada en vigor). Por ello los Estados **no pueden transcribirlo ni completarlo** salvo que el propio reglamento lo prevea o lo exija. Un ejemplo de especial interés para la función policial es el **Reglamento (UE) 2016/679** (Reglamento general de protección de datos), de 27 de abril de 2016, aplicable desde el **25 de mayo de 2018**, que rige el tratamiento de datos personales en general.

La directiva

Es el acto típico de **armonización**: vincula a los Estados destinatarios **en cuanto al resultado**, pero deja a las autoridades nacionales la **elección de la forma y los medios**. Necesita, por regla general, un acto interno de **transposición** dentro del plazo que fije la propia directiva. Pueden dirigirse a uno, varios o a todos los Estados miembros. Un ejemplo es la **Directiva (UE) 2016/680**, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales, que España ha incorporado mediante la **Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales**; esta norma interior es la que aplican las Policías Locales cuando tratan datos con fines penales (por ejemplo, en el atestado o en la investigación).

La decisión

Es **obligatoria en todos sus elementos**. Desde Lisboa se distinguen dos tipos: la decisión **con destinatarios designados** (obligatoria solo para ellos: una empresa, un Estado) y la decisión **sin destinatario**, que tiene alcance general y puede ser un acto legislativo o no legislativo. La decisión puede producir efecto directo frente a sus destinatarios.

Las recomendaciones y los dictámenes

No son vinculantes (art. 288, último párrafo). Expresan una orientación o una opinión. La **recomendación** pretende que su destinatario adopte una determinada conducta; el **dictamen** expresa una valoración sobre una cuestión, a menudo previa a un acto vinculante (no debe confundirse con el «dictamen motivado» del art. 258 TFUE, que es un trámite del recurso por incumplimiento). Aunque no obligan, el Tribunal de Justicia ha señalado (asunto Grimaldi) que los jueces nacionales deben **tenerlos en cuenta** al interpretar las normas internas o de la Unión que completan. Las adoptan el Consejo (a propuesta de la Comisión cuando los Tratados prevean que adopte actos a propuesta de la Comisión, y por unanimidad en los ámbitos en que se requiera unanimidad para adoptar un acto de la Unión), la Comisión y, en los casos específicos previstos en los Tratados, el Banco Central Europeo (art. 292 TFUE).

Acto	Alcance	Obligatoriedad	Aplicación en los Estados
Reglamento	General	Obligatorio en todos sus elementos	Directamente aplicable, sin transposición
Directiva	A uno, varios o todos los Estados	Obliga en cuanto al resultado	Requiere transposición, forma y medios los elige el Estado
Decisión con destinatarios	Individual	Obligatoria solo para los destinatarios	Efectiva por notificación
Decisión sin destinatario	General	Obligatoria en todos sus elementos	Publicación en el Diario Oficial
Recomendación	Orientación	No vinculante	Sin efecto obligatorio. Criterio de interpretación
Dictamen	Opinión	No vinculante	Sin efecto obligatorio. Criterio de interpretación

Idea esencial del art. 288 TFUE

Cinco actos: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones, dictámenes

Reglamento: general, obligatorio, directamente aplicable

Directiva: obliga en cuanto al resultado, el Estado elige forma y medios

Decisión: obligatoria, con destinatarios solo para ellos

Recomendaciones y dictámenes: no vinculantes

Antiguo art. 249 del Tratado de la Comunidad Europea

Actos típicos y atípicos

Los cinco actos del art. 288 son los **actos típicos**. Cuando los Tratados no establecen el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones lo deciden en cada caso, conforme a los procedimientos aplicables y al **principio de proporcionalidad** (art. 296, párrafo primero). Junto a ellos, la práctica institucional utiliza **actos atípicos** (resoluciones, conclusiones, declaraciones, comunicaciones, programas de acción y otros textos de «soft law»), que carecen en principio de fuerza obligatoria propia, aunque pueden servir como criterio de interpretación o tener un efecto de autovinculación de la institución que los adopta.

Actos legislativos y no legislativos (arts. 289 a 299 TFUE)

Tras Lisboa, los actos se clasifican por el **procedimiento** con el que se adoptan, no por su denominación. Los actos jurídicos adoptados mediante procedimiento legislativo son **actos legislativos** (art. 289.3); los demás son **actos no legislativos**. Un reglamento, una directiva o una decisión pueden ser legislativos o no legislativos según el procedimiento seguido.

Art 289. Procedimientos legislativos.

1. 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.

2. En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un **procedimiento legislativo especial**.

3. Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán **actos legislativos**.

4. En los casos específicos previstos por los Tratados, los actos legislativos podrán ser adoptados por **iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo**, por **recomendación del Banco Central Europeo** o a **petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones**.

El procedimiento legislativo ordinario (art. 294 TFUE)

Es el procedimiento general (antigua «codecisión»): **Parlamento Europeo y Consejo, en pie de igualdad**, adoptan el acto a propuesta de la Comisión. Se aplica siempre que los Tratados remitan a él. Consta de tres lecturas y una fase de conciliación:

Primera lectura. La Comisión presenta una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo (apdo. 2). El Parlamento aprueba su posición en primera lectura y la transmite al Consejo, **sin plazo** (apdo. 3). Si el Consejo la aprueba, el acto queda adoptado con la formulación correspondiente a la posición del Parlamento (apdo. 4). Si no la aprueba, adopta su **posición en primera lectura** y la transmite al Parlamento (apdo. 5), informándole cumplidamente de las razones; la Comisión informa de su posición (apdo. 6).

Segunda lectura. El Parlamento tiene **tres meses** desde la transmisión para: a) aprobar la posición del Consejo o no tomar decisión alguna (el acto se considera adoptado según la posición del Consejo); b) **rechazarla por mayoría de los miembros que lo componen** (el acto se considera no adoptado); c) proponer **enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen**, que se transmiten al Consejo y a la Comisión, que dictamina sobre ellas (apdo. 7). El Consejo dispone de **tres meses** desde la recepción de las enmiendas y, **por mayoría cualificada**, puede: a) aprobar todas (acto adoptado) o b) no aprobarlas todas, en cuyo caso el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento, convoca el **Comité de Conciliación en el plazo de seis semanas** (apdo. 8). El Consejo se pronuncia **por unanimidad** sobre las enmiendas que hayan sido objeto de dictamen negativo de la Comisión (apdo. 9).

Conciliación. El Comité de Conciliación se compone de los miembros del Consejo o sus representantes y de un **número igual** de miembros que representen al Parlamento. Debe alcanzar, en **seis semanas** desde su convocatoria, un acuerdo sobre un **texto conjunto**, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento (apdo. 10). La Comisión participa e impulsa el acercamiento (apdo. 11). Si en seis semanas no aprueba un texto conjunto, el acto se considera **no adoptado** (apdo. 12).

Tercera lectura. Si el Comité aprueba un texto conjunto, el Parlamento y el Consejo disponen **cada uno de seis semanas** desde la aprobación para adoptar el acto conforme a él: el Parlamento por **mayoría de los votos emitidos** y el Consejo por mayoría cualificada. En su defecto, el acto se considera no adoptado (apdo. 13).

Prórrogas. Los períodos de tres meses y de seis semanas pueden ampliarse, como máximo, en **un mes y dos semanas respectivamente**, por iniciativa del Parlamento o del Consejo (apdo. 14).

Disposiciones particulares. Cuando el acto legislativo se someta al procedimiento ordinario por iniciativa de un grupo de Estados miembros, por recomendación del BCE o a instancia del Tribunal de Justicia, no se aplican el apartado 2 (propuesta de la Comisión), la segunda frase del apartado 6 ni el apartado 9; el Parlamento y el Consejo transmiten a la Comisión el proyecto y sus posiciones, y esta puede ser consultada o dictaminar por propia iniciativa (apdo. 15).

Fase	Plazo	Mayoría o regla
Propuesta	Sin plazo	Propuesta de la Comisión al Parlamento y al Consejo
Primera lectura del Parlamento	Sin plazo	Posición del Parlamento, que se transmite al Consejo
Primera lectura del Consejo	Sin plazo	Si aprueba la posición del Parlamento, acto adoptado
Segunda lectura del Parlamento	3 meses (prorrogables 1 mes)	Rechazo o enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen
Segunda lectura del Consejo	3 meses (prorrogables 1 mes)	Mayoría cualificada. Unanimidad si hay dictamen negativo de la Comisión sobre la enmienda
Convocatoria del Comité de Conciliación	6 semanas	Presidentes del Consejo y del Parlamento de común acuerdo
Comité de Conciliación	6 semanas (prorrogables 2 semanas)	Mayoría cualificada del Consejo y mayoría de los miembros del Parlamento

Fase	Plazo	Mayoría o regla
Tercera lectura	6 semanas (prorrogables 2 semanas)	Parlamento, mayoría de votos emitidos. Consejo, mayoría cualificada

Los procedimientos legislativos especiales

Se aplican «en los casos específicos previstos por los Tratados» (art. 289.2): el acto lo adopta **una institución con la participación de la otra**. Las modalidades más frecuentes son dos: la **aprobación** (o consentimiento) y la **consulta**.

- **Consejo con aprobación del Parlamento.** El Parlamento no puede enmendar, pero debe aprobar para que el acto pueda adoptarse. Ejemplos del TFUE: acciones contra la discriminación del **art. 19.1** (el Consejo, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento); disposiciones para el sufragio universal directo del **art. 223.1** (unanimidad del Consejo previa aprobación del Parlamento por mayoría de los miembros que lo componen, y aprobación por los Estados según sus normas constitucionales); derechos de ciudadanía adicionales del **art. 25**.
- **Consejo con consulta al Parlamento.** El Consejo debe oír al Parlamento antes de decidir. Ejemplos: medidas de seguridad o protección social para el ejercicio de la libre circulación (**art. 21.3**); modalidades del sufragio en el Estado de residencia (**art. 22**); directivas de protección consular (**art. 23**); atribución al Tribunal de Justicia de competencia en títulos de propiedad intelectual e industrial (**art. 262**, unanimidad previa consulta, con aprobación posterior de los Estados).
- **Parlamento con aprobación o participación del Consejo.** Por ejemplo, el estatuto de los miembros del Parlamento (**art. 223.2**: reglamentos del Parlamento por propia iniciativa, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo) o las modalidades del derecho de investigación (**art. 226**: reglamentos del Parlamento por propia iniciativa, previa aprobación del Consejo y de la Comisión).

Actos no legislativos: actos delegados y actos de ejecución

Los actos **no legislativos** son los que no se adoptan mediante procedimiento legislativo. Los más importantes son:

Actos delegados (art. 290 TFUE). Un **acto legislativo** puede **delegar en la Comisión** el poder de adoptar actos no legislativos **de alcance general** que **completen o modifiquen determinados elementos no esenciales** del acto legislativo. El acto legislativo debe delimitar de forma expresa los **objetivos, el contenido, el alcance y la duración** de la delegación; **la regulación de los elementos esenciales de un ámbito está reservada al acto legislativo** y no puede delegarse. El acto legislativo fija las condiciones de la delegación, que pueden ser: a) que el Parlamento Europeo o el Consejo puedan decidir **revocar la delegación**; b) que el acto delegado **no pueda entrar en vigor si el Parlamento o el Consejo formulan objeciones** en el plazo fijado por el acto legislativo. El Parlamento se pronuncia por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo por mayoría cualificada. En el **título** de los actos delegados figura el adjetivo **«delegado»** (o «delegada»).

Actos de ejecución (art. 291 TFUE). Los **Estados miembros** adoptan todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión (apdo. 1). Cuando se requieran **condiciones uniformes de ejecución**, los actos vinculantes confieren **competencias de ejecución a la Comisión** o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los arts. 24 y 26 TUE (política exterior y de seguridad común), **al Consejo** (apdo. 2). El Parlamento y el Consejo establecen previamente, mediante **reglamentos adoptados por el procedimiento legislativo ordinario**, las reglas y principios generales de control por los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (apdo. 3). En el título de los actos de ejecución figura la expresión **«de ejecución»** (apdo. 4).

Característica	Acto delegado (art. 290)	Acto de ejecución (art. 291)
Finalidad	Completar o modificar elementos no esenciales de un acto legislativo	Garantizar condiciones uniformes de ejecución de un acto vinculante
Autor	La Comisión	La Comisión o, excepcionalmente, el Consejo
Base	Delegación expresa en un acto legislativo	Competencias de ejecución conferidas por el acto
Control	Revocación u objeción del Parlamento y del Consejo	Control de los Estados miembros mediante reglamento del procedimiento ordinario
Título	Incluye «delegado»	Incluye «de ejecución»
Naturaleza	No legislativo, de alcance general	No legislativo

Art. 293. Cuando el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión, **solo podrá modificar la propuesta por unanimidad** (salvo en los casos del art. 294, apartados 10 y 13, y de los arts. 310, 312, 314 y 315, párrafo segundo). Hasta que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión puede **modificar su propuesta** mientras duren los procedimientos.

Art. 295. El Parlamento, el Consejo y la Comisión llevan a cabo consultas recíprocas y organizan de común acuerdo la forma de su cooperación; con ese fin pueden celebrar **acuerdos interinstitucionales**, que podrán tener carácter vinculante.

Art. 296. Cuando los Tratados no establezcan el tipo de acto, las instituciones deciden en cada caso, conforme a los procedimientos aplicables y al principio de **proporcionalidad**. Los actos jurídicos deben estar **motivados** y referirse a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados. Cuando se les presente un proyecto de acto legislativo, el Parlamento y el Consejo se abstienen de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable al ámbito de que se trate.

Art. 297. Firma, publicación y entrada en vigor.

1. Los **actos legislativos** adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario son firmados por el **Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo**; los adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por el Presidente de la institución que los haya adoptado. Los actos legislativos se **publican en el Diario Oficial de la Unión Europea** y entran en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los **veinte días de su publicación**.

2. Los **actos no legislativos** adoptados en forma de reglamentos, directivas y decisiones (estas últimas cuando no indiquen destinatario) son firmados por el Presidente de la institución que los haya adoptado. Los **reglamentos, las directivas que tengan por destinatarios a todos los Estados miembros y las decisiones que no indiquen destinatario se publican** en el Diario Oficial y entran en vigor en la fecha que fijen o, a falta de ella, a los **veinte días de su publicación**. Las demás directivas, así como las decisiones que indiquen destinatario, se **notifican** a sus destinatarios y surten efecto en virtud de dicha notificación.

Art. 298. En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyan en una **administración europea abierta, eficaz e independiente**; el Parlamento y el Consejo establecen las disposiciones oportunas, mediante reglamentos adoptados por el procedimiento legislativo ordinario, dentro del respeto del Estatuto y del régimen adoptados con arreglo al art. 336.

Art. 299. Ejecución forzosa. Los actos del Consejo, de la Comisión o del BCE que impongan una **obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados** serán **títulos**

ejecutivos. La ejecución forzosa se rige por las normas de procedimiento civil del Estado en cuyo territorio se lleve a cabo; la orden de ejecución se consigna, sin otro control que el de la autenticidad del título, por la autoridad nacional que cada Gobierno designe y comunique a la Comisión y al Tribunal de Justicia. Solo una **decisión del Tribunal de Justicia** puede suspender la ejecución forzosa; el control de la regularidad de las medidas de ejecución corresponde a las jurisdicciones nacionales.

Datos de los arts. 289 a 299 TFUE

Legislativo ordinario: PE y Consejo a propuesta de la Comisión (art. 294)

Segunda lectura: 3 meses. Conciliación: 6 semanas. Tercera lectura: 6 semanas

Prórrogas: 1 mes y 2 semanas

Delegados: «delegado» en el título. Ejecución: «de ejecución»

Entrada en vigor: fecha fijada o a los 20 días de su publicación (art. 297)

Directivas con destinatario y decisiones con destinatario: notificación

Consejo solo modifica una propuesta de la Comisión por unanimidad (art. 293)

Los acuerdos internacionales de la Unión

La Unión tiene personalidad jurídica (art. 47 TUE) y puede celebrar **acuerdos con terceros Estados u organizaciones internacionales**. Esos acuerdos son fuente del Derecho de la Unión, con una posición **intermedia**: subordinados a los Tratados, pero superiores al Derecho derivado.

Art. 216 TFUE. La Unión puede celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales en cuatro supuestos: a) cuando los Tratados lo prevean; b) cuando la celebración del acuerdo sea necesaria para alcanzar, en el marco de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados; c) cuando esté previsto en un acto jurídicamente vinculante de la Unión; d) cuando pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. El apartado 2 establece que los acuerdos celebrados por la Unión **vinculan a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros**.

Art. 218 TFUE. Procedimiento de negociación y celebración. Rige, salvo disposiciones específicas del art. 207 (política comercial común), la negociación y celebración de acuerdos.

- **Consejo.** Autoriza la apertura de negociaciones, aprueba las directrices de negociación, autoriza la firma y celebra el acuerdo (apdo. 2).
- **Negociador.** La Comisión presenta recomendaciones al Consejo, que adopta una decisión por la que se autoriza la apertura de las negociaciones y se designa al negociador o al jefe del equipo negociador de la Unión; si el acuerdo se refiere exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, la propuesta corresponde al **Alto Representante** (apdo. 3). El Consejo puede dirigir directrices al negociador y designar un comité especial (apdo. 4).
- **Firma y conclusión.** A propuesta del negociador, el Consejo adopta una decisión por la que se autoriza la firma, y puede autorizar la **aplicación provisional** (apdo. 5); y otra decisión por la que se celebra el acuerdo (apdo. 6).
- **Participación del Parlamento Europeo (apdo. 6).** Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la PESC, el Consejo adopta la decisión de celebración: a) **previa aprobación del Parlamento** en los casos de acuerdos de asociación, acuerdo relativo a la adhesión de la Unión al CEDH, acuerdos que creen un marco institucional específico mediante la organización de procedimientos de cooperación, acuerdos con repercusiones presupuestarias importantes para la Unión y acuerdos que cubran ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o el especial cuando se requiera la aprobación del Parlamento; b) **previa consulta al Parlamento** en los demás casos.

- **Mayoría.** El Consejo decide por **mayoría cualificada** durante todo el procedimiento; por **unanimidad** cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para adoptar un acto de la Unión, y también en los acuerdos de asociación y en los acuerdos del art. 212 con Estados candidatos a la adhesión. El acuerdo de adhesión al CEDH requiere unanimidad y su decisión de celebración solo entra en vigor tras la aprobación por los Estados miembros según sus normas constitucionales (apdo. 8).
- **Información.** El Parlamento será informado inmediata y plenamente en todas las fases del procedimiento (apdo. 10).
- **Dictamen del Tribunal de Justicia.** Un Estado miembro, el Parlamento, el Consejo o la Comisión pueden solicitar un dictamen sobre la compatibilidad del acuerdo previsto con los Tratados. Si el dictamen del Tribunal es negativo, el acuerdo previsto **no podrá entrar en vigor**, salvo modificación del acuerdo o revisión de los Tratados (apdo. 11).

La **competencia exclusiva** de la Unión para celebrar acuerdos internacionales (art. 3.2 TFUE) existe cuando lo prevé un acto legislativo, cuando es necesaria para ejercer su competencia interna o cuando puede afectar a normas comunes o alterar su alcance. En otros ámbitos pueden celebrarse **acuerdos mixtos**, en los que son parte la Unión y los Estados miembros junto con el tercero. Un ejemplo de especial interés en materia de derechos fundamentales es la obligación del art. 6.2 TUE de **adherirse al CEDH**, que requiere un acuerdo concluido conforme al art. 218.

Las fuentes complementarias del Derecho de la Unión

Además del Derecho originario, el derivado y los acuerdos internacionales, el ordenamiento de la Unión se completa con varias fuentes. Su enumeración varía según los autores, pero son doctrinalmente comunes las siguientes.

- **Los principios generales del Derecho.** Ya estudiados: son fuente no escrita de rango equivalente al Derecho originario (art. 6.3 TUE).
- **La jurisprudencia del Tribunal de Justicia.** El Tribunal garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (art. 19.1 TUE). Sus sentencias no son formalmente fuente del Derecho, pero concretan, desarrollan y en la práctica crean normas esenciales (primacía, efecto directo, responsabilidad del Estado). Las **sentencias prejudiciales** vinculan al órgano que planteó la cuestión y, de hecho, orientan a todos los jueces.
- **Los acuerdos interinstitucionales** del art. 295 TFUE, que pueden tener carácter vinculante.
- **Los convenios entre los Estados miembros** (acuerdos complementarios celebrados fuera del marco de las instituciones) y las decisiones de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Un caso histórico es el acuerdo de Schengen, cuyo acervo se integró en el marco de la Unión por el Tratado de Ámsterdam.
- **Los actos atípicos** (resoluciones, conclusiones, comunicaciones, libros verdes y blancos, programas de acción, declaraciones): valor político, interpretativo o de autovinculación.
- **La costumbre y el Derecho internacional general**, de carácter muy residual, y las **tradiciones constitucionales comunes** de los Estados miembros, que inspiran los principios generales (art. 6.3 TUE).

Jerarquía simplificada de las fuentes

1) Derecho originario: TUE, TFUE, Carta, Protocolos, Tratados de adhesión
1 bis) Principios generales (rango equivalente)
2) Acuerdos internacionales de la Unión (art. 216.2)
3) Derecho derivado: legislativo y no legislativo (delegados y de ejecución)
4) Actos atípicos y acuerdos interinstitucionales
Jurisprudencia del TJUE: interpreta y desarrolla todas las anteriores

2. APLICACIÓN Y EFICACIA DEL DERECHO COMUNITARIO EN LOS PAÍSES MIEMBROS

Planteamiento: ejecución descentralizada y control central

El Derecho de la Unión se aplica, en su mayor parte, por las **administraciones y los jueces de los Estados miembros**. La Unión carece, salvo excepciones, de un aparato propio para ejecutar sus normas sobre el terreno: se apoya en las autoridades nacionales (y, dentro de España, en las de cualquier nivel territorial: estatal, autonómico y local, incluidas las Policías Locales). Tres preceptos describen el reparto de papeles:

- **Art. 4.3 TUE (cooperación leal).** Los Estados adoptan 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, y se abstienen de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.
- **Art. 291.1 TFUE.** Los Estados miembros adoptan todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.
- **Art. 19.1 TUE (segundo párrafo).** Los Estados establecen las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) reconoce que la **Unión Europea es ámbito de referencia de la Comunidad Autónoma** (art. 1.4) y atribuye a esta, entre las clases de competencias del art. 42.2, las **competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario**, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión cuando afecte al ámbito de sus competencias (art. 42.2.4º).

Para cada tipo de acto existen reglas distintas de **aplicabilidad** (cómo entra en el ordenamiento) y de **eficacia** (qué efectos produce, y frente a quién).

Conceptos que no deben confundirse

Aplicabilidad inmediata: la norma se integra en el ordenamiento sin acto de recepción
Efecto directo: los particulares pueden invocarla ante los jueces
Primacía: prevalece sobre la norma nacional contraria
Interpretación conforme: el derecho interno se interpreta a la luz del de la UE
Responsabilidad del Estado: indemnización por la infracción
Recurso por incumplimiento: control por la Comisión y el TJUE

La aplicación directa de los reglamentos

Los reglamentos son **directamente aplicables** (art. 288, párrafo segundo): entran en vigor en la fecha que fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial (art. 297.2), y desde entonces **forman parte del Derecho aplicable en cada Estado** sin necesidad de transposición. Los jueces y las Administraciones nacionales, también las locales, deben aplicarlos y **no pueden reproducirlos ni alterar su alcance** con normas internas. Los Estados solo adoptan las medidas de ejecución que el reglamento requiera (art. 291.1). El reglamento puede tener, además, **efecto directo** si sus disposiciones son claras, precisas e incondicionales, tanto en las relaciones verticales como en las horizontales.

La transposición de las directivas

La directiva obliga al Estado destinatario en cuanto al resultado, pero necesita normalmente una **norma interna de transposición** adoptada **dentro del plazo** fijado en la propia directiva. La transposición debe asegurar la plena eficacia de la directiva; el Estado debe **notificar a la Comisión** las medidas adoptadas. No basta con una práctica

administrativa o con la mera existencia de normas internas que ya sean parcialmente conformes. En España, la transposición se realiza mediante leyes, leyes orgánicas, reales decretos-leyes, reales decretos y, en el ámbito autonómico, normas de las Comunidades Autónomas cuando la materia es de su competencia. Un ejemplo es la Directiva (UE) 2016/680, incorporada mediante la Ley Orgánica 7/2021. Si el Estado no transpone o transpone mal, se desencadenan las consecuencias que siguen.

Efecto directo de las directivas

La jurisprudencia admite que las disposiciones de una directiva puedan ser invocadas por los particulares ante los jueces nacionales cuando el Estado no ha transpuesto la directiva o lo ha hecho incorrectamente, pero con **límites** que explican la distinción entre efecto vertical y efecto horizontal.

Efecto directo vertical

El particular puede invocar la directiva **frente al Estado** (incluidas sus administraciones y organismos que dependan de él). Requisitos: a) que haya **vencido el plazo de transposición** sin que la directiva se haya transpuesto o se haya transpuesto incorrectamente; b) que las disposiciones sean **incondicionales y suficientemente precisas**; c) que la parte frente a la que se invoque sea el Estado o una «emanación del Estado» (conceptos desarrollados en las sentencias **Van Duyn**, asunto 41/74, de 4 de diciembre de 1974; **Ratti**, asunto 148/78, 1979; **Marshall**, asunto 152/84, de 26 de febrero de 1986, y **Foster**, asunto C-188/89, 1990). La razón de ser es que el Estado no puede beneficiarse de su propio incumplimiento.

Efecto directo horizontal

La directiva **no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular**, de modo que no puede invocarse contra otro particular. La sentencia **Marshall** (152/84, 26 de febrero de 1986) lo confirmó: una directiva no puede imponer obligaciones a un particular, aunque sí puede invocarse contra el Estado o una emanación de este, incluso cuando actúa como empleador. La sentencia **Faccini Dori** (asunto C-91/92, 1994) reiteró la exclusión del efecto directo horizontal de las directivas. La jurisprudencia ha matizado esa regla con efectos **incidentales** frente a particulares (asuntos **CIA Security**, C-194/94, 1996, y **Unilever**, C-443/98, 2000) y con las otras vías de protección que se exponen a continuación (interpretación conforme y responsabilidad del Estado).

Acto	Efecto directo vertical	Efecto directo horizontal	Condición
Disposiciones de los Tratados	Sí	Sí	Claras, precisas e incondicionales (Van Gend en Loos, Defrenne II)
Reglamentos	Sí	Sí	Disposiciones suficientemente claras e incondicionales
Directivas	Sí, vencido el plazo de transposición	No	Disposiciones incondicionales y suficientemente precisas (Van Duyn, Marshall)
Decisiones con destinatarios	Sí, frente a sus destinatarios	No procede, solo obligan a sus destinatarios	Obligan en todos sus elementos
Recomendaciones y dictámenes	No	No	No vinculantes. Criterio de interpretación

La interpretación conforme (efecto indirecto)

Cuando la directiva no puede invocarse directamente (porque el litigio enfrenta a particulares o la disposición no es suficientemente precisa), los órganos jurisdiccionales y las autoridades nacionales deben **interpretar el Derecho interno, en la mayor medida posible, a la luz de la letra y la finalidad de la directiva**. La obligación procede de **Von Colson** (asunto 14/83, 1984), que la formuló en la medida en que el Derecho nacional concede al juez un margen de apreciación, y se amplió en **Marleasing** (asunto C-106/89, de 13 de noviembre de 1990), que la extendió a los litigios entre particulares aunque el Estado no hubiera transpuesto la directiva: el juez nacional que aplica su Derecho interno, sea anterior o posterior a la directiva, debe interpretarlo, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva. Este principio opera también con los actos que no son vinculantes: el Tribunal ha dicho que las recomendaciones deben tenerse en cuenta para interpretar las normas que completan.

La responsabilidad del Estado por infracción del Derecho de la Unión

El Estado debe **reparar los daños** causados a los particulares por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables. Es un principio creado por el Tribunal de Justicia, que asegura la eficacia del Derecho de la Unión cuando el efecto directo no basta.

- **Francovich** (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, de **19 de noviembre de 1991**). Trabajadores italianos cuyo empleador había quebrado reclamaron al Estado italiano por no haber transpuesto la Directiva 80/987/CEE (protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario). El Tribunal declaró que el Estado debe reparar el daño causado por la falta de transposición cuando se cumplen tres condiciones: que la directiva confiera **derechos a los particulares**, que el contenido de esos derechos pueda **identificarse** a partir de la directiva, y que exista una **relación de causalidad** entre el incumplimiento y el daño.
- **Brasserie du Pêcheur y Factortame III** (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, de **5 de marzo de 1996**). Generalizó la responsabilidad a cualquier infracción del Derecho de la Unión imputable al Estado (incluido el legislador). Tres condiciones: a) que la norma infringida tenga por objeto **conferir derechos a los particulares**; b) que la violación esté **suficientemente caracterizada**; c) que exista una **relación de causalidad directa** entre la infracción y el perjuicio.
- **Köbler** (asunto C-224/01, 2003). Extendió la responsabilidad a las resoluciones de los **órganos jurisdiccionales de última instancia**, en caso de infracción manifiesta del Derecho aplicable.

En el **Derecho español**, la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**, recoge esa responsabilidad en su art. 32.5: si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, **sentencia firme desestimatoria** de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión posteriormente declarada, y además se cumplan todos los requisitos siguientes: a) la norma tiene por objeto conferir derechos a los particulares; b) el incumplimiento está suficientemente caracterizado; c) existe relación de causalidad directa entre el incumplimiento y el daño. La sentencia que declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión produce efectos desde la fecha de su publicación en el «Diario Oficial de la Unión Europea», salvo que establezca otra cosa (art. 32.6), y serán indemnizables los daños producidos en el plazo de **cinco años** anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia (art. 34.1, último párrafo).

La primacía en la aplicación del Derecho

Como se expuso, el Derecho de la Unión prevalece sobre las normas nacionales contrarias. En la práctica, **todo órgano nacional** (juez o autoridad administrativa, local o autonómica) debe dejar de aplicar la norma interna incompatible, con arreglo a **Simmenthal** (106/77, 9 de marzo de 1978), sin esperar a que se derogue ni a que el Tribunal

Constitucional se pronuncie. La inaplicación no equivale a derogar la norma interna, que sigue en vigor para los supuestos que no entran en el ámbito del Derecho de la Unión.

Solo el Tribunal de Justicia puede declarar la **invalidez** de un acto de las instituciones: en **Foto-Frost** (asunto 314/85, de 22 de octubre de 1987) declaró que los órganos jurisdiccionales nacionales **no son competentes para declarar inválidos los actos de las instituciones**; pueden, en cambio, rechazar los motivos de invalidez que consideren infundados y tratar el acto como válido, y si dudan de su validez deben plantear la cuestión al Tribunal de Justicia por la vía prejudicial.

El recurso por incumplimiento (arts. 258 a 260 TFUE)

Es el mecanismo de control del cumplimiento del Derecho de la Unión **por los Estados miembros**. Su objeto es constatar que un Estado ha incumplido una obligación derivada de los Tratados, mediante una acción u omisión que le sea imputable (incluyendo la actuación de cualquiera de sus poderes: legislativo, ejecutivo, judicial y, en España, autonómico o local). El **Estado miembro es siempre el demandado**, cualquiera que sea el órgano autor del incumplimiento.

Art 258. Recurso de la Comisión. Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un **dictamen motivado** al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el **plazo determinado por la Comisión**, esta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (Antiguo art. 226 TCE.)

Art 259. Recurso de un Estado miembro. Cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal de Justicia si estimare que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados. Antes de interponer el recurso, deberá **someter el asunto a la Comisión**. La Comisión emitirá un dictamen motivado, una vez que los Estados interesados hayan tenido la posibilidad de formular sus observaciones por escrito y oralmente en procedimiento contradictorio. Si la Comisión no hubiere emitido el dictamen en el plazo de **tres meses** desde la fecha de la solicitud, la falta de dictamen no será obstáculo para poder recurrir al Tribunal.

Art 260. Ejecución de la sentencia y sanciones pecuniarias. (Antiguo art. 228 TCE.)

1. Si el Tribunal declarare que un Estado miembro ha incumplido una de sus obligaciones, dicho Estado estará obligado a **adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia**.

2. Si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias, podrá someter el asunto de nuevo al Tribunal, después de haber ofrecido al Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe de la **suma a tanto alzado** o de la **multa coercitiva** que deba ser pagada por el Estado y que considere adaptado a las circunstancias. Si el Tribunal declarare que el Estado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva. Este procedimiento se entenderá sin perjuicio del art. 259.

3. Cuando la Comisión presente un recurso en virtud del art. 258 por considerar que el Estado ha incumplido la **obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo**, podrá, si lo considera oportuno, indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva. Si el Tribunal comprueba el incumplimiento, podrá imponer el pago **dentro del límite del importe indicado por la Comisión**, con efectos desde la fecha fijada por el Tribunal en la sentencia.

Fases del procedimiento

Fase	Contenido	Plazo
Diálogo previo	Contactos informales con el Estado	No regulado

Fase	Contenido	Plazo
Carta de emplazamiento	La Comisión pide observaciones al Estado	Normalmente 2 meses
Dictamen motivado	La Comisión expone el incumplimiento	Plazo fijado por la Comisión, normalmente 2 meses
Recurso ante el TJUE	La Comisión acude al Tribunal (art. 258)	El Tratado no fija plazo
Sentencia	Declara el incumplimiento	El Estado debe ejecutarla (art. 260.1)
Segundo recurso	Sanciones pecuniarias (art. 260.2)	Suma a tanto alzado, multa coercitiva o ambas
No comunicación de la transposición	Sanciones desde el primer recurso (art. 260.3)	Importe máximo propuesto por la Comisión

La **fase precontenciosa** (administrativa) comprende la carta de emplazamiento y el dictamen motivado; la **contenciosa** se desarrolla ante el Tribunal de Justicia. La Comisión tiene un margen de discrecionalidad para decidir si inicia el procedimiento y cuándo. Para calcular las sanciones, la Comisión valora la gravedad de la infracción, la importancia de las normas vulneradas, el efecto sobre los intereses generales y particulares, la duración y la capacidad de pago del Estado, con vistas a que la sanción sea disuasoria.

La cuestión prejudicial (art. 267 TFUE)

Es el mecanismo de **cooperación entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia** para garantizar la interpretación y aplicación uniformes del Derecho de la Unión. Es la vía por la que los particulares, a través de los jueces ordinarios, acceden indirectamente al Tribunal de Justicia.

Art 267. 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 adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano **podrá** pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones **no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno**, dicho órgano **estará obligado** a someter la cuestión al Tribunal.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una **persona privada de libertad**, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad.

Características: a) solo pueden plantearla los **órganos jurisdiccionales** de los Estados miembros (no las partes, que solo pueden solicitar al juez que la plantee, ni las Administraciones); b) objeto: interpretación del Derecho de la Unión (originario y derivado) y validez del derivado, pero **no interpretación ni aplicación del Derecho nacional**, que corresponde al juez nacional; c) es **facultativa** para el juez ordinario y **obligatoria** para el órgano cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso judicial interno; d) existe un procedimiento acelerado cuando afecta a personas privadas de libertad. En **Cilfit** (asunto 283/81, de **6 de octubre de 1982**), el Tribunal admitió que el órgano de última instancia no debe plantear la cuestión cuando la correcta aplicación del Derecho de la Unión sea tan

evidente que no deje lugar a ninguna duda razonable (**acto claro**) o cuando el Tribunal ya se haya pronunciado sobre la misma cuestión (**acto aclarado**), con la condición de que el juez esté convencido de que la solución se impondría con la misma evidencia a los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros y al propio Tribunal de Justicia. En **Foto-Frost** (314/85), la prejudicial es el cauce para cuestionar la validez de un acto de la Unión.

Otras vías de control y tutela

Además de los recursos anteriores, el Tribunal de Justicia conoce de otras acciones relevantes para la eficacia del Derecho de la Unión. Se resumen a partir de su texto.

Artículo	Acción	Legitimados	Plazo
Art. 258	Recurso por incumplimiento	Comisión	Dictamen motivado previo
Art. 259	Recurso entre Estados	Un Estado miembro contra otro (previa remisión a la Comisión)	Si la Comisión no dictamina en 3 meses, puede recurrirse
Art. 263	Recurso de anulación	Estados, PE, Consejo, Comisión. Tribunal de Cuentas, BCE y Comité de las Regiones (prerrogativas). Personas físicas o jurídicas	2 meses desde la publicación, la notificación o el conocimiento
Art. 265	Recurso por omisión	Estados e instituciones. Personas físicas o jurídicas (queja)	Requerimiento previo. 2 meses para definir posición y otros 2 meses para recurrir
Art. 267	Cuestión prejudicial	Órganos jurisdiccionales nacionales	Sin plazo
Art. 277	Excepción de ilegalidad	Cualquiera de las partes de un litigio	Aunque haya expirado el plazo del art. 263
Art. 340	Responsabilidad extracontractual de la Unión	Personas perjudicadas (acción del art. 268)	Reparación según los principios generales comunes a los Derechos de los Estados

Recurso de anulación (art. 263 TFUE). El Tribunal de Justicia controla la **legalidad** de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes y de los actos del Parlamento y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, así como de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos frente a terceros. Los **motivos** de impugnación son la **incompetencia, el vicio sustancial de forma, la violación de los Tratados o de cualquier norma relativa a su ejecución, y la desviación de poder**. Los legitimados «privilegiados» son los Estados miembros, el Parlamento, el Consejo y la Comisión; el Tribunal de Cuentas, el BCE y el Comité de las Regiones pueden recurrir para salvaguardar sus prerrogativas. Toda **persona física o jurídica** puede recurrir contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten **directa e individualmente**, y contra los **actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución**. El plazo es de **dos meses** a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que este haya tenido

conocimiento del mismo (antiguo art. 230 TCE). Si el recurso es fundado, el Tribunal declara **nulo** el acto impugnado (art. 264), aunque puede indicar qué efectos deben considerarse definitivos.

Recurso por omisión (art. 265 TFUE). Si una institución, órgano u organismo se abstiene de pronunciarse en violación de los Tratados, los Estados y las demás instituciones pueden recurrir al Tribunal. El recurso solo es admisible si se ha requerido previamente a la institución para que actúe y esta no ha definido su posición en el plazo de **dos meses**; entonces el recurso puede interponerse en un nuevo plazo de **dos meses**.

Excepción de ilegalidad (art. 277 TFUE). Aunque haya expirado el plazo del art. 263, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un acto de alcance general de una institución puede alegar su inaplicabilidad por los motivos del art. 263.

Medidas cautelares (arts. 278 y 279 TFUE). Los recursos ante el Tribunal **no tienen efecto suspensivo**, pero este puede ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado y las medidas provisionales necesarias.

Responsabilidad de la Unión (art. 340 TFUE). En materia contractual, la responsabilidad de la Unión se rige por la ley aplicable al contrato. En materia **extracontractual**, la Unión debe reparar los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los **principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros**. El BCE responde en los mismos términos de los daños causados por él o por sus agentes.

El Derecho de la Unión y la Constitución española

La integración de España en las Comunidades se produjo mediante la **Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto**, y el Tratado de adhesión (firmado el 12 de junio de 1985), con efectos desde el 1 de enero de 1986. La Constitución no contiene una cláusula europea expresa, sino el **art. 93**, que permite la cesión del ejercicio de competencias.

Art 93 CE. Mediante **ley orgánica** se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Los arts. 94 a 96 CE completan el marco general de los tratados:

- **Art. 94 CE.** La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por tratados o convenios requiere la **previa autorización de las Cortes Generales** en los casos siguientes: a) tratados de carácter político; b) tratados o convenios de carácter militar; c) tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales del Título I; d) tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública; e) tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución. El Congreso y el Senado serán informados inmediatamente de la conclusión de los restantes.
- **Art. 95 CE.** La celebración de un tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la **previa revisión constitucional**; el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.
- **Art. 96.1 CE.** Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, **forman parte del ordenamiento interno**. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.
- **Art. 10.2 CE.** Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

La doctrina del Tribunal Constitucional

- **Declaración 1/1992, de 1 de julio.** Resolvió sobre la contradicción entre el art. 8.B del Tratado de la Comunidad Europea tras Maastricht (derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos de la Unión en las elecciones municipales) y el art. 13.2 CE. Concluyó que el art. 93 permite ceder el ejercicio de competencias, pero **no «disponer» de la Constitución misma**. La solución fue la **reforma constitucional del art. 13.2 CE, de 27 de agosto de 1992**, que permite el sufragio activo y pasivo de extranjeros en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad establecidos por tratado o ley.
- **Declaración 1/2004, de 13 de diciembre.** Se pronunció sobre la compatibilidad con la Constitución del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (firmado en Roma el 29 de octubre de 2004), a requerimiento del Gobierno (arts. 95.2 CE y 78.1 LOTC). Su fallo declaró: a) que **no existe contradicción** entre la Constitución y el art. I-6 del Tratado (primacía del Derecho de la Unión); b) que no la hay con los arts. II-111 y II-112 (ámbito de aplicación e interpretación de la Carta); c) que el **art. 93 CE es suficiente** para prestar el consentimiento del Estado. El Tribunal distinguió entre **primacía** (que opera en la aplicación de normas válidas, en el ámbito de las competencias cedidas) y **supremacía** (cuestión jerárquica de validez, propia de la Constitución): la Constitución ha aceptado, a través del art. 93, la primacía del Derecho de la Unión en el ámbito de las competencias atribuidas, pero conserva su supremacía. Reconoció **límites materiales implícitos** a la cesión: respeto de la soberanía del Estado, de sus estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales. Respecto de la Carta, afirmó que, a través del art. 10.2 CE, tendría el valor interpretativo que ya tiene el CEDH. En un hipotético conflicto irresoluble, el Tribunal se reservó actuar por los procedimientos constitucionales pertinentes.

Derecho de la UE y Constitución

Art. 93 CE: ley orgánica autoriza la cesión de competencias
LO 10/1985, de 2 de agosto: adhesión a las Comunidades
Arts. 94 a 96 CE: autorización, control de constitucionalidad, tratados como parte del ordenamiento
DTC 1/1992, de 1 de julio: art. 13.2 CE (reforma el 27 de agosto de 1992)
DTC 1/2004, de 13 de diciembre: primacía del Derecho de la UE y supremacía de la Constitución
Art. 93 CE: cláusula bisagra con límites materiales implícitos

Efectos en la actividad policial local

Para un mando de una Policía Local la eficacia del Derecho de la Unión tiene consecuencias prácticas:

- Los **reglamentos** (como el RGPD) se aplican directamente, y las Policías Locales, como Administración pública, deben respetarlos sin esperar a una norma interna.
- Las **directivas** vinculan al Estado y se aplican a través de las normas de transposición (como la LO 7/2021, para el tratamiento de datos con fines penales). Cuando la transposición es defectuosa, cabe invocar la directiva frente a la Administración.
- La **primacía** obliga a los poderes públicos, incluidos los locales, a inaplicar la norma interna incompatible con el Derecho de la Unión.
- Las **garantías de la Carta** (arts. 7, 8, 19, 41, 47, 48, 49 y 50) rigen en las actuaciones policiales que apliquen Derecho de la Unión (art. 51), como se explica en el tercer apartado del tema.
- El orden público y la seguridad nacional siguen siendo **responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro** (art. 4.2 TUE), y el Tribunal de Justicia **no controla la validez ni la proporcionalidad de las operaciones policiales** de los Estados en el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 276 TFUE).

3. CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES BÁSICAS

Origen y evolución de la Carta

Los Tratados fundacionales no incluían un catálogo de derechos fundamentales. Fue el **Tribunal de Justicia** quien, a partir de finales de los años sesenta (asunto Stauder, 1969) y comienzos de los setenta (asunto Internationale Handelsgesellschaft, 1970), los incorporó al Derecho comunitario como **principios generales del Derecho**, inspirándose en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados y en los tratados internacionales (especialmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos, CEDH). Esa construcción pretoriana se plasmó después en el art. 6 del TUE.

La **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** nace con la voluntad de hacer visibles esos derechos en un único texto. El **Consejo Europeo de Colonia** (3 y 4 de junio de 1999) encargó su elaboración a un nuevo órgano, la **Convención**, cuya composición concretó el **Consejo Europeo de Tampere** (15 y 16 de octubre de 1999): **62 miembros**, entre ellos representantes de los jefes de Estado o de Gobierno, un representante de la Comisión, diputados nacionales y eurodiputados, con observadores del Tribunal de Justicia y del Consejo de Europa. La presidió **Roman Herzog**, antiguo presidente de Alemania y del Tribunal Constitucional alemán. La Convención trabajó entre diciembre de 1999 y octubre de 2000 y aprobó por consenso el proyecto de Carta en otoño de 2000.

La Carta fue **proclamada solemnemente el 7 de diciembre de 2000, en Niza**, por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Entonces **no era jurídicamente vinculante**: era una declaración política que el Tribunal de Justicia empezó a citar como fuente de inspiración. Su adaptación se produjo en **Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007**, en vísperas de la firma del Tratado de Lisboa, junto con unas **«Explicaciones»** actualizadas, elaboradas inicialmente bajo la autoridad del Praesidium de la Convención y publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea C 303/17, de 14 de diciembre de 2007. Las Explicaciones no tienen valor jurídico por sí mismas, pero son un instrumento valioso de interpretación que los tribunales de la Unión y de los Estados deben tener debidamente en cuenta (art. 52.7 de la Carta y art. 6.1 TUE).

Con la entrada en vigor del **Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009** la Carta adquirió **valor jurídico vinculante**: el **art. 6.1 TUE** dispone que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta, la cual tiene **el mismo valor jurídico que los Tratados**. La versión adaptada se publicó, junto con las versiones consolidadas del TUE y del TFUE, en el Diario Oficial de la Unión Europea C 83, de 30 de marzo de 2010, páginas 389 a 403 (adopción formal el 12 de diciembre de 2007).

Cronología de la Carta

3 y 4 de junio de 1999: Consejo Europeo de Colonia
15 y 16 de octubre de 1999: Tampere, composición de la Convención (62 miembros)
Presidente de la Convención: Roman Herzog
7 de diciembre de 2000: proclamación en Niza
12 de diciembre de 2007: adaptación en Estrasburgo
1 de diciembre de 2009: valor vinculante con Lisboa (art. 6.1 TUE)
Mismo valor jurídico que los Tratados

El Protocolo nº 30 y las excepciones nacionales

El **Protocolo nº 30** sobre la aplicación de la Carta a Polonia y al Reino Unido dispone en su art. 1.1 que la Carta no amplía la facultad del Tribunal de Justicia ni de ningún órgano jurisdiccional de Polonia o del Reino Unido para considerar que las leyes o prácticas de esos Estados son incompatibles con los derechos reafirmados en la Carta, y en su art. 1.2 que nada en el Título IV (solidaridad) crea derechos justiciables aplicables a esos Estados salvo

que los hayan previsto en su Derecho interno. Su alcance es discutido, y el Tribunal de Justicia declaró en el asunto **N.S. contra Secretary of State for the Home Department** (2011) que el Protocolo no exime a esos Estados de respetar la Carta. En octubre de 2009 los dirigentes europeos acordaron añadir a la República Checa; el Parlamento Europeo rechazó en mayo de 2013 convocar la Convención necesaria para modificar el Protocolo, y la República Checa renunció al procedimiento en 2014. Tras la retirada del Reino Unido (31 de