

Bloque II. Derecho Constitucional, Administrativo e Institucional europeo.

Materias transversales

- Tema 22** Igualdad de Género. Atención de personas discapacitadas/ dependientes
- Tema 23** La Gobernanza pública y el Gobierno abierto.
- Tema 24** El ordenamiento jurídico comunitario. Instituciones.

SÓLO INCLUYE TEMAS CON CAMBIOS

AVISOS SOBRE RESPONSABILIDADES DE UTILIZACIÓN

Este material desarrolla el temario publicado por la Resolución de 28 de julio de 2020, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y promoción interna, en el Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública.

Se distribuye únicamente a los alumnos de la Escuela de Opositores del Instituto de Formación Continua del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid durante el seguimiento del curso. La fecha de actualización es la indicada en el encabezado de cada tema.

Los autores son los preparadores de la Escuela de Opositores. Se persigue su difusión y/o comercialización total o parcial.

BLOQUE II. TEMA 23.

1. LA GOBERNANZA PÚBLICA Y EL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES DEL GOBIERNO ABIERTO: COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.
2. DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN.
3. EL MARCO JURÍDICO Y LOS PLANES DE GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA.

1. LA GOBERNANZA PÚBLICA Y EL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES DEL GOBIERNO ABIERTO: COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

1.1. INTRODUCCIÓN

A partir de finales de los años setenta, el modelo de Administración Pública inspirada en el ideal burocrático weberiano parecía no encajar bien con el desarrollo de los Estados de bienestar. Así, se empezaron a plantear ideas alternativas:

La necesidad de incorporar **instrumentos y lógicas de acción importados del sector privado**.

- Se comenzó a hablar de **gobernanza pública**: poniendo sobre la mesa la pérdida de centralidad del papel del Estado y la necesidad de abrir la gestión de los asuntos públicos a la interacción con el entorno, en base a una idea de colaboración de redes de actores para la configuración de las políticas o la prestación de los servicios públicos.

Junto con esos dos grandes paradigmas, **en paralelo se ha desencadenado un proceso de revolución tecnológica** de enorme calado, a través de conceptos como administración electrónica, gobierno electrónico o gobierno digital.

Al iniciarse la segunda década del nuevo milenio, las transformaciones ligadas a la nueva generación de tecnologías y medios sociales y la revolución de los datos abiertos, así como la generalización de los principios y valores de la transparencia, participación y colaboración, estarían confluyendo para inspirar una manera diferente de entender la gestión pública en torno a un nuevo modelo de Estado abierto y unas administraciones públicas colaborativas. En consecuencia, parecen estar sentándose las bases de un nuevo paradigma denominado **gobernanza pública inteligente**.

1.2. GOBERNANZA PÚBLICA

Las Administraciones Públicas deben asegurar un marco normativo estable y adaptado a las necesidades de los ciudadanos y empresas, que contribuya a simplificar sus relaciones con las distintas Administraciones Públicas, a mejorar la competitividad de las empresas y fortalecer la confianza en las instituciones y en la calidad de los servicios y decisiones.

La **gobernanza** supone un cambio de paradigma en las relaciones administrativas, propiciando la adopción de políticas públicas con la participación de distintos sectores público y privado.

1.3. GOBIERNO ABIERTO

1.3.1. CONCEPTO

El **Gobierno Abierto** se puede definir como el *conjunto de mecanismos que contribuyen a la Gobernanza Pública y buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, incluyendo en la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la implementación de políticas públicas*.

1.3.2. ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

La **Alianza para el Gobierno Abierto** es una **iniciativa multilateral que busca garantizar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza**. En el espíritu de la colaboración de múltiples partes interesadas, OGP es supervisado por un Comité Directivo que incluye representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.

Los países se unen a OGP a través de la elaboración de un plan de acción, el cual es desarrollado en colaboración con la sociedad civil. Estos planes de acción traducen la voluntad política que los países demuestran al unirse a OGP en acciones concretas. Cada plan de acción contiene compromisos específicos para incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación del público en el gobierno. Los compromisos se sujetan a un proceso de evaluación independiente. Es importante para OGP que los reformadores utilicen prácticas innovadoras en sus políticas públicas y que aprovechen las nuevas tecnologías para transformar la cultura de gobierno y servir mejor a sus ciudadanos.

1.3.3. PRINCIPIOS INFORMADORES

El concepto de Gobierno Abierto se sustenta en tres pilares básicos que actúan como principios informadores del mismo: la Colaboración, la Participación y la Transparencia, a los que hay que añadir la Rendición de Cuentas. Estos **se recogen además como ejes vertebradores en el Plan de Gobierno Abierto español.**

1.3.3.1. Colaboración

Tiene por objeto reforzar líneas de colaboración tanto con la sociedad civil como con las distintas Administraciones Públicas y potenciar la cooperación interadministrativa.

Cobran especial relevancia en este aspecto las Tecnologías Web 2.0 permiten crear plataformas colaborativas (WIKIS) entre administraciones, y entre administración-ciudadano.

1.3.3.2. Participación

Sitúa a los ciudadanos en un papel más activo y protagonista. Gracias a la información que reciben y a los mecanismos de participación que se ponen a su disposición los ciudadanos son capaces de influir en aquellos aspectos y decisiones públicas que les afectan más directamente.

La OCDE hace una serie de recomendaciones para la participación:

- Recursos (Tiempo, Experiencia, Dinero) para la participación.
- Promover estructuras-marco para la participación ciudadana
- Identificar a los públicos objetivos: criterios sectoriales, geográfico...
- Favorecer tanto la participación individual como la colectiva (Organizaciones).

Los organismos y ministerios han iniciado un acercamiento a los medios y redes sociales, saliendo al encuentro de los ciudadanos allí donde los ciudadanos se encuentran.

Así, el Observatorio de Administración Electrónica de la Administración General del Estado, encargado del seguimiento de la información relacionada con los servicios públicos electrónicos y sus indicadores, difunde la actualidad sobre Administración Electrónica en su Twitter OBSAE.

La información relativa a la presencia de la Administración General del Estado en los medios y redes sociales, también está recogida y se puede consultar a través del Punto de Acceso General (PAG).

1.3.3.3. Transparencia

Es importante la adecuada puesta a disposición de los ciudadanos de la información pública no solo en términos cuantitativos sino también cualitativos. Para ello, es importante la adecuada puesta a disposición de los ciudadanos de la información pública no solo en términos cuantitativos sino también cualitativos. Para que resulte útil a la sociedad civil, la información no solo debe ser completa sino que también tiene que ser clara, ordenada, de fácil acceso y su reutilización y por ello las herramientas deben ser las adecuadas.

Destaca en este aspecto en España la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Todos los organismos afectados por la Ley de Transparencia publicarán de forma periódica y actualizada la información relevante para garantizar la transparencia de su actividad.

Destaca también relativo a este principio el derecho de acceso a la información pública en los términos previstos en la Constitución artículo 105.b), entendiéndose como información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su soporte o formato, que obren en poder de la administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, mencionar el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que es el organismo público independiente con personalidad jurídica propia que tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

1.3.3.4. **Rendición de cuentas**

Consiste en el refuerzo de la transparencia en ámbitos de la actuación pública en los que la información tiene un fuerte valor añadido y facilita de forma decidida y directa el escrutinio por los ciudadanos y la rendición de cuentas por los poderes públicos.

2. DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN.

2.1. INICIATIVA DATOS ABIERTOS- REUTILIZACIÓN.

La **reutilización**, también conocida como **iniciativa “datos abiertos”**, consiste en el uso de documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales.

La reutilización beneficiará tanto a los propios reutilizadores como a la sociedad en general, al contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo.

A nivel de la Unión Europea, tiene su regulación en la **Directiva PSI (Directiva 2003/98/CE)**, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, **modificada por la Directiva 2013/37/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. Estas directivas han sido traspuestas a los ordenamientos jurídicos de los países miembros.

Además, en julio de **2014**, la Comisión Europea publicó un **conjunto de directrices para el impulso de la reutilización de la información del sector público en Europa** con el fin de crear valor mediante la explotación de los datos abiertos ofrecidos por parte del sector público que contemplan los siguientes aspectos:

- a) **Licencias para la reutilización de la información del sector público.** Directrices dirigidas a los organismos públicos para determinar las condiciones aplicables para la reutilización de sus datos. Estas condiciones no deben restringir innecesariamente las posibilidades de reutilización de la información del sector público.
- b) **Categorías de datos con mayor demanda en la UE.** Se identifican cinco categorías de datos para los que se ha identificado una mayor demanda por parte de los potenciales reutilizadores en el conjunto de la UE y que, por tanto, podrían ser considerados más prioritarios. Estas categorías son las siguientes:
 - información geográfica (topográfica, catastral, marina, etc.),
 - datos medioambientales (meteorológica, calidad de agua, ...),
 - información de transporte (horarios de transporte, información sobre el estado del tráfico, ...),

- estadísticas (información demográfica y económica del país) y
 - registros empresariales (información económica y de propiedad en relación con las empresas).
- c) **Costes.** Pautas para que los organismos públicos (inclusive bibliotecas, museos y archivos) calculen los precios por el **acceso** y la reutilización de sus datos.

Finalmente, en el contexto de la **Estrategia para el Mercado Único Digital**, La **Unión Europea** hizo público un **documento de trabajo a finales de 2017** en el que, tras varios años de vigencia de la reforma de 2013, se plantea cómo abordar la superación de las barreras y dificultades que se han ido detectando desde entonces.

En 2019 se ha publicado la Directiva 2019/1024, que deberá ser objeto de transposición por los Estados Miembros no más tarde del 17 de julio de 2021, fecha en la que quedará derogada y sustituida la actual Directiva PSI.

3. EL MARCO JURÍDICO Y LOS PLANES DE GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA.

3.1. MARCO JURÍDICO EN ESPAÑA

- **La Constitución de 1978**, además de crear un nuevo modelo de Estado, contiene diversos mecanismos que han permitido articular la participación de los ciudadanos en su desarrollo. Entre ellos, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes; el reconocimiento de la libertad de comunicar o recibir información; la regulación de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley o las previsiones de audiencia a los ciudadanos en la elaboración de disposiciones administrativas que les afecten y las relativas al acceso a los archivos y registros administrativos.
- **Transparencia.** En los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo en la profundización de la transparencia administrativa. Además de la previsión contenida en nuestro texto constitucional y de la regulación que se hace en nuestra Ley de Procedimiento Administrativo, España cuenta con diversas leyes que garantizan el acceso a la información pública y regulan la reutilización por parte del sector privado de la información en manos de la Administración. En este sentido, hay que destacar:
 - **Trasposición de la Directiva PSI y su modificación anteriormente señaladas: Ley 37/2007**, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Modificada por **Ley 18/2015**, de 9 de julio.
 - **RD 1495/2011**, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.
 - **Resolución de 19 de febrero de 2013**, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información.
 - **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.** La Ley tiene un triple alcance: amplía y refuerza la transparencia en la actividad pública- que se articula como una obligación de todas las Administraciones y entidades públicas- reconoce y garantiza el acceso a la información- regulado como un derecho de amplio alcance- y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento- lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad a todos aquellos que llevan a cabo actividades de relevancia pública.

Cabe destacar la importancia del **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**, que es un organismo independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada, encargado de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento

de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

- Todos los altos cargos de la Administración tienen igualmente que declarar sobre sus actividades privadas y sobre los bienes que poseen, y se les aplica un estricto régimen de incompatibilidades cuyo cumplimiento es controlado por la **Oficina de Conflicto de Intereses**.
- **Datos Abiertos**. España cuenta con un **portal sobre datos abiertos (www.datos.gob.es)**, creado en el marco de las medidas destinadas a la reutilización de la información del sector público. Su objetivo es estimular la apertura y la reutilización de la información que tiene nuestra Administración desde el convencimiento de que los datos públicos son un activo económico y social que debe ponerse a disposición del sector privado. En este portal se centraliza el llamado Catálogo de Información Pública de la Administración General del Estado, con el que se facilita la creación de productos y soluciones adaptados a las necesidades específicas de empresas, administraciones y ciudadanos.
- **Administración Electrónica**. Cabe destacar también la evolución de esta normativa desde la aprobación de la **Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos** hasta su integración actual en la **Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común**.
- **Gobernanza Pública**. En el ámbito de la Administración General del Estado, la **Dirección General de Gobernanza Pública** ejerce sus funciones con el propósito de guiar y dirigir la actividad administrativa desde una triple perspectiva:
 - Coordinación de la organización para asegurar una actuación ordenada para evitar duplicidades y alcanzar un uso adecuado de los recursos
 - Evaluación de la gestión administrativa para mejorar el funcionamiento de los servicios
 - Orientación de la organización y servicios hacia el ciudadano.

Una de las competencias de la **Dirección General de Gobernanza Pública** es el impulso, coordinación y seguimiento de los planes y programas de gobierno abierto de los departamentos ministeriales en iniciativas orientadas al desarrollo de los principios de la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la colaboración, así como la programación y ejecución de proyectos sobre la materia, siendo el punto de contacto con los organismos internacionales en esta materia.

3.2. LOS PLANES DE GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA

España forma parte de la **Alianza para el Gobierno Abierto** desde abril de 2011. Desde entonces, se han **ejecutado varios Planes de Acción de Gobierno Abierto**.

3.2.1. I PLAN DE ACCIÓN 2012-2014

Perseguía los siguientes objetivos fundamentales:

- 1. Aumento de la integridad pública.**
- 2. Una gestión más eficaz de los recursos públicos**
- 3. Una mejora de los servicios públicos**

1. Para conseguir un aumento de la integridad pública, se desarrollaron entre otras las siguientes actuaciones, que responden a diferentes compromisos que se adquirieron:
 - Se aprobó la **Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**.

- Se puso en marcha un **sistema económico financiero de la Ayuda al Desarrollo**, de tal forma que es posible calificar los diferentes proyectos y obtener informes específicos sobre la cooperación española.
- 2. Para conseguir una gestión más eficaz de los recursos públicos se aprobó la **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**.
- 3. En cuanto a la mejora de los servicios públicos, destaca la agilización de los procedimientos para la creación de empresas y la aprobación de la **Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores**.

Hay que destacar, además, ciertas medidas que, si bien no formaban parte inicialmente del Plan, se adoptaron en este periodo, como la creación en octubre de 2012 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (**CORA**). Las medidas adoptadas en aplicación del informe CORA han ido desde entonces paralelas a los compromisos de los Planes de Acción.

3.2.2. II PLAN DE ACCIÓN 2014-2016

Se centró en los siguientes ámbitos:

1. Transparencia y datos abiertos:

- El **Portal de Transparencia** del Gobierno de España, que operativo desde el 1 de diciembre de 2014 ha supuesto un ejemplo dinamizador de la Transparencia en las instituciones. Se puso también en marcha el **Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno** con la aprobación de sus estatutos por medio del Real Decreto 919/2014.
- Se creó el **Portal PARES**, destinado a la difusión en Internet del patrimonio histórico documental español.

2. Participación Ciudadana:

- Se pueden señalar, entre otros, el **buzón de atención del punto de acceso general** (administración.gob.es), el formulario general del MINHAP, los **buzones de sugerencias** de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), las vías de colaboración ciudadana con el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil...
- A través de la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado (AGE), se establecieron las reglas básicas de funcionamiento en las **redes sociales**.

3. Rendición de cuentas. Destaca la aprobación de:

- La **Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos**
- **Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.**

4. Tecnologías de la Información que facilitan el acceso de los ciudadanos y empresas a la administración pública.

3.2.3. III PLAN DE ACCIÓN 2017-2019

Es el plan vigente, contiene 20 medidas o compromisos que se estructuran en 5 grandes ejes, que se corresponden a su vez con los principios informadores esenciales del Gobierno Abierto:

1) COLABORACIÓN	
1.1	CREACIÓN DE UN FORO SOBRE GOBIERNO ABIERTO
1.2	COMISIÓN SECTORIAL DE GOBIERNO ABIERTO
1.3	PROMOCIÓN DE LA RED DE ENTIDADES LOCALES DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
1.4	APOYO A INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO EN EL EXTERIOR
2) PARTICIPACIÓN	
2.1	ESPACIO PARTICIPATIVO WEB SOBRE GOBIERNO ABIERTO
2.2	OBSERVATORIO DE PARTICIPACIÓN-FASE DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES
2.3	PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
2.4	PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN POLÍTICAS PÚBLICAS
3) TRANSPARENCIA	
3.1	MEJORA DEL PORTAL DE TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO
3.2	PROGRAMA DE APERTURA DE LA INFORMACION Y SU REUTILIZACION
3.3	CARPETA CIUDADANA
3.4	SISTEMA ARCHIVE
3.5	DESARROLLO REGLAMENTO LEY TRANSPARENCIA
4) RENDICIÓN DE CUENTAS	
4.1	IMPULSAR LOS DATOS ABIERTOS COMO INSTRUMENTO PARA UNA JUSTICIA ABIERTA EN ESPAÑA
4.2	AMPLIAR LOS CONTENIDOS DE LA CENTRAL ECONOMICA-FINANCIERA
4.3	MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS DATOS INMOBILIARIOS MEDIANTE LA COORDINACIÓN DEL CATASTRO Y DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD
4.4	INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO
5) FORMACIÓN	
5.1	FORMACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS
5.2	SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
5.3	EDUCACIÓN EN GOBIERNO ABIERTO

1. Eje Colaboración:

El III Plan tiene 4 compromisos en esta línea:

- a) Constituir de la **Comisión Sectorial sobre Gobierno Abierto** con representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y de las entidades locales.
- b) Constituir un **foro multisectorial** como espacio estructurado de consulta y debate, vinculado a la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, integrada por representantes de los tres niveles de administración pública y por representantes de la sociedad civil. Destacar así la **Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto.**
- c) Promover la consolidación y el funcionamiento de la **Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación** como instrumento para:
 - Pilotar la evolución de las tradicionales políticas de participación ciudadana locales hacia políticas de gobierno abierto.
 - Generar un marco de intercambio que permita a la FEMP representar a la administración local en la construcción de la estrategia global de gobierno abierto del país y facilitar el despliegue de los propósitos de otros gobiernos (Comunidades Autónomas) con el fin de alcanzar el máximo impacto social.
- d) **Apoyar las iniciativas de Gobierno Abierto en el exterior.**

2. Eje Participación:

En este sentido el III Plan adopta los siguientes 4 compromisos:

- a) Poner en marcha de un **espacio participativo web sobre Gobierno Abierto** a modo de cuadro de mando con información sobre la situación de los compromisos adquiridos, articulándose mecanismos que permitan la consulta por los grupos actores interesados y la recogida de sus contribuciones.
- b) Contiene un **compromiso de diagnóstico de la participación en el ámbito público**, con el fin de evaluar su eficacia, en qué medida y con qué alcance la opinión de los ciudadanos o de sus organizaciones representativas son tenidas en cuenta, identificando buenas prácticas y áreas de mejora.
- c) Se ha incorporado una medida sobre **presupuestos participativos** cuyo objetivo es una mayor transparencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos, articulando mecanismos para que la sociedad civil pueda participar de forma directa en la priorización de determinadas propuestas
- d) Se ha incluido un compromiso **de Participación de los jóvenes en las políticas públicas** que parte de una iniciativa de la Unión Europea que promueve el diálogo estructurado, la participación efectiva de los jóvenes en la vida democrática y el fomento del debate en la creación de políticas de juventud.

3. Eje Transparencia:

El III Plan propone 5 medidas:

- a) **La mejora del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado**, ampliando y mejorando la calidad de la información y su accesibilidad cognitiva e introduciendo cambios en la arquitectura para lograr búsquedas más intuitivas.
- b) El **impulso del programa de apertura a la información del sector público y su reutilización** que abarca, entre otras acciones, el **desarrollo reglamentario de la Ley 18/2015 sobre reutilización de la información del sector público** con el fin de reforzar la cooperación interministerial y la puesta a disposición de datos públicos en formatos fácilmente accesibles y reutilizables. Se persigue asimismo, la **ampliación del catálogo nacional de datos abiertos y la adopción de la carta Internacional de Datos Abiertos**.
- c) Otra de las actuaciones del eje Transparencia se centra en la **carpeta ciudadana del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado** como área privada de los ciudadanos que simplifica su acceso a la Administración al ofrecer un único punto donde consultar toda su información personal, conocer el estado de sus expedientes, acceder a sus notificaciones y conocer también el intercambio de información sobre sus datos entre Administraciones.
- d) También se contempla el **impulso del sistema Archive**, aplicación web de archivo definitivo y preservación a largo plazo de expedientes y documentos electrónicos como base fundamental para el cumplimiento por la Administración de sus obligaciones de transparencia facilitando la extracción de información mediante técnicas de big data, además de la necesaria protección de datos de carácter personal.
- e) Otro compromiso es el de **desarrollo reglamentario de la ley de Transparencia y Buen Gobierno**. Se pretende con ello acotar conceptos, precisar disposiciones de la ley e

incrementar la seguridad jurídica reforzando así la transparencia desde la doble perspectiva de la publicidad activa y del ejercicio del derecho de acceso.

4. **Eje Rendición de cuentas:**

Comprende 4 medidas:

- a) Bajo la rúbrica “**Justicia abierta**”, se pretende el impulso de los datos abiertos como instrumento de transparencia en la Administración de Justicia evolucionando hacia un nuevo modelo mejorado de estadística judicial que incremente la calidad de la información, automatice su extracción y mejore la posibilidad de explotación. Asimismo, en el ánimo de mejorar el acceso a la información se prevé la retransmisión en *streaming* de determinadas vistas judiciales y facilitar el acceso electrónico del expediente judicial completo a los intervinientes en los procesos.
- b) Se pretende la **ampliación de información de la central económico-financiera**, siendo esta una herramienta muy potente de puesta a disposición del ciudadano de datos de actuación de las Administraciones Públicas en el ámbito económico, presupuestario y financiero.
- c) **Mejora de los datos inmobiliarios mediante la coordinación del Catastro y del Registro de la Propiedad** que tiene por objeto mejorar la calidad de la información inmobiliaria a través de un intercambio seguro y coordinado de datos e incrementar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario de la que se beneficiarán directamente los operadores jurídicos y económicos y la sociedad en general.
- d) **Mejora del sistema de información y difusión de datos relativos a la violencia contra la mujer** que facilite el conocimiento por la ciudadanía en general y los profesionales en particular de su incidencia, la sensibilización social y la labor profesional de agentes públicos

5. **Eje Formación:**

Comprende los siguientes compromisos:

- a) **Formación de los empleados públicos** en las bases conceptuales, valores, herramientas y estrategias de gobierno abierto. Se persigue capacitar y reforzar actitudes de los empleados públicos en su relación con los ciudadanos basadas en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración.
- b) **Actuaciones de sensibilización de la sociedad civil** para difundir entre los ciudadanos información sobre sus derechos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, dar a conocer los mecanismos para participar y colaborar con ellas, así como acercar la Administración a los ciudadanos y estimular la participación mediante la información y la formación sobre los mecanismos existentes. Consistirá en el desarrollo y difusión de recursos informativos y formativos abiertos, gratuitos y a disposición de los ciudadanos, así como la organización de actividades de apertura de las oficinas públicas en jornadas de puertas abiertas y de actividades de comunicación directa de los empleados públicos con los ciudadanos en sus ciudades de origen.
- c) **Medidas de educación en Gobierno abierto** dirigidas a formar a alumnos para el desarrollo de las competencias sociales y cívicas y, en concreto, sobre los principios del Gobierno Abierto. El propósito es preparar a los alumnos para el ejercicio de la ciudadanía democrática, la transparencia y para poder interactuar y participar en el

ámbito público. La formación consistirá en actividades en la propia Escuela mediante la impartición de un curso por el profesor o la visita de un funcionario al centro escolar.

3.2.4. IV PLAN DE GOBIERNO ABIERTO 2019-2021

El IV Plan de Gobierno Abierto de España es un conjunto de actuaciones, que se desarrollarán **entre 2019 y 2021 a partir del segundo semestre del 2020**, a las que se compromete la Administración General del Estado, en colaboración con otras Administraciones Públicas y con la Sociedad Civil, para avanzar en el Gobierno Abierto.

El Gobierno Abierto es una nueva forma de actuar mediante la que las Administraciones Públicas, a través de Planes de Acción, ofrecen información sobre lo que hacen con transparencia, rinden cuentas, promueven la participación y tienen en cuenta la opinión de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

Objetivos generales:

- Impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía participar en la toma de decisiones públicas con el objetivo de lograr mejores resultados y una mayor calidad democrática.
- Profundizar en la transparencia, en los datos abiertos y en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, mediante el desarrollo de acciones orientadas a su mejora y a la evaluación de los resultados de los planes y programas públicos.
- Construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de los ciudadanos.
- Sensibilizar a la sociedad y a los empleados públicos sobre los valores del Gobierno Abierto, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, para avanzar hacia una sociedad inclusiva, justa y pacífica.

Elaboración del IV Plan de Gobierno Abierto:

Su elaboración consta de dos fases: Fase preparatoria y Fase de aprobación.

Fase preparatoria: Ha supuesto la realización de las siguientes actividades:

1. Preparación del plan de trabajo

- El 31 de enero de 2019 comienzan los trabajos de preparación del IV Plan en el Grupo de Trabajo de Colaboración y Participación del Foro de Gobierno Abierto, con una primera discusión sobre el plan de trabajo.
- El 14 de febrero de 2019, la Comisión Sectorial y de la Comisión Permanente del Foro aprueban la hoja de ruta y el documento marco para la elaboración del IV Plan, estableciendo los objetivos generales y los criterios de valoración de las propuestas ciudadanas. Debido a la situación de gobierno en funciones, no se continúa con la hoja de ruta inicial, y el 26 de febrero de 2020 se aprueba una nueva hoja de ruta, suspendida por la crisis sanitaria de la COVID-19.
- El 8 de junio de 2020 la Comisión Permanente del Foro aprueba la nueva hoja de ruta.

2. Publicación del calendario del plan de trabajo en el Portal de la Transparencia

- 15/02/2019: publicación de la primera hoja de ruta (suspendida por la situación de Gobierno en funciones) y del documento marco.

- 26/02/2020: publicación de la segunda hoja de ruta (suspendida por la crisis sanitaria de la COVID-19).
- 08/06/2020: publicación de la hoja de ruta actual.

3. Campaña de sensibilización sobre apertura de plazo de consulta previa y calendario

- Desde el 18 de marzo hasta el 10 de abril de 2019 se abre un período de consulta previa para la aportación de propuestas para el IV Plan por parte de la sociedad civil. Para fomentar la participación ciudadana, se realiza una campaña de sensibilización a través del Portal de la Transparencia y de las cuentas de Twitter @transparencia_e (Portal de la Transparencia) y @060gobes (Punto de Acceso General).
- Por otra parte, se anima a participar a los representantes de la sociedad civil del Foro de Gobierno Abierto en las reuniones de los grupos de trabajo.

4. Consulta previa

- Desde el 18 de marzo hasta el 10 de abril de 2019 se abre un período de consulta previa para la aportación de propuestas para el IV Plan por parte de la sociedad civil y se habilita un formulario en el Portal de la Transparencia para el envío de las propuestas.

5. Análisis de propuestas y talleres deliberativos

- 5.1 Análisis de las propuestas de la sociedad civil y reuniones del Foro de Gobierno Abierto, de la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto y del Grupo Interministerial de Gobierno Abierto y Transparencia
- 5.2 Talleres deliberativos para debatir sobre las propuestas de la sociedad civil, paritarios entre representantes de las Administraciones públicas y de la sociedad civil
- 5.3 Talleres deliberativos para debatir sobre las propuestas de las Administraciones públicas

Fase de aprobación: Fase en la que se encuentra actualmente con las siguientes actividades:

6. Redacción del borrador del Plan y difusión para observaciones

- El borrador del Plan se redacta teniendo en cuenta las aportaciones de la sociedad civil y de las Administraciones públicas, así como las conclusiones de los talleres de cocreación celebrados en junio y septiembre.
- El 15 de septiembre de 2020 se envía a la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto, para observaciones.
- Una vez valoradas las observaciones de la Comisión Permanente, se revisa el texto y el 28 de septiembre se publica en este Portal de la Transparencia, iniciándose así el plazo de consulta pública, que estará abierto hasta el 16 de octubre de 2020.

Próximos pasos:

- Elaboración de un segundo borrador, que será sometido al Pleno del Foro de Gobierno Abierto, para su aprobación.

BLOQUE II. TEMA 24

1. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO Y SUS FUENTES.
2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO.
3. SU RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.
4. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

1. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO Y SUS FUENTES

1.1. OBJETIVOS DE LA UE

- Los objetivos de la UE son entre otros:
 1. Posibilitar la circulación libre de mercancías, servicios, capital y personas, evitando obstáculos fiscales.
 2. Un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la UE.
 3. Una expansión continua y equilibrada.
 4. Una elevación acelerada del nivel de vida.
 5. Estrechar las relaciones entre los Estados que la integran

1.2. ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

- En cuanto al Ordenamiento jurídico comunitario, propiamente dicho, hay que decir que **el Derecho comunitario está constituido por un conjunto de reglas y disposiciones que determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de la UE**. Podemos distinguir entre:

1.2.1. Fuentes obligatorias: distinguimos las de derecho originario y las de derecho derivado.

- **Derecho originario:** formado por:
 1. Los **Tratados constitutivos** de las Comunidades Europeas:
 - a) **Tratado de la Unión Europea (1992).**
 - b) **Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957).**
 - c) **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957).**
 - d) **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951).**
 2. **Aquellos otros que los complementan, modifican o adaptan:** los principales cambios en los Tratados se han referido a aspectos financieros y presupuestarios y a las ampliaciones de la Comunidad. Podemos encontrar:
 - a) **Tratados Institucionales:** como el Acuerdo de la Cumbre de París de 1974, que crea el Consejo Europeo.
 - b) **Tratados Presupuestarios:** como el Tratado de Luxemburgo de 1970.
 - c) **Tratados Básicos:** como el Acta Única Europea, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza, el Tratado de Lisboa, etc.
 3. Las **Actas de Adhesión** de los Estados Miembros.
- **Derecho derivado:** constituido por un amplio conjunto de normas jurídicas de carácter vinculante dictadas por las Instituciones Comunitarias que regulan el funcionamiento de la UE. Distinguimos las siguientes:
 1. **Reglamento:** se ocupa de regular una materia determinada y tiene **carácter general, es obligatorio en todos sus elementos y aplicable directamente en cada Estado miembro**. Se integra directamente en el Ordenamiento Jurídico de los Estados Miembros a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). Han de ser motivados, refiriéndose a los artículos del Tratado fundacional o del Derecho derivado en que se funda. Pueden ser de dos tipos: “de base” cuando desarrollan normas de Derecho

originario, que normalmente emanan del Consejo, y “de aplicación o desarrollo” cuando desarrollan uno de base, que emanan frecuentemente de la Comisión.

2. **Directiva:** "obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba seguirse, dejando, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios". Es decir, regula una materia concreta, permitiendo a cada uno de los Estados a los que se dirija que la desarrolle como desee en su normativa interna. Carecen de efecto directo, aunque podrán generar derechos individuales invocables cuando sus preceptos estén formulados en términos claros, precisos e incondicionales, según lo dispuesto en la Sentencia Van Duyn.
3. **Decisión:** será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable, constituyendo el instrumento idóneo para la aplicación no normativa del Derecho Comunitario. La decisión no comporta un desarrollo normativo y no es un acto de alcance general, sino que tiene un destinatario determinado, ya sea un particular o un Estado miembro. Se utilizan por ejemplo para imponer sanciones.

1.2.2. Fuentes no obligatorias:

- Constituyen un conjunto de disposiciones que no poseen la fuerza necesaria para ser impuestas, pero cuya relevancia resulta indudable. Únicamente poseen valor moral y político y, en ningún caso, tienen carácter obligatorio. Su incumplimiento no dará lugar a recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE. Son:
 1. **Recomendación:** Invitación de las instituciones comunitarias a los Estados miembros para que actúen en un determinado sentido acerca de materias concretas.
 2. **Dictamen:** Opinión manifestada por una institución comunitaria ante un supuesto concreto. Sus destinatarios pueden ser Estados o particulares.
- La diferencia fundamental entre ambas figuras es que las recomendaciones se adoptan a iniciativa de la institución que la aprueba, mientras que los dictámenes se adoptan a iniciativa de terceros.

1.2.3. Derecho Interno de la Unión Europea:

- Disposiciones dirigidas a las propias instituciones comunitarias para la reglamentación de las mismas. Existen disposiciones dirigidas entre Instituciones, en el cuadro de relaciones entre las mismas; y disposiciones dirigidas a regular el funcionamiento interno de estas Instituciones.

1.2.4. Acervo comunitario:

- Además del Derecho Comunitario, se suele hablar a menudo del "acervo comunitario". El acervo comunitario es la esencia de la Unión Europea y va más allá del derecho comunitario en sentido estricto. Está formado por:
 1. El contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados.
 2. La legislación adoptada en aplicación de los Tratados.
 3. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Primera Instancia y de los Tribunales especializados.
 4. Las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión.
 5. Los actos en materia de política exterior y seguridad común.
 6. Los actos acordados en materia de justicia y asuntos de interior.
 7. Los convenios internacionales celebrados por la Comunidad, así como los celebrados por los Estados miembros entre sí en el ámbito de las actividades de la Unión.

2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

2.1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

- Después de la Segunda Guerra Mundial, comienza en Europa un proceso de reconciliación que culmina con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que tiene como base el eje franco-alemán.
- La Unión Europea, es una organización que nace en 1957, en Roma, con el nombre de Comunidad Económica Europea (CEE), siguiendo el esquema clásico de una unión aduanera, constituido por los seis países que formaban la “pequeña Europa”, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.
- El proyecto comunitario está basado en dos ideas, profundización y ampliación, que han sido una constante durante sus cerca de 60 años de historia.
- Durante la década de los 50 y de los 60, el proyecto comunitario experimentará un gran desarrollo, basado fundamentalmente en la eliminación de barreras entre los Estados miembros.
- A mediados de los 70 se produce una parálisis, en el proceso comunitario debido a los recelos y desconfianzas y al contexto internacional.
- El Acta Única Europea, y la entrada en la Unión Europea de España y Portugal, en 1986, pondrán fin a la crisis y la Unión Europea conocerá un profundo desarrollo en la década de los 90 y principios del 2000, con el Tratado de Maastrich de 1992, el Tratado de Ámsterdam de 1997, la puesta de largo de la moneda común, y el Tratado de Niza.
- El fracaso del proyecto constitucional europeo, sumió a la Unión en una crisis institucional a la que se puso fin con la firma del Tratado de Lisboa, ratificado por España por la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de Julio, que supuso un gran paso hacia delante en la construcción europea.
- En Enero de 2013 entró en vigor el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, cuyo objeto es fortalecer la disciplina presupuestaria en la zona euro, mediante sanciones automáticas, una vigilancia más estricta y, en particular, la “regla de equilibrio presupuestario”.

2.2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

- Un **ordenamiento jurídico** es un conjunto organizado y estructurado de normas de Derecho que posee sus propias fuentes y está dotado de órganos y procedimientos aptos para dictarlas e interpretarlas y que además tiene la potestad de sanción en caso de ser violadas. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (DEJ) lo define como un “conjunto de reglas escritas, principios y valores que regulan la organización del poder, las relaciones con los ciudadanos y las garantías de los derechos y las relaciones entre estos, así como ordenan las políticas públicas en beneficio del interés general”.
- El **ordenamiento jurídico internacional** es un ordenamiento que regula las relaciones entre los Estados. De acuerdo con el DEJ, “el ordenamiento jurídico general comprende también otros secundarios o subsistemas normativos. El primero ordenamiento externo a la Constitución es el internacional. Cuando los tratados contienen estipulaciones contrarias a la Constitución no pueden celebrarse sin una modificación previa de la misma (Art. 95.1 CE).”
- El **ordenamiento jurídico comunitario** regula las relaciones entre los Estados miembros y sobre las personas físicas y jurídicas que se encuentran en el territorio de los mismos mediante los **principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad** recogidos en el Tratado de la Unión Europea, naciendo sus normas de los Tratados libremente convenidos o de las instituciones creadas que tienen competencia legislativa.
 - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea define el Derecho Comunitario como “un ordenamiento jurídico propio que emana de un poder público común y legítimo” y le da las siguientes características:
 - **Autónomo**: al estar dirigido a las personas y no sólo a los Estados.
 - **Integrado**: en el sistema jurídico de los Estados miembros.
 - **Aplicable**: en todo el territorio de los Estados miembros y a todas las personas físicas o jurídicas establecidas en el mismo.
 - **Centralizado**: en cuanto a los órganos de que emana, pudiendo ser bien de los convenios internacionales suscritos por los Estados miembros o con terceros países, bien de sus instituciones con capacidad legislativa.
 - A través de su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha establecido la obligación de las administraciones y de los órganos jurisdiccionales nacionales de aplicar plenamente el Derecho de la Unión dentro de su esfera com-

potencial y de proteger los derechos que éste otorga a los ciudadanos (**aplicación directa del Derecho de la Unión**), descartando para ello cualquier disposición contraria del Derecho nacional, ya sea anterior o posterior a la norma de la Unión (**primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional**).

- El Tribunal de Justicia también ha reconocido el **principio de la responsabilidad de los Estados miembros** en caso de incumplimiento del Derecho de la Unión *que, por una parte, refuerza de forma decisiva la protección de los derechos que las normas de la Unión otorgan a los particulares y, por otra, contribuye a que los Estados miembros ejecuten dichas normas con mayor diligencia*.

2.3. LOS PRINCIPIOS DE ATRIBUCIÓN, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- De acuerdo con el **Art. 5 del Tratado de la Unión Europea**:

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el **principio de atribución**. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de **subsidiariedad y proporcionalidad**.
2. En virtud del **principio de atribución**, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.
3. En virtud del **principio de subsidiariedad**, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión interviene sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

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

- El **alcance del principio de subsidiariedad** comprende dos puntos de vista:

1. **Límite del ejercicio de las atribuciones**: en aquellos ámbitos en que los Tratados atribuyen responsabilidades a la Unión Europea, compartidas por los Estados miembros, el principio sirve para delimitar dichas responsabilidades.
2. **No transmisión de competencias**: en ámbitos en los que el Tratado no confiere responsabilidad alguna a la Unión Europea, este principio no crea competencias adicionales.

- Con la entrada en vigor del **Tratado de Lisboa**, además de al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se faculta a los Parlamentos nacionales para ejercer control del **principio de subsidiariedad**. Cuando un Parlamento nacional considera que una propuesta no se ajusta a este principio, puede iniciar un procedimiento para decidir si la propuesta sigue adelante o no.

3. SU RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

3.1. RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

- La aplicación del Derecho comunitario en un Estado miembro es una labor que incumbe a todas las autoridades estatales, incluidas las regionales, según el Tratado de la CEE. Hay que tener en cuenta que el Derecho Comunitario forma parte del Derecho Nacional de los Estados Miembros en la misma medida en que el propio derecho creado por sus órganos constitucionales.
- Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas:
 1. Del Tratado de la CEE.
 2. De las disposiciones de las instituciones de la Comunidad.

- Los criterios en los que se basa la relación entre el Derecho comunitario y el de los Estados miembros, entre ellos el ordenamiento jurídico español, son:
 1. **Independencia** del Derecho comunitario porque, aunque se integra en el ordenamiento español, no pierde su calidad de Derecho comunitario. Forma parte del Derecho que se aplica, pero no se confunde con el Derecho interno, ni obedece en su formación ni en sus efectos a las normas del procedimiento normativo interno. El Tribunal Constitucional ha señalado que se trata de dos órdenes separados: el **orden del Derecho interno**, que se integra por la CE y los subordenamientos estatal y autonómico y el **orden del Derecho comunitario** que se integra por el Derecho originario y el Derecho derivado **sin que las normas de Derecho comunitario tengan rango y fuerza de constitucionales**.
 2. **Prevalencia** de las normas comunitarias frente a toda norma nacional. Los reglamentos y directivas comunitarios **forman parte del ordenamiento jurídico de los Estados miembros**, con primacía sobre las leyes y otras normas jurídicas nacionales por lo que el juez debe descartar la ley nacional que sea contraria al Derecho comunitario y el legislador español no puede legislar en contra de lo dispuesto en una disposición comunitaria. Cualquier norma nacional que directa o indirectamente haga ineficaz al Derecho comunitario, incluso cuando sea anterior en el tiempo, es inaplicable sin necesidad de su previa derogación; así, a las reglas comunitarias no es oponible ningún acto unilateral.
 3. **Efecto directo** que supone la posibilidad de invocar ante los tribunales internos por los particulares las disposiciones comunitarias investidas de tales prerrogativas.
 4. **Responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario** supone que el Estado responde por la violación de la norma comunitaria, tenga ésta la naturaleza que sea, e independientemente del órgano del Estado causante de la misma.

3.2. APLICACIÓN JURISDICCIONAL DEL DERECHO COMUNITARIO

- En cuanto a la aplicación jurisdiccional del derecho comunitario: Los **Tribunales españoles han de aplicar el Derecho comunitario del mismo modo que aplican las normas de Derecho interno**, ya que aquel se integra perfectamente en los ordenamientos jurídicos nacionales. En caso de duda o conflicto sobre la interpretación que haya que dar a una norma comunitaria, los Tratados prevén la llamada **cuestión prejudicial**, por la cual todo órgano jurisdiccional de los Estados Miembros podrá solicitar al Tribunal de Justicia de la UE para que resuelva sobre dicha interpretación.
- En cuanto a la aplicación normativa del Derecho Comunitario: El **Gobierno** y **Cortes Generales** deben asegurar el cumplimiento del mismo.
- Finalmente, añadir que es preciso otorgar al Estado instrumentos que permitan reaccionar ante la no aplicación del Derecho comunitario por las CCAA. Así, la **Disp. Adicional 2ª de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** señala que las AAPP que incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho comunitario o de tratados o convenios internacionales, dando lugar a que España sea sancionada por las instituciones europeas o condenada por tribunales internacionales, asumirán las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento.

El CM, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar las responsabilidades y acordar, en su caso, la compensación o retención de dichas deudas con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable.

En este sentido, el **RD 515/2013, regula los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la UE**. Dicha normativa se aplica con carácter general a todos los incumplimientos de normativa europea o de derecho internacional, independientemente de la materia afectada.

4. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

- **La Unión Europea tiene múltiples objetivos, definidos en su Tratado Constitutivo, entre los que cabe destacar:**
 1. **Desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios.**

2. **Consecución de una economía social de mercado, altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social.**
 3. **Cohesión económica y social, mediante políticas comunes de carácter estructural y regional.**
- **El artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que:**
 1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las instituciones de la Unión son:
 - El Parlamento Europeo,
 - El Consejo Europeo,
 - El Consejo,
 - La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo «Comisión»),
 - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea,
 - El Banco Central Europeo,
 - El Tribunal de Cuentas.
 2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.
 3. Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
 4. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas.

4.1. LA COMISIÓN EUROPEA

- La Comisión Europea ostenta el **Poder Ejecutivo** y tiene vocación de convertirse en el *Ejecutivo Comunitario*, equivalente al gobierno de cualquier estado.
- Este órgano está marcado por un fuerte carácter supranacional ya que defiende el interés genuinamente común de la Unión y es independiente de la voluntad de cualquier Estado miembro.
- **Artículo 17 TUE:**
 1. La Comisión:
 - **Promoverá** el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin.
 - Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos.
 - Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
 - Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas.
 - Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados.
 - Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión.
 - Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.
 2. Los **actos legislativos de la Unión** sólo podrán adoptarse a **propuesta de la Comisión**, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados.
 3. El **mandato** de la Comisión será de cinco años.

Los miembros de la Comisión serán **elegidos** en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia.

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

5. La Comisión estará **compuesta** por **un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros**, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

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

6. El **Presidente** de la Comisión:
 - a) definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones;
 - b) determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación;
 - c) nombrará Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión.
7. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen.
8. La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.

4.2. EL PARLAMENTO EUROPEO O EUROCÁMARA

- El Parlamento Europeo *ostenta* el **Poder Legislativo**. **Representa** a los **ciudadanos** de la Unión Europea y **no a los países europeos**.
- Es la única institución cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos europeos, aunque el sistema de elección varía de un país a otro. Los diputados se agrupan por **afiliación ideológica** y no según los Estados miembros en los que han sido elegidos.
- El Tratado de Lisboa en su intento por dotar de mayor protagonismo a los ciudadanos y configurar una Europa más democrática, participativa y transparente, ha reforzado el papel del Parlamento Europeo exigiendo un mayor recurso al procedimiento de codecisión con el Consejo para la mayor parte de la actividad legislativa comunitaria.
- **Artículo 14 TUE:**
 1. El Parlamento Europeo:
 - Ejercerá conjuntamente con el Consejo la **función** legislativa y la función presupuestaria.
 - Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los tratados.
 - Elegirá al Presidente de la Comisión.
 2. El Parlamento Europeo estará **compuesto** por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de 750, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de 6 diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de 96 escaños.

El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios anteriores.

3. Los **diputados** al Parlamento Europeo serán **elegidos** por sufragio universal, directo, libre y secreto, para un mandato de 5 años.
4. El Parlamento Europeo elegirá a su presidente y a la Mesa de entre sus diputados.

4.3. EL CONSEJO DE MINISTROS (también llamado “CONSEJO”)

- El Consejo representa los intereses particulares de los Estados miembros. Tiene, pese a ser un órgano único, una formación variable dependiente de la materia de que se trate y agrupa a los ministros con competencias comunes.
- **Artículo 16 TUE:**
 1. El Consejo:
 - **Ejercerá** conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria.
 - Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.
 2. El Consejo estará **compuesto** por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.
 3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.
 6. El Consejo se **reunirá** en diferentes **formaciones** de conformidad con el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
 - El Consejo de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.
 - El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión.
 7. Un Comité **de Representantes Permanentes** de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo.
 8. El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.
 9. La **presidencia** de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4.4. EL CONSEJO EUROPEO

- **Artículo 15 TUE:**
 1. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá **función** legislativa alguna.
 2. El Consejo Europeo estará **compuesto** por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
 3. El Consejo Europeo **se reunirá** dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.
 4. El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

5. El Consejo Europeo **elegirá** a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.
6. El Presidente del Consejo Europeo:
 - Presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
 - Velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
 - Se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
 - Al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.

4.5. EL BANCO CENTRAL EUROPEO

- Regulado en los **artículos 282 a 284 TFUE** (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).
- Los Estados miembros de la Eurozona transfirieron sus competencias en materia monetaria al Banco Central Europeo, institución que es, pues, el banco central del euro, la moneda con pretensiones de convertirse en única para todos los países de la Unión Europea. Preside el **Eurosistema**, conjunto de bancos centrales nacionales de los Estados miembros que adoptaron el euro y el **Sistema Europeo de Bancos Centrales**, conjunto de todos los bancos centrales de los Estados miembros de la Unión, adoptaran el euro o no.
- Está dirigido por un **Comité Ejecutivo**, constituido por el Presidente y el Vicepresidente del Consejo de Gobierno y cuatro Consejeros que representan los intereses comunes; un **Consejo de Gobierno**, constituido por los miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países euro y un **Consejo General**, en el que están presentes todos los bancos centrales de los países miembros de la Unión Europea. En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de sus funciones y obligaciones, ninguno de los miembros de sus órganos rectores puede solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros.
- Sus **funciones** principales son:
 - Mantener el poder *adquisitivo* del euro y la estabilidad de precios en la zona del euro.
 - Definir y ejecutar *la* política monetaria para los 17 países que comparten la moneda única.
 - Gestionar las reservas de divisas de los Estados miembros de la Eurozona.
 - Promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

4.6. TRIBUNAL DE JUSTICIA

- **Artículo 19 TUE:**
 1. El Tribunal de Justicia de la *Unión* Europea:
 - **Comprenderá** el Tribunal de *Justicia*, el Tribunal General y los tribunales especializados.
 - Garantizará el respeto del *Derecho* en la interpretación y aplicación de los Tratados.

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.
 2. El Tribunal de Justicia estará **compuesto** por un juez por Estado miembro. Estará asistido por abogados generales.

El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro.

Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán **elegidos** de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos 253 y 254 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.

3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se **pronunciará**, de conformidad con los Tratados:
 - Sobre los **recursos** interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;
 - 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;
 - En los demás casos **previstos** por los Tratados.

4.7. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

- Regulado en los **artículos 285 a 287 TFUE** (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea):
- Esta **institución controla las finanzas públicas** de las instituciones de la Unión y actúa en calidad de **auditor externo** independiente, velando por los intereses de los contribuyentes europeos. No puede estar influenciado por ningún Estado miembro ni por ninguna otra institución.
- Sus miembros, uno por cada Estado miembro, no son jueces ni el Tribunal en sí tiene ningún carácter jurídico ya que carece de poder **sancionador**; tiene capacidad para investigar cuando sea requerido y sus informes se limitan a reflejar anomalías constatadas.
- Por último, **señalar** que el Tratado de Lisboa de 2009, introdujo en el ámbito institucional de la Unión dos figuras transcendentales para dotar de una mayor coherencia y continuidad a las políticas comunitarias:
 - El **Presidente del Consejo Europeo**, al que nos hemos referido anteriormente y
 - El **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, regulado en el **artículo 18 TUE**:
 1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.
 2. El Alto Representante **estará al frente de** la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.
 3. El Alto Representante **presidirá** el Consejo de Asuntos Exteriores.
 4. El Alto Representante **será uno de los Vicepresidentes de la Comisión**. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

4.8. OTRAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS:

- **Banco Central de Inversiones.**
- **Comité Económico-Social.**
- **Comité de las Regiones.**
- **Defensor del Pueblo**