

BLOQUE VII. TEMA 24

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

1. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO.

1.1. Introducción: historia de la UE

La historia de la UE y del derecho comunitario se puede resumir de la siguiente forma:

1. Después de la SGM, 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.
2. 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.
3. El proyecto comunitario está basado en dos ideas: profundización y ampliación, que han sido una constante durante sus cerca de 60 años de historia.
4. Durante la década de los 50 y 60, el proyecto comunitario experimentará un gran desarrollo, basado fundamentalmente en eliminar barreras entre los Estados miembros.
5. A mediados de los 70 se produce una parálisis en el proceso comunitario debido a los recelos y desconfianzas y al contexto internacional.
6. 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 (a raíz del cual la UE adquirió su denominación actual), el Tratado de Ámsterdam de 1997, la puesta de largo de la moneda común, y el Tratado de Niza de 2000.
7. 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 de 2007, ratificado por España mediante la Ley Orgánica 1/2008. Dicho Tratado presenta un gran número de innovaciones importantes como son, la creación de un Presidente del Consejo Europeo, el fortalecimiento de la figura del Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común, la mayor atribución de competencias legislativas al Parlamento Europeo, la configuración de un sistema de votos más claro y la Carta de Derechos Fundamentales entre otras.
8. 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”.
9. Croacia se ha convertido en el vigésimo octavo Estado Miembro de la Unión Europea desde el 1 de Julio de 2013.
10. Finalmente, señalar que Reino Unido se encuentra inmerso en un proceso político que persigue la salida de este país de la Unión Europea en 2019.

1.2. 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

1.3. 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:

1.3.1. **Fuentes obligatorias:** distinguimos las de derecho originario y las de derecho derivado.

- **Derecho originario**, formado por:
 - Los **Tratados constitutivos** de las Comunidades Europeas (son 4).
 - **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).
 - 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:
 - **Reglamento:** Se ocupa de regular una materia determinada y tiene carácter general, y 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.
 - **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.
 - **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.

1.3.2. **Fuentes no obligatorias:** 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:

- **Recomendación:** Invitación de las instituciones comunitarias a los Estados miembros para que actúen en un determinado sentido acerca de materias concretas.
- **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.

2. SU RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

2.1. 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.

2.2. 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 podrán 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.

3. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

Son **siete** las instancias con **rango de institución**; tras años de negociación sobre cuestiones institucionales, el Tratado de Lisboa de 2009 determinó el marco y los instrumentos jurídicos necesarios para que la Unión afronte los retos del futuro.

3.1. 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.

La Comisión está compuesta por el Colegio de Comisarios, 27 comisarios, uno por cada Estado miembro aunque el Tratado de Lisboa ha reducido su composición. Los comisarios son nombrados por los gobiernos nacionales y se dividen entre sí las distintas carteras competenciales. Uno de los comisarios ostenta la Presidencia de la Comisión; corresponde al Consejo Europeo elegir al candidato, someterlo a la aprobación del Parlamento y nombrarlo posteriormente. El trabajo de la Comisión, reunida semanalmente, se prepara a través de un complejo burocrático de Direcciones generales temáticas y servicios generales.

Sus **funciones** principales son:

- gestionar y aplicar las normas comunitarias;
- vigilar que los países de la UE cumplan los tratados firmados;
- elaborar el proyecto de presupuesto comunitario;
- ejecutar el presupuesto comunitario, una vez aprobado;
- negociar en nombre de la Unión acuerdos internacionales con Estados ajenos a la misma.

En sus **funciones** se rige por los principios de **independencia**, por el que los comisarios no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno u organismo ni ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no, mientras dure su mandato y las deliberaciones del Colegio de Comisarios son confidenciales; de **colegialidad** que implica la igualdad formal entre todos los miembros de la Comisión y de **responsabilidad** ante el Parlamento.

3.2. 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 sufragio universal y directo de 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. Constituido el Parlamento, los diputados eligen entre sí al Presidente y a la Mesa.

Sus **funciones** principales son:

- actividad legislativa, compartida con el Consejo;
- aprobación del presupuesto, compartida con el Consejo;
- control político de la Comisión;
- actuaciones consultiva;
- elección del Presidente de la Comisión.

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.

3.3. EL CONSEJO DE MINISTROS

El Consejo **representa** los **intereses particulares** de los Estados miembros.

Compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, 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.

La presidencia de las diversas formaciones del Consejo corresponde a los representantes de los Estados miembros en el Consejo por un sistema de rotación. El Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros (COREPER) prepara los trabajos del Consejo.

Sus **funciones** principales son:

- actividad legislativa, compartida con el Parlamento;
- aprobación del presupuesto, compartida con el Parlamento;
- coordina las políticas económicas generales;
- celebra los acuerdos internacionales en nombre de la UE.

3.4. EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo es el órgano que **impulsa el desarrollo de la Unión** y define sus **orientaciones y prioridades políticas generales**.

No ostenta competencia legislativa ninguna ni puede tomar decisiones jurídicamente vinculantes dentro de la Unión pero, al estar constituido por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, tiene legitimidad suficiente para comprometer a los diferentes gobiernos en pactos intergubernamentales. En sus reuniones participa también el Presidente de la Comisión. La presidencia del Consejo Europeo se escoge por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio.

Sus **funciones** principales son:

- determinar las grandes líneas de la política europea común;
- canalizar la cooperación intergubernamental.

3.5. EL BANCO CENTRAL EUROPEO

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 pueden 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 las 17 países que comparten el moneda única gestionar las reservas de divisas de los Estados miembros de la Eurozona;
- promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

3.6. TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia es la institución que se encarga de la administración del poder judicial en el ámbito de la Unión.

Los miembros, jueces de cada uno de los Estados y abogados de reconocido prestigio, son elegidos por los Estados Miembros para un mandato de 6 años. Se estructura en tres órganos:

El Tribunal consta de **tres órganos**: **Tribunal de Justicia** que resuelve las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales nacionales; **Tribunal General** que resuelve los recursos de anulación que interponen los particulares, las empresas y, en algunos casos, los gobiernos nacionales y **Tribunal de la Función Pública** que resuelve los litigios entre la Unión Europea y su personal.

Sus **funciones principales** son:

- hacer respetar el ordenamiento jurídico comunitario;
- interpretar y aplicar las normas con criterio uniforme en todo el territorio;
- controlar la legalidad de los actos de las instituciones europeas.

3.7. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

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.

El Tratado de Lisboa ha introducido en el ámbito institucional de la Unión dos figuras transcendentales para dotar de una mayor coherencia y continuidad a las políticas comunitarias: la figura del **ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD**, que también es Vicepresidente de la Comisión, asistido en sus funciones por el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y la figura del **PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO**.