



## **LAS FUENTES Y EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

La Unión tiene personalidad jurídica y, en consecuencia, cuenta con un ordenamiento jurídico propio, distinto del Derecho internacional. Además, el Derecho de la Unión tiene un efecto directo o indirecto sobre la legislación de los Estados miembros, por lo que, una vez que entra en vigor, pasa a formar parte del sistema jurídico de cada Estado miembro. La Unión constituye en sí misma una fuente de Derecho. El ordenamiento jurídico se divide normalmente en Derecho primario (los Tratados y los principios generales del Derecho), Derecho derivado (basado en los Tratados) y Derecho subsidiario.

### **FUENTES Y JERARQUÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN**

- Tratado de la Unión Europea (TUE); Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); y sus protocolos (hay 37 protocolos, 2 anexos y 65 declaraciones, anejos a los Tratados para precisar su contenido, sin formar parte del texto jurídico propiamente dicho)[1.1.5](#);
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [4.1.2](#);
- el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) sigue en vigor como un tratado independiente.
- acuerdos internacionales [5.2.1](#);
- principios generales del Derecho de la Unión;
- Derecho derivado o secundario.

Los Tratados, así como los principios generales, se encuentran en la cima de la jerarquía de las normas, y constituyen el Derecho primario. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se atribuye el mismo valor a la Carta de los Derechos Fundamentales. Los acuerdos internacionales celebrados por la Unión se sitúan por debajo del Derecho primario. El Derecho derivado tiene un rango inferior: solo es válido en la medida en que respeta las normas de rango superior.

### **OBJETIVOS**

Creación de un ordenamiento jurídico de la Unión que permita la realización de los objetivos recogidos en los Tratados.

## FUENTES DEL DERECHO DE LA UNIÓN

**A.** Derecho primario de la Unión [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#).

**B.** Derecho derivado o secundario de la Unión

### 1. Cuestiones generales

Los actos jurídicos de la Unión se enumeran en el artículo 288 del TFUE. Estos actos son los siguientes: el reglamento, la directiva, la decisión, la recomendación y el dictamen. Las instituciones de la Unión solamente podrán adoptar estos actos si una disposición de los Tratados les confiere la competencia para hacerlo. El principio de atribución, que rige la delimitación de las competencias de la Unión, se consagra de forma explícita en el artículo 5, apartado 1, del TUE. El TFUE precisa el ámbito de aplicación de las competencias de la Unión clasificándolas en tres categorías: competencias exclusivas (artículo 3), competencias compartidas (artículo 4) y competencias de apoyo (artículo 6), que permiten a la Unión adoptar medidas para apoyar o completar las políticas de los Estados miembros. Los artículos 3, 4 y 6 del TFUE establecen claramente los ámbitos de aplicación correspondientes a los tres tipos de competencias. Si no se han previsto los poderes de actuación necesarios para alcanzar uno de los objetivos fijados por los Tratados, las instituciones pueden recurrir al artículo 352 del TFUE para adoptar «disposiciones adecuadas».

Las instituciones solo pueden adoptar los instrumentos jurídicos enumerados en el artículo 288 del TFUE. La única excepción se refiere a la política exterior, de seguridad y de defensa común, que sigue estando sujeta a procedimientos intergubernamentales. En este ámbito, las estrategias comunes, las acciones comunes y las posiciones comunes son sustituidas por las «orientaciones generales» y las «decisiones por las que se establezcan» las acciones y las posiciones que va a adoptar la Unión, así como las modalidades de ejecución de las mismas (artículo 25 del TUE).

Existe, además, toda una serie de modalidades de actuación, como las recomendaciones y las comunicaciones, así como los actos relativos a la organización y al funcionamiento de las instituciones (incluidos los acuerdos interinstitucionales), cuya denominación, estructura y efectos jurídicos se derivan de diferentes disposiciones de los Tratados o de las normas adoptadas en aplicación de los mismos.

### 2. Jerarquía de las normas de Derecho derivado de la Unión

Los artículos 289, 290 y 291 del TFUE establecen una jerarquía de las normas de Derecho derivado entre actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución. Se definen como actos legislativos los actos jurídicos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo, ordinario o especial. Por el contrario, los actos delegados son actos no legislativos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto legislativo. El legislador (Parlamento Europeo y Consejo) puede delegar en la Comisión los poderes para adoptar este tipo de actos. El acto legislativo delimita los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, así como, llegado el caso, los procedimientos de urgencia. Además, el legislador fija las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán consistir en la facultad para revocar la delegación, por una parte, y formular objeciones, por otra.

Los actos de ejecución son adoptados generalmente por la Comisión, competente para ello en el caso de los actos jurídicamente vinculantes que requieren condiciones uniformes de ejecución. El Consejo podrá adoptar actos de ejecución únicamente en casos específicos debidamente justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Cuando el acto de base se adopte con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo o el

Consejo podrán indicar en todo momento a la Comisión que, en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. En tal caso, la Comisión debe revisar el proyecto de acto correspondiente.

### **3. Instrumentos jurídicos del Derecho derivado de la Unión**

#### **a. Reglamento**

El reglamento tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable; sus destinatarios (personas, Estados miembros e instituciones de la Unión) deben acatarlo íntegramente. Un reglamento se aplica directamente en todos los Estados desde su entrada en vigor (en la fecha que el propio reglamento fije o, en su defecto, el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea), sin que sea necesario un acto nacional de transposición.

El reglamento garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. Excluye, a su vez, la posibilidad de aplicar normas nacionales incompatibles con las cláusulas materiales que contiene.

#### **b. Directiva**

La directiva obliga a los Estados miembros destinatarios (uno, varios o todos ellos) en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejándoles, sin embargo, la elección de la forma y de los medios. El legislador nacional debe adoptar un acto de transposición (también llamado «medida nacional de ejecución») en el Derecho interno mediante el que se adapte la legislación nacional a tenor de los objetivos definidos en la directiva. Es este acto de transposición el que en esencia confiere derechos e impone obligaciones al ciudadano. Los Estados miembros disponen de facultades discrecionales en la transposición al Derecho nacional, lo que les permite tener en cuenta las particularidades nacionales. La transposición debe efectuarse en el plazo establecido por la directiva. Al transponer las directivas, los Estados miembros deben garantizar la eficacia del Derecho de la Unión, de conformidad con el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del TUE.

En principio, las directivas no son directamente aplicables. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que, de forma excepcional, determinadas disposiciones de una directiva pueden tener efectos directos en un Estado miembro sin que sea necesario que este último haya adoptado un acto de transposición previo, siempre que: a) la directiva no haya sido transpuesta o lo haya sido de forma incorrecta; b) las disposiciones de la directiva sean incondicionales y suficientemente claras y precisas; y c) las disposiciones de la directiva confieran derechos a los individuos.

Si se reúnen estas condiciones, un particular puede hacer valer las disposiciones de la directiva ante cualquier autoridad pública. Incluso en el caso de que la disposición no confiera ningún derecho al particular y que, en consecuencia, solo se cumplan las dos primeras condiciones, las autoridades de los Estados miembros tienen la obligación de tener en cuenta la directiva no transpuesta. La jurisprudencia al respecto se justifica fundamentalmente en los principios de eficacia, sanción de conductas contrarias al Tratado y tutela judicial. En cambio, un particular no puede invocar el efecto directo de una directiva no transpuesta directamente frente a otro particular (el llamado «efecto horizontal»; asunto Faccini Dori, C-91/92, Rec. 1994, p. I-3325, apartado 25).

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto Francovich, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90), un particular tiene derecho a reclamar la reparación de un perjuicio sufrido a un Estado miembro que no respete el Derecho de la Unión. Cuando se trate de una directiva no transpuesta o transpuesta de forma insuficiente, dicho recurso es posible a

condición de que: a) la directiva implique la atribución de derechos en favor de particulares; b) el contenido de los derechos pueda determinarse sobre la base de las disposiciones de la directiva; y c) exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación de transposición y el daño sufrido por las personas afectadas. El Estado miembro incurre en responsabilidad sin que sea necesario demostrar la existencia de una falta que le sea imputable.

**c.** Decisión, recomendación y dictamen

La decisión es obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios (Estados miembros, personas físicas o personas jurídicas), solo será obligatoria para estos. La decisión regula situaciones concretas relativas a destinatarios específicos. Un particular solo puede hacer valer los derechos conferidos por una decisión destinada a un Estado miembro en caso de que este último haya adoptado un acto de transposición. Las decisiones pueden ser directamente aplicables en las mismas condiciones que las directivas.

La recomendación y el dictamen no crean derechos ni obligaciones en los destinatarios, pero pueden ofrecer orientaciones en relación con la interpretación y el contenido del Derecho de la Unión.

**4.** Disposiciones relativas a las competencias, los procedimientos y la aplicación y ejecución de los actos jurídicos

**a.** Competencia legislativa, derecho de iniciativa y procedimientos legislativos: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) y [1.2.3](#)

El Parlamento, el Consejo y la Comisión participan en la adopción de la legislación de la Unión en diferente grado dependiendo del fundamento jurídico aplicable. El Parlamento puede solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas a él mismo o al Consejo.

**b.** Aplicación de la legislación de la Unión

De conformidad con el Derecho primario de la Unión, esta solo dispone de competencias de ejecución limitadas, ya que la aplicación del Derecho de la Unión compete generalmente a los Estados miembros. Por su parte, el artículo 291, apartado 1, del TFUE, añade que «los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión». Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, la Comisión ejercerá competencias de ejecución (artículo 291, apartado 2, del TFUE).

**c.** Elección del tipo de acto jurídico

En muchos casos, los Tratados determinan el tipo de acto jurídico que ha de adoptarse. Sin embargo, son muchas las disposiciones que no prescriben un tipo de acto concreto. Cuando así sea, con arreglo al artículo 296, párrafo primero, del TFUE, las instituciones habrán de decidir en cada caso el tipo de acto que debe adoptarse «conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad».

**C.** Principios generales del Derecho de la Unión y derechos fundamentales

Los Tratados apenas hacen referencia a los principios generales del Derecho de la Unión. Estos principios han sido desarrollados fundamentalmente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (seguridad jurídica, equilibrio institucional, confianza legítima, etc.). Por otra parte, el reconocimiento de los derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la Unión también tiene su origen en la jurisprudencia del Tribunal. Los principios están ahora consagrados en el artículo 6, apartado 3, del TUE, que hace referencia a los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y a los que son fruto de las tradiciones constitucionales

comunes a los Estados miembros, así como de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (4.1.2).

#### **D. Acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea**

La Unión puede celebrar, en el marco de sus competencias, acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales (artículo 261, apartado 1, del TFUE), que vinculan a la propia Unión y a los Estados miembros. Estos acuerdos son vinculantes para la Unión y los Estados miembros y forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión.

### **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

En virtud del artículo 14, apartado 1, del TUE, «el Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa [a través del procedimiento legislativo ordinario] y la función presupuestaria [a través del procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 314 del TFUE]». Por otra parte, el Parlamento actúa en favor de la simplificación del procedimiento legislativo, la mejora de la calidad de la redacción de los textos normativos y la imposición de sanciones más eficaces a los Estados miembros que no respetan el Derecho de la Unión. La Comisión presenta en su programa legislativo y de trabajo anual sus principales prioridades políticas y determina acciones concretas, legislativas o no legislativas, para llevar a la práctica dichas prioridades. El Parlamento participa activamente en la creación de nueva legislación, ya que examina el programa de trabajo anual de la Comisión e indica qué actos legislativos considera apropiados.

Puesto que ha adquirido personalidad jurídica, la Unión puede ahora celebrar acuerdos internacionales (artículo 218 del TFUE). Todos los acuerdos concluidos en el ámbito de la política comercial común y en todos los ámbitos cuyas políticas sean objeto del procedimiento legislativo ordinario requieren la aprobación del Parlamento Europeo.

[Udo Bux](#)  
10/2017