



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

La Unión Europea 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 sus Estados miembros, por lo que, una vez que entra en vigor, pasa a formar parte del sistema jurídico de cada Estado miembro. La Unión Europea 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.

La Unión Europea es una Unión basada en el Estado de Derecho que ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) el control de legalidad de los actos de las instituciones de la UE (artículo 263 del TFUE). 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 Europea se sitúan por debajo del Derecho primario. El Derecho derivado tiene un rango inferior: solo es válido en la medida en que respeta los actos y acuerdos de rango superior. La doctrina de la primacía del Derecho de la Unión es un pilar fundamental del ordenamiento jurídico de la Unión y tiene por objeto garantizar la unidad y la coherencia



del Derecho de la Unión. El TJUE insiste formalmente en que el Derecho de la Unión tiene primacía absoluta sobre los ordenamientos nacionales de los Estados miembros, y los tribunales nacionales deben tenerlo en cuenta en sus resoluciones. El Tribunal de Justicia siempre ha invocado la máxima autoridad para determinar la relación entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional. En los asuntos de referencia [Van Gend & Loos / Nederlandse administratie der belastingen](#) y [Costa / ENEL](#), el Tribunal desarrolló las doctrinas fundamentales de la primacía del Derecho de la Unión. El TJUE confirmó estas doctrinas en asuntos posteriores. En particular, en el asunto [Internationale Handelsgesellschaft](#), alegó que el Derecho de la Unión goza de primacía incluso con respecto a los derechos fundamentales garantizados en las constituciones nacionales.

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 de la Unión
 - 1. Cuestiones generales

Los actos jurídicos de la Unión se enumeran en el artículo 288 del TFUE. Son 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 decisiones (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 de las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. En tal caso, la Comisión debe revisar el proyecto de acto correspondiente.

3. Los instrumentos jurídicos del Derecho derivado de la Unión

a. El 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. El reglamento se aplica directamente en todos los Estados miembros 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 disposiciones sustantivas que contiene.

b. La directiva

La directiva es obligatoria para los Estados miembros destinatarios (uno, varios o todos ellos) en cuanto al resultado que debe conseguirse, si bien deja en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. El legislador



nacional debe adoptar un acto de transposición —también denominando «medida nacional de ejecución»— para transponer la directiva en el Derecho interno y adaptar la legislación nacional a tenor de los objetivos definidos en la directiva. Ese acto de transposición confiere derechos e impone obligaciones a los ciudadanos. Los Estados miembros gozan de facultades discrecionales en la transposición de las directivas 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 TJUE 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 del Estado miembro 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 / Recreb Srl, C-91/92, 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. La decisión, la recomendación y el 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 únicamente puede hacer valer los derechos conferidos por una decisión destinada a un Estado miembro si este último ha 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 para los destinatarios, pero pueden ofrecer orientaciones en relación con la interpretación y el contenido del Derecho de la Unión.

Dado que los recursos interpuestos contra los Estados miembros en virtud del artículo 263 del TFUE deben referirse a actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, el TJUE no tiene competencia sobre las decisiones de los representantes de los Estados miembros, por ejemplo, en lo relativo a la decisión sobre la sede de las agencias de la Unión. Los actos adoptados por representantes de los Estados miembros que actúan, no en su calidad de miembros del Consejo sino como representantes de sus Gobiernos y, por lo que ejercen colectivamente las competencias de los Estados miembros, no están sujetos al control jurisdiccional de los órganos jurisdiccionales de la Unión, de conformidad con una sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2022 en el caso de reubicación de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA)^[1]. El Tribunal de Justicia afirmó que el artículo 341 del TFUE no se aplica a la designación de la ubicación de la sede de un órgano, oficina o agencia de la Unión, sino únicamente a las instituciones. La competencia para determinar la ubicación de la sede de las agencias de la Unión corresponde al legislador de la Unión, que debe actuar a tal efecto con arreglo a los procedimientos establecidos en las disposiciones de los Tratados pertinentes en cuanto al fondo. La decisión de que se trata era una medida no vinculante de cooperación política que no puede limitar la discrecionalidad del legislador de la Unión. En este sentido, la decisión no puede limitar la discrecionalidad del legislador de la Unión o del Parlamento Europeo.

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 de la base jurídica 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 Europea, esta solo tiene competencias de ejecución limitadas, ya que la aplicación del Derecho de la Unión compete generalmente a los Estados miembros. Por otra parte, en el artículo 291, apartado 1, del TFUE, se señala 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).

[1] Véanse los [asuntos acumulados C-59/18 Italia / Consejo y C-182/18 Comune di Milano / Consejo](#), los [asuntos acumulados C-106/19 Italia / Consejo y Parlamento y C-232/19 Comune di Milano / Parlamento y Consejo](#), y el [asunto C-743/19 Parlamento / Consejo](#).



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

En los Tratados apenas se hace referencia a los principios generales del Derecho de la Unión Europea. Estos principios han sido desarrollados fundamentalmente por la jurisprudencia del TJUE (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 de conformidad con los artículos 216 y 217 del TFUE

La Unión puede celebrar, en el marco de sus competencias, acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales (artículo 216, apartado 1, del TFUE). Estos acuerdos vinculan a la Unión y a los Estados miembros y son parte integrante del Derecho de la Unión (artículo 216, apartado 2, del TFUE). De conformidad con el artículo 217 del TFUE, la Unión también puede celebrar acuerdos por los que se establezca una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos especiales. El [Acuerdo de Comercio y Cooperación](#) entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, [se celebró](#) de acuerdo con esta disposición. El 28 de abril de 2021, el Parlamento [dio su aprobación](#) de conformidad con el artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE.

De acuerdo con la [jurisprudencia del TJUE](#), el Derecho internacional prevalece sobre el Derecho de la Unión (derivado): «Debe recordarse también que, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, cuando la Unión celebra acuerdos internacionales, las instituciones de la Unión están vinculadas por tales acuerdos y, en consecuencia, estos disfrutan de primacía sobre los actos de la Unión».

E. Asesoramiento independiente y mejora de la legislación

En 2004, el Parlamento creó cinco [departamentos temáticos](#) que proporcionan [conocimientos especializados independientes, análisis y asesoramiento político de alto nivel](#) a petición de las comisiones y otros órganos parlamentarios. Esta [investigación independiente](#) —que conecta a los diputados al Parlamento Europeo, el mundo académico y la ciudadanía— debe acompañar a todas las iniciativas legislativas, desde su planificación hasta la evaluación de su aplicación. Debe contribuir a la alta



calidad de la legislación y su interpretación, como una parte indispensable de trabajo preparatorio^[2].

Una [legislación óptima de la Unión](#) puede suponer unas [ganancias potenciales de más de 2,2 billones EUR](#) anuales. Diversos [estudios elaborados para el Parlamento Europeo](#) por los departamentos temáticos apuntan a que podrían lograrse ganancias anuales de 386 000 millones EUR para la libre circulación de mercancías, 189 000 millones EUR para la unión aduanera, 289 000 millones EUR para la libre circulación de servicios y 177 000 millones EUR para el mercado único digital.

El [Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación](#) abarca la programación anual y plurianual y todos los aspectos del ciclo político. También establece los diversos compromisos de las instituciones para elaborar una legislación de la Unión de alta calidad que sea eficiente, eficaz, sencilla y clara, y que evite el exceso de reglamentación y las cargas innecesarias para los particulares, las autoridades públicas y las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, investigaciones reciente encargadas por el Parlamento Europeo indican que la participación de la investigación independiente debe: 1) mejorarse en la fase de formulación y planificación de las estrategias de la Unión^[3], entre otras cosas reduciendo los retrasos en la introducción de reformas legislativas, 2) aplicarse por igual a todas las iniciativas legislativas (p. ej., las excepciones para los expedientes urgentes rebajan la calidad de la legislación de la Unión en ámbitos importantes), y 3) aplicarse por igual a las evaluaciones de los efectos de la legislación de la Unión, que actualmente carecen de evaluaciones cruciales de los efectos cuantificados debido a la falta de recopilación de datos^[4].

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 define actuaciones 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.

[2]Maciejewski, M.: «[Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#)» (Papel del Parlamento Europeo en el fomento del uso de asesoramiento independiente en el proceso legislativo), Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, diciembre de 2018.

[3]Jones S. et al.: «[Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays](#)» (Mejora de la legislación en la UE: mejorar la calidad y reducir los retrasos), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, junio de 2022.

[4]Sartor, G. et al.: «[The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology](#)» (El camino hacia una mejora de la legislación en la UE: mayor concentración, sinergias, datos y tecnología), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, agosto de 2022.



Puesto que ha adquirido personalidad jurídica, la Unión puede celebrar acuerdos internacionales (artículos 216 y 217 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 (artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE). Por ejemplo, [el Parlamento dio su aprobación](#) el 28 de abril de 2021 al [Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido](#). En otras ocasiones, el Parlamento ya había demostrado que no dudará en ejercer su poder de veto si tiene dudas serias. Por ejemplo, en 2012 rechazó el [Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación \(ACTA\)](#).

En julio de 2022, el Parlamento aprobó un [informe de propia iniciativa](#) en respuesta a la [Comunicación de la Comisión titulada «Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación»](#).

Una investigación encargada por los departamentos temáticos del Parlamento Europeo indican la necesidad de una reforma para promover la mejora de la legislación y la regulación en la Unión^[5]. La investigación también muestra que la legislación de la Unión puede beneficiarse de una reforma de su redacción y su estructura, con el fin de indicar más claramente sus beneficios y facilitar el uso digital de la legislación por parte de los ciudadanos de la Unión^[6]. Un [estudio reciente sobre Derecho y TIC](#) recomienda la digitalización progresiva del sistema jurídico de la Unión, también de sus fuentes^[7].

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

[5] Jones, S. et al.: «[Better regulation in the EU](#)» (Mejora de la legislación en la UE), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, octubre de 2023.

[6] Xanthaki H., «[The “one in, one out” principle. A real better lawmaking tool?](#)» (El principio de compensación de cargas administrativas: ¿una herramienta legislativa realmente mejor?), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, octubre de 2023.

[7] Maciejewski, M., «[Law and ICT](#)» (Derecho y TIC), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, junio de 2024.

