



Sesión plenaria

A9-0341/2023

7.11.2023

INFORME

sobre la aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión
(2022/2143(INI))

Comisión de Asuntos Jurídicos
Comisión de Asuntos Constitucionales

(Comisiones conjuntas – artículo 58 del Reglamento interno)

Ponentes: Yana Toom, Cyrus Engerer

ÍNDICE

	Página
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS – RESUMEN DE LOS HECHOS Y CONCLUSIONES.....	3
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	8
INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO.....	17
VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO	18

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS – RESUMEN DE LOS HECHOS Y CONCLUSIONES

1. Introducción

El 8 de septiembre de 2022, se encomendó a los ponentes la tarea de preparar un informe sobre la aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión en el marco del procedimiento de reuniones conjuntas de comisiones con arreglo al artículo 58 del Reglamento interno. Desde su designación, los ponentes han recabado información sobre la cuestión por diversos medios, entre los que figuran los que siguen:

- El 15 de diciembre de 2022, participaron en una misión a Karlsruhe (Alemania), con el fin de mantener un intercambio de puntos de vista con cuatro jueces de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal alemán. El objetivo de esta misión era debatir su interpretación de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre la primacía del Derecho de la Unión, en particular tras su sentencia, de 5 de mayo de 2020, relativa al programa de compras de valores del sector público, y su perspectiva sobre las relaciones entre los ordenamientos jurídicos europeo y nacionales.
- Los días 22 y 23 de mayo de 2023, emprendieron una misión de información a Brno (República Checa), con el fin de reunirse con los jueces del Tribunal Constitucional nacional y expertos del ámbito académico pertinentes para conocer sus puntos de vista sobre la relación entre los ordenamientos jurídicos europeo y nacionales y las implicaciones de la decisión del Tribunal Constitucional checo tras la sentencia del TJUE en el asunto C-399/09, Landtová, para el desarrollo de la integración jurídica europea.
- El 28 de junio de 2023, participaron en un seminario sobre la primacía del Derecho de la Unión, organizado por el Departamento Temático, que consistió en presentaciones a cargo de dos expertos y una sesión de preguntas y respuestas.

El presente informe de ejecución y las actividades relacionadas con el mismo siguen a una serie de actos y debates previos sobre la primacía del Derecho de la Unión en el Parlamento Europeo a lo largo de los años, que en todos los casos demuestran la importancia que el Parlamento atribuye al cumplimiento de dicho principio y al seguimiento de dicho cumplimiento.

La investigación realizada ha dado lugar a las siguientes consideraciones, que constituyen la base de las conclusiones y recomendaciones formuladas en el proyecto de informe de ejecución presentado por los ponentes.

2. El principio de primacía del Derecho de la Unión

a) Jurisprudencia del TJUE

La primacía es un principio básico del Derecho de la Unión, desarrollado a lo largo del tiempo por la jurisprudencia del TJUE. Las bases para el desarrollo del principio de primacía se sentaron en la sentencia sobre el asunto Costa contra E.N.E.L. de 1964, que implícitamente

se refirió por primera vez a la primacía del Derecho de la Unión¹. En dicha sentencia se dispone que la integración en el Derecho nacional del Derecho de la Unión y, más en general, los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario la imposibilidad de que los Estados miembros hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior. También se señala que la fuerza vinculante del Derecho de la Unión no puede en efecto variar de un Estado a otro, sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado, y sin causar una discriminación entre los ciudadanos de los Estados miembros.

La justificación del principio de primacía por parte del TJUE se basa, por tanto, fundamentalmente en la necesidad de una aplicación efectiva y uniforme del Derecho de la Unión, que constituye la base de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. A su vez, la eficacia y la uniformidad de la aplicación del Derecho de la Unión, sin el que el sistema previsto por el Tratado —con instituciones facultadas para adoptar actos— no puede funcionar, solo pueden garantizarse si el Derecho de la Unión prevalece sobre el Derecho nacional.

En la sentencia sobre el asunto Costa contra E.N.E.L., el TJUE concluye que, al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original el Derecho nacional, cualquiera que sea este, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquel pierda su carácter de Derecho de la Unión y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Unión. Así pues, de esa sentencia inicial ya se desprende que el principio de primacía se extiende a cualquier tipo de Derecho nacional, de modo que el TJUE afirma desde el principio la naturaleza absoluta de la primacía. En sentencias posteriores, el Tribunal aclara que el Derecho de la Unión prevalece sobre las constituciones de los Estados miembros², y especifica que la disposición en conflicto del Derecho nacional puede ser legislativa o administrativa, lo que incluye no solo normas abstractas generales, sino también resoluciones administrativas individuales específicas³. En otro caso, el Tribunal recuerda que toda disposición del Derecho nacional, anterior o posterior al Derecho de la Unión, está sujeta al principio de primacía⁴. Por consiguiente, este abarca la totalidad del Derecho de los Estados miembros, independientemente del rango de la disposición o de la fecha de su adopción.

El concepto de primacía no implica que exista una jerarquía entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional. En cambio, significa que, en caso de conflicto, los Estados miembros tienen la obligación de no aplicar el Derecho nacional que sea contrario al Derecho de la Unión⁵. Si se cumplen las condiciones para la aplicabilidad directa, las autoridades nacionales están obligadas a aplicar las disposiciones del Derecho de la Unión⁶. En caso contrario, las autoridades nacionales están obligadas a interpretar el Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión⁷.

b) Derecho primario

¹ TJUE, sentencia de 15 de julio de 1964, Costa contra E.N.E.L., asunto 6/64.

² TJUE, sentencia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, asunto 11/70.

³ TJUE, sentencia de 29 de abril de 1999, Ciola, asunto C-224/97.

⁴ TJUE, sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal II, asunto 106/77.

⁵ TJUE, sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal II, asunto 106/77.

⁶ TJUE, sentencia de 5 de febrero de 1963, van Gend en Loos, asunto 26-62.

⁷ TJUE, sentencia de 10 de abril de 1984, von Colson, asunto 14/83.

A pesar de esta jurisprudencia consolidada desde hace tiempo, la primacía del Derecho de la Unión no está consagrada en los Tratados. La tipificación del principio estaba prevista en el Tratado Constitucional, que estipulaba en su artículo I-6 que la Constitución y las leyes adoptadas por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias conferidas a la misma primaban sobre el Derecho de los Estados miembros. Tras el abandono de la Constitución, esta cláusula no se ha incluido en el Tratado de Lisboa. En su lugar, la Declaración n.º 17 relativa a la primacía se adjunta al Acta final de la Conferencia Intergubernamental, que adoptó el Tratado de Lisboa. En esta Declaración, la Conferencia recuerda que, con arreglo a la jurisprudencia reiterada del TJUE, los Tratados y la legislación adoptada por la Unión sobre la base de los mismos primarán sobre el Derecho de los Estados miembros, con arreglo a las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia. Sin embargo, estas declaraciones adoptadas por una Conferencia Intergubernamental que revisa los Tratados no comparten la fuerza jurídica de los Tratados y los Protocolos. No obstante, con la ratificación del Tratado de Lisboa y la Declaración n.º 17, los Estados miembros han aceptado implícitamente el principio de primacía. Además, los Estados miembros nunca han utilizado las revisiones del Tratado para restringir la primacía del Derecho de la Unión.

En el debate sobre la conveniencia de tipificar el principio de primacía del Derecho de la Unión, se expresan dudas respecto a la eficacia de dicha tipificación, ya que esta no resolvería uno de los problemas fundamentales que subyacen a los retos de dicho principio, que es el problema de quién conserva el poder último para decidir qué pertenece y qué no al ámbito de las competencias de la Unión. En cualquier caso, los ponentes creen que, para garantizar el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión, es esencial modificar su estatuto jurídico. La tipificación del principio en el Derecho primario podría contribuir a aclarar la relación entre los ordenamientos jurídicos de la Unión y los nacionales y mitigar los conflictos.

3. Retos para el principio de primacía del Derecho de la Unión

Dado que el principio de primacía debe aplicarse a escala nacional, es esencial que las autoridades y los tribunales nacionales respeten la prevalencia del Derecho de la Unión. Teniendo en cuenta su importancia para el funcionamiento de la Unión, este principio fundamental goza de una amplia aceptación en los Estados miembros, y los tribunales constitucionales nacionales se han atenido, en general, al principio de primacía del Derecho de la Unión en la práctica y consideran que los conflictos son excepcionales e improbables. Así lo han manifestado de forma explícita varios tribunales constitucionales nacionales. Sin embargo, la mayoría de los tribunales constitucionales nacionales consideran que su constitución, más que la autoridad del Derecho de la Unión en sí, constituye la base de la primacía de este. Estos tribunales nacionales deducen asimismo de los ordenamientos constitucionales nacionales determinados límites para la aplicación del Derecho de la Unión, y consideran que, en última instancia, conservan la facultad de revisión de las medidas adoptadas con arreglo a tal Derecho.

Tales límites atañen a la protección de los derechos fundamentales, el respeto de las competencias de la Unión, y la preservación de la identidad constitucional nacional. Especialmente los tribunales constitucionales de Alemania e Italia desarrollaron ya esos límites en los años setenta del siglo pasado. Se ha establecido jurisprudencia similar también en otros Estados miembros. Sin embargo, en los últimos años, algunos tribunales constitucionales nacionales han puesto en tela de juicio la primacía del Derecho de la Unión. Los tribunales supremos de Alemania, Dinamarca, Hungría, Polonia y Rumanía han desafiado

abiertamente al TJUE al negarse de manera expresa a aplicar sus resoluciones.

Es importante señalar que las sentencias de los tribunales constitucionales nacionales, que han impugnado el principio de primacía del Derecho de la Unión, difieren en cuanto a su contexto constitucional, su razonamiento y fundamentación, así como a las consecuencias prácticas que les atañen al impugnar el ordenamiento jurídico de la UE. No obstante, todas estas sentencias suscitan preocupación en relación con la unidad del Derecho de la Unión y la autoridad del TJUE. La Comisión destaca asimismo en su Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 que ciertas decisiones adoptadas por tribunales constitucionales nacionales han suscitado preocupación en lo que se refiere a la primacía del Derecho de la Unión. En algunos de estos casos, la Comisión ha incoado procedimientos de infracción⁸, mientras que en otros no lo ha hecho —contra la República Checa en el asunto Landtová o contra Dinamarca en el asunto Ajos— o los ha cerrado, ya que le han satisfecho las explicaciones del Gobierno —contra Alemania en el asunto PSPP. Sin embargo, teniendo en cuenta el número total de cuestiones prejudiciales sometidas al TJUE, se han producido muy pocos conflictos con los tribunales constitucionales nacionales.

4. El procedimiento prejudicial como diálogo

De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del TUE y el párrafo primero del artículo 267 del TFUE, el TJUE dicta sentencias prejudiciales relativas a la interpretación de los Tratados y a la validez e interpretación del Derecho derivado de la UE, de modo que posee una competencia exclusiva a este respecto. De conformidad con el párrafo tercero del artículo 267 del TFUE, los tribunales nacionales de última instancia están obligados a incoar un procedimiento prejudicial si se plantea tal cuestión.

El procedimiento prejudicial ofrece la posibilidad de resolver los conflictos entre tribunales supremos de manera constructiva. En el asunto Taricco⁹, el TJUE ha mostrado su voluntad de cambiar su argumentación en una segunda sentencia prejudicial solicitada por el mismo Tribunal Constitucional nacional que había incoado la primera petición de decisión prejudicial. Por lo tanto, este asunto se considera un ejemplo de un diálogo efectivo, en el que los tribunales supremos llegaron a un acuerdo. En este sentido, los conflictos constitucionales pueden resultar en ocasiones fructíferos para el desarrollo del ordenamiento jurídico de la UE. La cooperación entre los tribunales supremos también brinda la oportunidad de desarrollar principios constitucionales comunes basados en principios constitucionales nacionales. Con vistas a definir una base común, resultaría sumamente útil que los jueces de los tribunales supremos entablaran periódicamente un diálogo informal utilizando todos los medios posibles, como conferencias, redes o visitas de intercambio.

5. Conclusiones

A la luz de las consideraciones anteriores, los ponentes consideran que en el presente informe de ejecución se debe hacer hincapié, en particular, en las siguientes conclusiones:

— el TJUE, como único órgano competente para la interpretación definitiva del Derecho

⁸ De conformidad con el artículo 258 del TFUE, la Comisión puede incoar un procedimiento de infracción ante el TJUE contra un Estado miembro que haya incumplido las obligaciones derivadas del principio de primacía.

⁹ TJUE, sentencia de 5 de diciembre de 2017, Taricco, asunto C-42/17.

de la Unión, define el alcance del principio de primacía;

- el principio de primacía es vinculante para todos los organismos de los Estados miembros en todo momento, y la fuerza vinculante del Derecho de la Unión no puede variar de un Estado miembro a otro;
- aunque, en su gran mayoría, los tribunales de los Estados miembros se atienen al principio de primacía del Derecho de la Unión, los órganos jurisdiccionales nacionales han rechazado en varios casos atenerse a las consecuencias de las sentencias del TJUE;
- debe preservarse la eficacia y uniformidad del Derecho de la Unión y la autoridad del TJUE;
- la Comisión debe seguir de cerca las sentencias de los tribunales nacionales en relación con la primacía del Derecho de la Unión, e incoar procedimientos de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE en respuesta a las sentencias de los tribunales constitucionales nacionales que cuestionen este principio;
- el principio de primacía del Derecho de la Unión debe consagrarse en los Tratados.

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión (2022/2143(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vistos los artículos 1, 2, 4 y 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE),
- Vistos los artículos 258, 267 y 344 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE),
- Vista la Declaración n.º 17 relativa a la primacía, aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, suscrita el 13 de diciembre de 2007¹⁰,
- Vista la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE),
- Vista su Resolución, de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión¹¹,
- Vista su Resolución, de 19 de mayo de 2022, sobre el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2021¹²,
- Visto el estudio, de julio de 2022, titulado «The primacy of European Union law», encargado por su Comisión de Asuntos Jurídicos y publicado por su Dirección General de Políticas Internas de la Unión¹³,
- Visto el estudio, de 27 de abril de 2021, titulado «Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law», encargado por su Comisión de Asuntos Constitucionales y publicado por su Dirección General de Políticas Internas de la Unión¹⁴,
- Vistos el artículo 54 de su Reglamento interno, así como el artículo 1, apartado 1, letra e), y el anexo 3 de la Decisión de la Conferencia de Presidentes, de 12 de diciembre de 2002, sobre el procedimiento de autorización para la elaboración de informes de propia iniciativa,
- Vistas las deliberaciones conjuntas de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de la

¹⁰ DO C 202 de 7.6.2016, p. 344.

¹¹ DO C 184 de 5.5.2022, p. 154.

¹² DO C 479 de 16.12.2022, p. 18.

¹³ Estudio – «The primacy of European Union law» (La primacía del Derecho de la Unión Europea), Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas de la Unión, Departamento Temático C – Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, julio de 2022.

¹⁴ Estudio – «¿Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law» (¿El ocaso de la primacía? Sobre las consecuencias jurídicas de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal, de 5 de mayo de 2020, sobre la primacía del Derecho de la Unión), Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas de la Unión, Departamento Temático C – Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, 27 de abril de 2021.

Comisión de Asuntos Constitucionales, de conformidad con el artículo 58 del Reglamento interno,

- Visto el informe conjunto de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de la Comisión de Asuntos Constitucionales (A9-0341/2023),
 - A. Considerando que, de conformidad con el artículo 2 del TUE, la Unión se basa en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, que son comunes a los Estados miembros; que el respeto de tales valores constituye un requisito previo para la adhesión a la Unión y una obligación para sus Estados miembros; que el respeto del Derecho de la Unión implica el cumplimiento del Derecho primario y derivado de la Unión, así como del principio fundamental de la primacía del Derecho de la Unión; que, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del TUE, los Estados adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión;
 - B. Considerando que, como comunidad basada en el Estado de Derecho, la Unión depende de la aplicación y ejecución efectivas y uniformes de su legislación por parte del TJUE y de los tribunales de los Estados miembros; que tal efectividad y uniformidad solo pueden garantizarse si el Derecho de la Unión prevalece sobre el Derecho nacional divergente en ámbitos en que es aplicable el Derecho de la Unión; que, por consiguiente, el principio de primacía constituye una piedra angular del ordenamiento jurídico de la Unión, que resulta esencial para su funcionamiento;
 - C. Considerando que el principio de primacía del Derecho de la Unión no es solo una doctrina jurídica, sino también un reflejo de la integración política y económica de la Unión; que, en el mismo orden de ideas, el principio de primacía contribuye a la creación de una «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», tal como prevén los Tratados; que la primacía del Derecho de la Unión también está intrínsecamente vinculada al principio de igualdad ante la ley, ya que garantiza la igualdad de protección de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión a todos sus ciudadanos;
 - D. Considerando que el principio de primacía no se encuentra explícitamente consagrado en los Tratados, sino que se ha desarrollado a lo largo de décadas mediante la jurisprudencia del TJUE; que, en la Declaración n.º 17 relativa a la primacía, aneja al Tratado de Lisboa, la Conferencia recuerda que, con arreglo a la jurisprudencia reiterada del TJUE, los Tratados y la legislación adoptada por la Unión sobre la base de los mismos primarán sobre el Derecho de los Estados miembros, con arreglo a las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia;
 - E. Considerando que, desde su histórica sentencia *Costa contra E.N.E.L.*, de 15 de julio de 1964, en el asunto C-6/64¹⁵, el TJUE ha reafirmado en numerosas ocasiones que el Derecho de la Unión prevalece sobre el Derecho de los Estados miembros, independientemente del rango de la legislación nacional o de la fecha de su adopción; que, por consiguiente, el principio de primacía se aplica a cualquier disposición del

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, *Costa contra E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

Derecho nacional, incluidas las disposiciones de carácter constitucional, de conformidad con la jurisprudencia consolidada del TJUE; que, en virtud de la misma jurisprudencia, el principio se aplica también a los acuerdos internacionales celebrados por los Estados miembros cuando dichos acuerdos estén incluidos en el ámbito de competencia de la Unión;

- F. Considerando que el ordenamiento jurídico de la Unión se basa en tratados de Derecho internacional público, que se promulgan mediante actos nacionales de ratificación; que tanto el ordenamiento jurídico de la Unión como el de cada Estado miembro son aplicables en el territorio del Estado miembro; que, en caso de conflicto entre las disposiciones del Derecho de la Unión y el Derecho nacional, es necesaria una norma de conflicto; que el principio de primacía es una norma de conflicto de esas características;
- G. Considerando que el principio de primacía no implica una jerarquía entre los ordenamientos jurídicos de la UE y de los Estados miembros, sino que exige que, en caso de conflicto entre las disposiciones del Derecho de la Unión y el Derecho nacional, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de aplicar tales disposiciones nacionales y que interpreten su Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión; que, además, se deriva del principio de que las disposiciones nacionales que entren en conflicto deben quedarse sin efecto, derogarse o modificarse para garantizar la plena conformidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión;
- H. Considerando que el diálogo continuo entre el TJUE y los tribunales supremos o constitucionales nacionales en torno a la interpretación del principio de primacía del Derecho de la Unión es el resultado de las diferentes interpretaciones sobre las competencias de los ordenamientos jurídicos nacionales y de la Unión, como el reparto de competencias entre los dos y quién tiene la autoridad última para definir si una cuestión entra en el ámbito de las competencias atribuidas por los Estados miembros a la Unión;
- I. Considerando que, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del TUE, la Unión debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional; que la relación entre el ordenamiento jurídico de la Unión y los ordenamientos jurídicos nacionales se basa en el principio de atribución consagrado en el artículo 4, apartado 1, del TUE; que el principio de primacía del Derecho de la Unión solo se aplica en el ámbito de dicho Derecho;
- J. Considerando que la jurisprudencia que establece el principio de primacía ha sido aceptada ampliamente por los Estados miembros; que, no obstante, algunos tribunales constitucionales y supremos nacionales han alegado la existencia de ciertos límites al principio de primacía, que afectan principalmente al respeto de las competencias de la Unión, la identidad constitucional nacional y el nivel de protección de los derechos fundamentales; que estas interpretaciones de los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales pueden considerarse reservas respecto al principio de primacía; que un tribunal constitucional nacional ha impugnado explícitamente el principio de primacía del Derecho de la Unión con respecto al Derecho constitucional nacional; que otros tribunales constitucionales o tribunales supremos han impugnado implícitamente este principio;

- K. Considerando que tanto el TJUE como los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales tienen un papel legítimo que desempeñar a la hora de determinar el alcance de los respectivos ordenamientos jurídicos; que los tribunales nacionales y el TJUE pueden entablar, en el marco del procedimiento prejudicial, un diálogo constructivo sobre los conflictos entre el ordenamiento jurídico nacional y el ordenamiento jurídico de la Unión;
- L. Considerando que, de conformidad con el párrafo primero del artículo 267 del TFUE, el TJUE es competente para pronunciarse sobre todos los asuntos que atañan a la interpretación de los Tratados y a la validez e interpretación de los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión en el marco del procedimiento prejudicial; que, por tanto, el TJUE posee una competencia exclusiva para establecer la interpretación definitiva del Derecho de la Unión;
- M. Considerando que el párrafo tercero del artículo 267 del TFUE obliga a los tribunales nacionales de última instancia a incoar un procedimiento prejudicial si se plantea tal cuestión; que los órganos jurisdiccionales nacionales de última instancia pueden plantear cuestiones prejudiciales adicionales al TJUE en caso de que el órgano jurisdiccional nacional no pueda resolver el asunto en cuestión sobre la base de la respuesta anterior; que, de conformidad con el artículo 344 del TFUE, los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos;
- N. Considerando que, de conformidad con el artículo 258 del TFUE, la Comisión, como guardiana de los Tratados, tiene la facultad de incoar un procedimiento de infracción ante el TJUE contra un Estado miembro que haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados y que, a la luz de la jurisprudencia del TJUE y de la Declaración n.º 17 relativa a la primacía aneja al Tratado de Lisboa, este procedimiento también podría aplicarse en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas del principio de primacía; que, con arreglo al artículo 40 del Estatuto del TJUE y de conformidad con el artículo 149, apartado 4, de su Reglamento interno, el Parlamento Europeo puede intervenir en apoyo de la Comisión en tales procedimientos de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE;
- O. Considerando que, de conformidad con el artículo 7 del TUE, el Consejo puede decidir suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados a un Estado miembro si el Consejo Europeo ha constatado la existencia de una violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE por parte del Estado miembro de que se trate;

Conclusiones principales

1. Reitera que, mediante su adhesión a la UE, los Estados miembros se atienen a todo el Derecho de la Unión, incluidos la jurisprudencia del TJUE y el conjunto de valores y principios contemplados en el artículo 2 del TUE, que de esta manera comparten y se han comprometido a respetar en todo momento; recuerda que dicho conjunto incluye, entre otros, el principio de primacía, que es crucial para garantizar la aplicación coherente del Derecho de la Unión en todo su territorio y garantizar la igualdad de sus ciudadanos ante la ley;

2. Reconoce que la protección de los valores y principios fundamentales, como la protección efectiva de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, es una tarea conjunta del ordenamiento jurídico de la Unión y los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros, así como de los órganos jurisdiccionales encargados de la interpretación de esos ordenamientos jurídicos;
3. Destaca la necesidad de garantizar que las políticas y los objetivos comunes de la Unión se apliquen efectivamente en todos los Estados miembros, garantizando la igualdad de condiciones y promoviendo la confianza mutua entre los Estados miembros;
4. Reitera que, aunque no se encuentra consagrado explícitamente en los Tratados, el principio de primacía del Derecho de la Unión se aplica a, todos los órganos de los Estados miembros en todo momento, y que sus efectos son vinculantes para todos ellos; subraya el efecto de la Declaración n.º 17, aneja al Tratado de Lisboa, relativa a la primacía;
5. Recuerda que los principios de primacía del Derecho de la Unión o el de la primacía del Derecho internacional sobre el Derecho nacional están presentes en el ordenamiento constitucional de varios Estados miembros;
6. Recuerda que la identidad nacional de los Estados miembros está reconocida en el artículo 4, apartado 2, del TUE, que contempla sus estructuras constitucionales; reitera que, en la práctica, el enfoque del TJUE con respecto al artículo 4, apartado 2, del TUE se basa en el análisis de los valores europeos comunes, contemplados en el artículo 2 del TUE; señala, por tanto, que las referencias al artículo 4, apartado 2, del TUE por parte de los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales nunca deben utilizarse para comprometer los valores europeos comunes; subraya que la aplicación de los artículos 4, apartado 2, y 5 del TUE conlleva un diálogo activo entre los tribunales nacionales y el TJUE; recuerda que corresponde al TJUE, dada su competencia exclusiva para establecer la interpretación definitiva del Derecho de la Unión, definir el alcance del principio de primacía sobre la base de la aplicación de los Tratados de la Unión;
7. Subraya que la gran mayoría de los tribunales de los Estados miembros aplica el principio de primacía del Derecho de la Unión; observa que, desde la sentencia en el asunto Costa contra E.N.E.L. de 15 de julio de 1964, solo ha habido un número muy reducido de casos en los que un tribunal nacional se haya negado a extraer las consecuencias pertinentes de una decisión prejudicial, en comparación con el gran número total de peticiones de decisión prejudicial;
8. Señala, no obstante, las consecuencias negativas de las resoluciones de los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales que cuestionen o dejen de aplicar el principio de primacía del Derecho de la Unión; subraya que, si todos los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales pudieran decidir sobre los límites de la primacía del Derecho de la Unión, la eficacia y la uniformidad del mismo se verían amenazadas seriamente y, consecuentemente, también lo estaría la garantía de la igualdad de trato de los ciudadanos y las empresas en toda la Unión; incide en que la impugnación de sentencias del TJUE sobre la base de reservas constitucionales nacionales relativas al respeto de las competencias de la UE o a la identidad constitucional nacional sin plantear cuestiones preliminares sobre la interpretación de

estas sentencias al TJUE socava verdaderamente la autoridad del TJUE; considera que la jurisprudencia de cualquier tribunal constitucional o supremo nacional que cuestione el principio de primacía podría animar también a los tribunales constitucionales o tribunales supremos de los demás Estados miembros a poner en tela de juicio la primacía del Derecho de la Unión;

9. Recuerda la diversidad de tradiciones jurídicas específicas de cada Estado miembro; estima que estas diferencias son uno de los factores que contribuyen a que los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales impugnen las sentencias del TJUE; hace hincapié en que el TJUE establece principios generales basados en tradiciones constitucionales comunes de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros;
10. Subraya que un diálogo constructivo entre los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales y el TJUE es beneficioso para el desarrollo del Derecho de la Unión, ya que puede servir para resolver las tensiones entre los ordenamientos jurídicos europeos y nacionales en relación con el reparto de competencias; subraya que dicho diálogo debe ser constructivo y no legitima ninguna inobservancia de las decisiones del TJUE;
11. Opina que el procedimiento prejudicial desempeña un papel crucial en el fomento de un diálogo judicial libre y constructivo y es un instrumento clave para resolver conflictos entre los órganos jurisdiccionales nacionales de última instancia y el TJUE; pide a los tribunales constitucionales y supremos nacionales que utilicen el procedimiento prejudicial cuando proceda; hace hincapié en que, dado que garantiza la interpretación uniforme del Derecho de la Unión, el procedimiento prejudicial constituye un requisito previo para la coherencia y la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión; recuerda que, en determinados casos, el TJUE ya ha mostrado su voluntad de modificar su argumentación en una segunda sentencia prejudicial solicitada por el mismo tribunal constitucional nacional que había incoado la primera petición de decisión prejudicial, lo que demuestra que este procedimiento propicia un diálogo efectivo entre los órganos jurisdiccionales; considera que los conflictos entre determinados tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales y el TJUE podrían demostrar una falta de diálogo en el curso de los procedimientos;
12. Acoge con satisfacción el inicio del procedimiento legislativo destinado a modificar el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del TJUE; estima que una distribución más equilibrada del trabajo entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General debe dejar espacio a un diálogo judicial más intenso entre los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros, que les permita resolver las tensiones persistentes en torno al principio de primacía del Derecho de la Unión;
13. Acoge con satisfacción todos los mecanismos informales existentes que permiten reforzar el diálogo judicial entre los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales y el TJUE, como el encuentro de jueces que reúne al presidente del TJUE y a los presidentes de los tribunales constitucionales y de los tribunales supremos nacionales, así como la plataforma de la Red Judicial de la Unión Europea, creada por iniciativa propia en 2017;
14. Hace hincapié en que la transparencia de la toma de decisiones como principio democrático también se aplica al poder judicial y fomenta la confianza pública en el

proceso judicial; considera que el acceso público a los documentos, expedientes y registros judiciales contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas del poder judicial en los Estados miembros y a escala de la Unión;

Recomendaciones

15. Hace hincapié en que los órganos ejecutivos y legislativos de los Estados miembros también tienen la responsabilidad de velar por que sus respectivos Estados miembros respeten el Derecho de la Unión; destaca, a este respecto, que los órganos ejecutivos y legislativos deben tomar medidas para modificar o revocar actos jurídicos que hayan sido declarados contrarios al Derecho de la Unión;
16. Señala que la correcta aplicación del Derecho de la Unión y de la jurisprudencia del TJUE es fundamental para el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión; pide, por tanto, a la Comisión, como guardiana de los Tratados, que se base en el informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión, introduciendo un análisis de la situación de la aplicación de la jurisprudencia del TJUE que contenga un cuadro de indicadores sobre el cumplimiento de las sentencias del TJUE en los Estados miembros; pide, asimismo, a la Comisión que inicie los procedimientos adecuados contra los Estados miembros que no apliquen el Derecho de la Unión, incluidos los procedimientos de infracción;
17. Recuerda la obligación de la Comisión, como guardiana de los Tratados, de seguir de cerca las sentencias de los tribunales nacionales con respecto a la primacía del Derecho de la Unión y de mantener informado al Parlamento sobre cualquier medida adoptada como respuesta; pide a la Comisión que facilite información completa sobre cualquier posible conflicto, habida cuenta de su responsabilidad ante el Parlamento en virtud de los Tratados;
18. Pide a la Comisión que incoe procedimientos de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE en respuesta a las sentencias de los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales que impugnen el principio de primacía e infrinjan así el Derecho de la Unión, cuando decaigan otras formas de diálogo; pide, además, que se mejore la eficacia de los procedimientos de infracción;
19. Recomienda encarecidamente que el TJUE y los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales establezcan un diálogo informal periódico, junto con las vías judiciales de remisión prejudicial; alienta la creación de un foro en el seno del TJUE en el que dichos tribunales puedan reunirse con este fin, en un espíritu de cooperación mutua con el fin de fomentar la armonización de la interpretación del Derecho de la Unión en todos los sistemas judiciales; anima a los Estados miembros y a la Comisión a que apoyen estos esfuerzos; alienta, asimismo, a las instituciones académicas y a los organismos jurídicos de la Unión a que incorporen módulos exhaustivos sobre el principio de primacía en sus planes de estudios, con el objetivo de fomentar una comprensión y una apreciación más profundas de este principio fundacional entre los futuros profesionales del Derecho y los responsables políticos;
20. Hace hincapié en que la clave para un diálogo fructífero y la correcta aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión es un desarrollo adecuado de las capacidades; pide, por tanto, que se elabore y aplique un programa de la Unión Europea que ofrezca una formación exhaustiva dirigida a los sistemas judiciales de los Estados

miembros, incluidos jueces, magistrados, abogados, fiscales, quienes trabajan en el sector público y también a los responsables políticos, tanto a escala nacional como de la Unión, con el fin de fomentar una mejor comprensión de la primacía del Derecho de la Unión, del ordenamiento jurídico de la Unión en general y de las consecuencias de la aplicación incorrecta del Derecho de la Unión y de la jurisprudencia del TJUE;

21. Observa que, en algunos casos, el desacuerdo de los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales con las decisiones del TJUE se refiere a la protección de los derechos fundamentales, en particular cuando los órganos jurisdiccionales nacionales interpretan que los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho de la Unión protegen menos que los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución nacional; considera que la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos podría reducir el potencial de conflictos en este ámbito mediante la introducción de salvaguardias adicionales para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y residentes de la Unión y proporcionar un mecanismo adicional para hacer respetar los derechos humanos, a saber, la posibilidad de presentar una denuncia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con una violación de los derechos humanos derivada de un acto de una institución de la Unión o de un Estado miembro que aplique el Derecho de la Unión, lo cual es competencia de dicho órgano jurisdiccional; pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen la rápida conclusión de este proceso de adhesión;
22. Observa que los Estados miembros, en el marco de un procedimiento del artículo 7 por su menoscabo sistémico del Estado de Derecho, han cuestionado estratégicamente el principio de primacía del Derecho de la Unión por motivos políticos; estima que estos casos de menoscabo sistémico del Estado de Derecho constituyen una amenaza para el ordenamiento jurídico del Estado miembro de que se trate y para la cooperación leal entre los Estados miembros, así como para el incumplimiento por parte de dicho Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados; reitera su llamamiento a la Comisión para que haga pleno uso de todas sus facultades para abordar las violaciones reales y potenciales de los valores consagrados en el artículo 2 del TUE; destaca la determinación del Parlamento de iniciar el procedimiento a que se refiere el artículo 7 del TUE en caso de riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores de la Unión, y reitera su llamamiento al Consejo para que realice esfuerzos concretos y creíbles para avanzar en todos los procedimientos del artículo 7 en curso;
23. Observa que varios países candidatos se encuentran actualmente en proceso de adhesión a la Unión; celebra, en este contexto, que el proceso de adhesión incluya el desarrollo de capacidades en relación con el ordenamiento jurídico de la Unión y la aplicación del Derecho de la Unión; propone el establecimiento de un diálogo estructurado periódico entre el TJUE y los tribunales constitucionales o tribunales supremos nacionales de los países candidatos;
24. Recomienda que, en caso de revisión de los Tratados, se incluya en ellos el principio de primacía como disposición explícita; recuerda que en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se estableció explícitamente la primacía del Derecho de la Unión; lamenta que esta cláusula de primacía no se incluyera en el Tratado de Lisboa;

o

25. Encarga a su presidenta que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN
EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO**

Artículo 58 – Procedimiento de comisiones conjuntas Fecha del anuncio en el Pleno	15.9.2022
Fecha de aprobación	24.10.2023
Resultado de la votación final	+: 30 -: 9 0: 0
Miembros presentes en la votación final	Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Patrick Breyer, Włodzimierz Cimoszewicz, Ana Collado Jiménez, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Geoffroy Didier, Daniel Freund, Ibán García Del Blanco, Charles Goerens, Brice Hortefeux, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Jaak Madison, Max Orville, Sabrina Pignedoli, Giuliano Pisapia, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Suplentes presentes en la votación final	Alessandra Basso, Vladimír Bilčík, Cyrus Engerer, Alin Mituța, Kosma Złotowski
Suplentes (art. 209, apdo. 7) presentes en la votación final	Anne-Sophie Pelletier

VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO

30	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Vladimír Bilčík, Ana Collado Jiménez, Salvatore De Meo, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Sven Simon, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Javier Zarzalejos
Renew	Charles Goerens, Alin Mituța, Max Orville, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Cyrus Engerer, Ibán García Del Blanco, Maria-Manuel Leitão-Marques, Giuliano Pisapia, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Tiemo Wölken
The Left	Helmut Scholz
Verts/ALE	Damian Boeselager, Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund

9	-
ECR	Raffaele Stancanelli, Kosma Złotowski
ID	Alessandra Basso, Gilles Lebreton, Jaak Madison, Antonio Maria Rinaldi
PPE	Geoffroy Didier, Brice Hortefeux
The Left	Anne-Sophie Pelletier

0	0

Explicación de los signos utilizados

- + : a favor
- : en contra
- 0 : abstenciones