

FUENTES DEL DUE: DERECHO DERIVADO



El Derecho de la UE: originario y derivado

- El Derecho derivado está compuesto por la producción normativa de las instituciones en ejercicio de las competencias atribuidas a la UE.
- El Derecho derivado incluye los acuerdos internacionales celebrados por la UE o por la UE y los Estados miembros con terceros Estados y OOII.
- El Acervo Schengen, aunque no se adoptó inicialmente en el seno de la Unión, se integra en el DUE desde **1997**.
- Los antiguos acuerdos complementarios sobre materias que no eran competencia exclusiva de las CCEE, concertados por Estados miembros para facilitar la consecución de los objetivos comunitarios, no forman parte del ordenamiento jurídico de la UE.
- Los actos legislativos y otros actos adoptados en aplicación de los Tratados Constitutivos en el ámbito de la PESC son expresión de la voluntad de la Unión.
- El TJUE tiene como misión garantizar el respeto al Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados Constitutivos. Su jurisprudencia ha desarrollado progresivamente el ordenamiento comunitario, formulando los principios de autonomía, efecto directo o primacía del DUE.

El Derecho derivado y la jerarquía

- Los Estados establecen, al crear la Unión, los objetivos a alcanzar y los instrumentos jurídicos (actos, acuerdos y procedimientos legislativos o no legislativos) para alcanzarlos.

- Las instituciones elaboran actos jurídicos internos y acuerdos internacionales a través de los procedimientos previstos que constituyen el DERECHO DERIVADO, o Derecho escrito producido por la UE por si sola (a través de sus instituciones) o mediante acuerdos con otros Estados u OOI.

- El Derecho derivado comprende:

* Actos legislativos y no legislativos adoptados mediante un procedimiento determinado, v.g. reglamentos internos de las instituciones o reglamentos de procedimiento.

* Acuerdos internacionales adoptados por la UE con otros Estados u OOI conforme al art. [216 y ss del TFUE](#).

* Actos de desarrollo de la PESD ([arts. 23 a 46 TUE](#)).

- Todo el Derecho derivado se adopta conforme al Derecho originario, no puede contradecirlo, es jerárquicamente inferior a él. Las distintas disposiciones de Derecho derivado carecen de un orden jerárquico entre si, a salvo de la relación existente entre actos delegados y actos de ejecución.

El Derecho derivado y la jerarquía

- Hasta Lisboa existía un régimen singular para el tercer pilar (CAJI y después CPJMP) similar al previsto para el pilar de la PESC. Hoy todos los componentes del **ESLJ** se plasman en actos que se adoptan siguiendo el sistema de integración. La cooperación judicial y policial se plasma en actos adoptados por los procedimientos generales con la única excepción de la PESC.

- Entre los actos jurídicos elaborados por la UE no existe orden jerárquico, partiendo de que el Derecho derivado no puede contravenir el Derecho originario.

- Desde 1996 se intentó clarificar el esquema de las categorías jurídicas, lo que se plasmó en la fallida Constitución de 2004 que creaba la ley europea -actual reglamento- y la ley marco europea -actual directiva-.

- Lisboa introduce los actos delegados y los actos de ejecución, normalmente reglamentos. El art. 290.1 TFUE permite que un acto no legislativo de carácter general complete o modifique elementos no esenciales del acto legislativo.

- La relación jerárquica del DUE con los acuerdos internacionales suscritos por la UE está regida por el DI general.

Actos jurídicos de las instituciones

- Los actos jurídicos adoptados por las instituciones para el ejercicio de las competencias de la UE y la consecución de sus objetivos forman el DERECHO DERIVADO INSTITUCIONAL, denominado legislación comunitaria, o Derecho Comunitario.
- Hasta Lisboa no se distinguen los “actos legislativos” de los “no legislativos” y procedimientos legislativos y no legislativos, aunque se mantienen las mismas categorías normativas (reglamento, directiva y decisión).
- El PE y el Consejo ejercitan la función legislativa. La Comisión tiene confiada la función ejecutiva, aunque a veces la comparte con el Consejo y otras instituciones. La función judicial se encomienda al Tribunal. El Consejo Europeo está excluido de las competencias legislativas.
- Un acto es legislativo cuando se adopta conforme al **procedimiento legislativo**, los Tratados Constitutivos disponen cuando un acto ha de adoptarse conforme a este tipo de procedimiento ([art. 289.3 TFUE](#)). El procedimiento legislativo puede ser ordinario ([art. 289.1 y 294 TFUE](#)) o especial ([art. 294 TFUE](#)).

Actos jurídicos legislativos

- Los actos jurídicos legislativos desde un punto de vista **sustantivo** se pueden distinguir según los siguientes criterios:

* si expresan o no las opciones políticas fundamentales o los elementos esenciales del régimen jurídico que se pretende establecer,

* si expresan los objetivos perseguidos y los principios que rigen su régimen jurídico.

- Según **Araceli Mangas Martín**, partiendo de este criterio los actos legislativos:

* son aquellos que tienen carácter obligatorio y crean derechos y obligaciones para todos susceptibles de ser exigidos en todo el territorio de todos los Estados miembros,

* pueden revestir la forma jurídica de reglamento, directiva o decisión, categorías entre las que no existe una relación de jerarquía,

* los actos en aplicación del Derecho originario normalmente deben ser actos legislativos, aún cuando el elemento determinante es el procedimiento.

Actos jurídicos legislativos

- Los actos jurídicos legislativos se adoptan mediante procedimientos en los que participan las distintas “legitimidades” de la UE mediante *procedimientos legislativos*.

- El procedimiento legislativo puede ser especial u ordinario.

- Los actos jurídicos de las instituciones que **no** se adopten conforme a estos dos procedimientos **NO SON ACTOS LEGISLATIVOS** aunque son también actos jurídicos de Derecho derivado y desarrollan el Derecho originario u otros actos de Derecho derivado de carácter legislativo:

* cuando desarrollan los Tratados Constitutivos pueden ser adoptados por el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión y el BCE,

* cuando desarrollan actos legislativos encontramos:

actos **delegados** que adopta la Comisión,

actos de **ejecución** que adoptan los Estados según las condiciones establecidas por la Comisión,

actos en el ámbito de la **PESC** según condiciones establecidas por el Consejo.

- El Derecho derivado debe tener una base jurídica que fija la Comisión en su propuesta, se debe optar por la que mayor participación genere.

Requisitos generales de los actos jurídicos

Permiten determinar la razón de ser del acto, su existencia y su vigencia.

Motivación, publicación y notificación y entrada en vigor.

MOTIVACIÓN: REQUISITO FORMAL DE VALIDEZ ([art. 296. 2 TFUE](#)) los actos normativos, entre los que se incluyen los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, así como los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados por el Consejo o la Comisión, *deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación de los Tratados*, constituyendo éste un requisito formal sustancial cuya vulneración podría acarrear la declaración de **nulidad** formal del acto por parte del TJUE.

La motivación incluye:

- la fundamentación jurídica del acto, el artículo del Tratado que lo respalda, la construcción comunitaria se ha basado en una atribución de competencias, el acto normativo debe estar previsto por una disposición del Tratado Constitutivo.
- para respetar el equilibrio competencial de las instituciones que intervienen en la formación del acto normativo, cada una de las propuestas o dictámenes preceptivos que respaldan al acto normativo hasta su adopción formal han de ser incorporados.
- la mención a la situación existente que provoca la adopción del acto y los objetivos que pretende cubrir. El TJUE ha puesto de manifiesto que estos elementos deben aparecer de forma clara e inequívoca, constituyendo su conjunto la motivación del acto jurídico.

Requisitos generales de los actos jurídicos

La **PUBLICIDAD** es un principio fundamental de todo ordenamiento jurídico, en respuesta a la exigencia de seguridad jurídica. ES CONDICIÓN NECESARIA PARA SU EFICACIA.

- Los Tratados Constitutivos y sus reformas se publican en el DOUE y además tienen el tratamiento general del los tratados y se publican en el BOE.

- La publicidad de Derecho derivado se realiza a través del DOUE, sus actos no pueden ser transformados en Derecho interno.

- Los actos de Derecho derivado con carácter legislativo se publican en el DOUE en la serie L.

- Los actos de Derecho derivado con carácter no legislativo se publican en el DOUE cuando adoptan la forma de reglamentos o directivas que tengan por destinatarios a todos los Estados miembros así como las decisiones que no indiquen destinatarios. Las que tienen destinatario concreto se notificarán.

- La práctica es la publicación en la serie L del DOUE de todos los actos bajo el epígrafe de “actos cuya publicación no es requisito indispensable para su entrada en vigor”.

Características o requisitos del Derecho derivado

- La publicación.

Los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados de conformidad con el procedimiento de codecisión o procedimiento legislativo ordinario y los reglamentos y las directivas que tengan como destinatarios al conjunto de Estados miembros, serán publicados en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Las directivas que no tengan como destinatarios al conjunto de los Estados, así como las decisiones, no tienen que ser publicados en el *Diario Oficial*, aunque tanto unos como otras lo serán en la Serie L, bajo dos epígrafes diferenciados que hacen referencia a aquellos actos normativos cuya publicación es condición para su aplicación, y aquellos actos normativos cuya publicación no es requisito de aplicabilidad.

Requisitos generales de los actos jurídicos

ENTRADA EN VIGOR. Los actos normativos cuya publicación es requisito de eficacia (reglamentos y directivas destinadas a todos los Estados miembros y decisiones que no indiquen destinatario), entrarán en vigor en la fecha que en ellos se indique o, en su defecto, a los veinte días de su publicación. El TJUE se ha manifestado en contra de la eficacia inmediata de los actos, salvo por razones motivadas que así lo exijan.

Los actos normativos que exigen notificación a los destinatarios (directivas no generales y decisiones que indiquen destinatario) surtirán efecto a partir de la notificación, sin que la publicación del acto incida en su eficacia.

El tiempo de *vacatio legis* para los actos legislativos o no legislativos que no se notifican es común a los ordenamientos jurídicos nacionales, para facilitar el conocimiento de los mismos por sus destinatarios.

Categorías del Derecho derivado institucional

En el DUE es posible distinguir, en primer lugar, dos grandes categorías, actos típicos y actos atípicos.

Los actos típicos del DUE son los actos normativos de las originarias Comunidades Europeas y de la actual Unión Europea enumerados expresamente en los Tratados originarios, en el Tratado de Lisboa se recogen en el art. 288 TFUE. Están descritos de forma específica en los Tratados Constitutivos, aunque podemos encontrar alguna variación terminológica entre la conclusión del TCECA y de los TCE y TCEEA.

Los actos atípicos responden a una nomenclatura distinta, no están definidos o cumplen una función distinta a la denominación que reciben.

Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en los Tratados.

Clasificación Derecho derivado

Los actos atípicos responden a una nomenclatura distinta, no están definidos o cumplen una función distinta a la denominación que reciben.

- No siempre son vinculantes, pueden tener diferentes denominaciones (programa, libro blanco, libro verde, acuerdos interinstitucionales y el término genérico decisión).

- Los actos atípicos tienen la validez y eficacia que la institución que los adopta quiera otorgarle en ejercicio de las competencias que la UE tiene atribuida.

- Tras Lisboa las decisiones del [art. 288 TFUE](#) (actos típicos) pueden ser actos legislativos y no designar destinatarios, por lo que pasan a ser “típicas” muchas decisiones que antes no lo eran.

- Los acuerdos interinstitucionales se regulan en el [art. 295 TFUE](#), por lo que han dejado de ser actos atípicos.

Fuentes del Derecho: Derecho derivado

La reforma del sistema de fuentes de Derecho derivado ha sido llevada a efecto por el Tratado de Lisboa que incorpora la distinción entre actos legislativos ([art. 289 TFUE](#)), actos delegados ([290 TFUE](#)) y actos de ejecución ([291 TFUE](#)).

Hemos de destacar que el [Derecho secundario](#):

- * no sólo desarrolla el Derecho primario.
- * presenta similitudes y diferencias respecto actos de otras OOI.
 - Se clasifica en actos típicos y atípicos.

Las características comunes o **requisitos** generales (ver nºs 8-11):

Motivación.

Publicación y notificación.

Entrada en vigor.

Actos típicos

Reglamentos:

Alcance general.

Self-executing.

Aplicación directa.

Publicación y
entrada en vigor.

Actos no vinculantes:

Recomendaciones
y dictámenes.

Directivas:

Obligación de
resultado.

Non-self-executing.

Posible aplicación
directa.

Notificación y entrada
en vigor.

Acuerdos
interinstitucionales.

Actos típicos

Decisiones:

- No alcance general.
- Self-executing.
- Aplicación directa según destinatario
- Notificación y entrada en vigor.

Recomendaciones y dictámenes:

- No son jurídicamente vinculantes.
- Expresa la opinión de las instituciones UE.
 - Armoniza la legislación de los Estados.

El reglamento

Art. 288.2º TFUE.

- Alcance general:
 - Carácter normativo.
- Obligatorio en todos sus elementos:
 - Elemento diferenciador respecto de recomendaciones y dictámenes.
 - Elemento diferenciador respecto de directivas.
- Directamente aplicable:
 - Inserción automática e inmediata en los Derechos internos.
 - Régimen de entrada en vigor ([art. 297 TFUE](#)).

El reglamento

El acto jurídico más completo y eficaz es el reglamento. Es una norma jurídica de DUE con las características propias de una ley en los derechos internos. Garantiza la uniformidad del DUE en todos los Estados miembros. Dotado de alcance general y eficacia directa, directamente aplicable en todos los Estados miembros por cualquier autoridad o particular, sin precisar ninguna norma jurídica de origen interno o nacional que lo transponga para completar su eficacia plena (la directiva tiene alcance general y obligatorio pero deja a los Estados elegir los medios para conseguir los resultados perseguidos).

- Puede ser invocada la tutela jurisdiccional -su aplicación- ante los tribunales nacionales o de la Unión por los particulares.
- Es directamente aplicable y obligatorio en todos sus elementos desde su publicación en el DOUE (la decisión carece de alcance general aunque puede no designar destinatarios).
- El alcance general implica que no identifica a los destinatarios sino que este acto jurídico se aplica a situaciones objetivamente determinadas.

El reglamento

- La obligatoriedad en todos sus elementos implica que no podrá ser aplicado selectivamente o de manera incompleta y que no puede ser sometido a condiciones o reservas por los Estados miembros.
- Se aplicará incluso aunque se cuestione su validez, ésta únicamente puede invalidarla el TJUE.
- Al ser directamente aplicable no necesita intermediación por parte de los Estados. No necesita recepción ni desarrollo. Es incompatible incluso su publicación.
- Existen reglamentos que precisan desarrollo en alguno de sus elementos o medidas de ejecución, en este caso el propio acto contiene la habilitación o delegación para los Estados miembros o para las instituciones de la Unión para actos delegados o de ejecución (la Comisión o el Consejo, arts. [290](#) y [291](#) TFUE).

El reglamento

- El procedimiento de “comitología” controla que no se excede en la delegación o en la ejecución la institución que debe llevarla a cabo.
- Se regulaba en la Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecían las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión sustituida por la Decisión 1999/468/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, por la que se establecieron los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, y el acuerdo del PE y la Comisión relativo a las modalidades de aplicación de esa decisión.
- Actualmente se regula en el Reglamento (UE) 182/2011 del PE y el Consejo de 16 de febrero de 2011, en vigor desde el 1 de marzo de 2011.
- Los actos delegados completan y, a veces, modifican el acto legislativo.

El reglamento

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 (art. 289 a 291 del TFUE), existen tres subtipos que se distinguen formal (de acuerdo con la autoridad que los dicta), funcional (por la función que se les asigna) y jerárquicamente:

- el **reglamento legislativo**, que emana de la autoridad legislativa de PE y del Consejo elaborado mediante el procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión) o de alguna de estas dos instituciones (procedimientos legislativos especiales), partiendo de la propuesta de la Comisión. Los actos jurídicos así conformados constituyen un acto legislativo de la Unión.

- el **reglamento delegado**, previo mandato en un acto legislativo, para que la Comisión complete o modifique la eficaz aplicación del mismo. El acto de delegación *delimitará de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes*. El reglamento delegado deberá expresar esta naturaleza en su propio título, y no tendrá carácter de acto legislativo.

- el **reglamento de ejecución**, que la Comisión o el Consejo, podrán adoptar en ejercicio de sus competencias ejecutivas en sustitución de cualesquiera mecanismos nacionales. Deberá figurar asimismo la expresión "de ejecución".

La directiva

Art. 288.3° TFUE.

- Puede tener alcance general o particular.
 - Acto destinado a los Estados miembros.
 - Finalidad: armonización de legislaciones nacionales.
- Obligatorio en cuanto al resultado a alcanzar.
 - El plazo de transposición.
 - La discrecionalidad de los Estados miembros y sus límites:
 - Elección de los medios más adecuados.
 - La práctica de las directivas detalladas.
- Aplicabilidad directa.
 - Régimen de publicidad y de entrada en vigor.
 - Integración en los Derechos internos.
 - La aplicación *directa* de la directiva en supuestos “patológicos”.

La directiva

Directiva: disposición normativa de la Unión Europea que vincula a los Estados miembros o a los Estados destinatarios en la consecución de resultados u objetivos concretos en un plazo determinado, dejando a las autoridades internas competentes la elección de la forma y los medios adecuados a tal fin.

Transposición e incumplimiento. El mecanismo de despliegue y aplicación por las autoridades nacionales competentes (nacional, regional o local) de una directiva que requiere de un complemento normativo de los Estados para su efectiva implementación, se denomina jurídicamente "**transposición**" al Derecho interno o nacional.

Su incumplimiento por una transposición incorrecta o por su no transposición en el plazo previsto, hace al Estado infractor incurrir en responsabilidad ante las autoridades de la Unión que podrán imponer medidas coercitivas (ver Lección 4.A.).

Permite a los particulares invocar el efecto directo de los preceptos de la directiva que les confieran derechos de forma clara, precisa e incondicional frente a las administraciones públicas, el llamado "efecto directo vertical" de las directivas, en las relaciones entre particulares y administraciones, pero no les ha reconocido efecto directo horizontal alguno (que equivaldría a su invocabilidad en las relaciones entre particulares).

La directiva

Directiva: es un instrumento que, sin sustituir al poder legislativo nacional, permite la armonización de las legislaciones nacionales en el marco de una legislación común para la UE. Es el instrumento jurídico más genuino de la UE.

Destinatarios: carece de alcance general y obliga sólo a los Estados destinatarios, aunque puede destinarse a todos los Estados miembros.

Aplicación: no obliga en todos sus elementos, sólo en cuanto al resultado a conseguir y carece de aplicación directa. El mecanismo de despliegue y aplicación por las autoridades nacionales competentes (nacional, regional o local) de una directiva de la UE que requiere de un complemento normativo de los Estados para su efectiva implementación, se denomina jurídicamente "transposición" al Derecho interno o nacional. Las disposiciones de una directiva pueden tener efecto directo al cumplir los requisitos generales una vez transcurrido el plazo de transposición.

Es frecuente encontrar directivas muy detalladas que apenas dejan margen a los Estados para su transposición y lo único que pueden hacer es aplicarla, como si fuese un reglamento. Una directiva de esos rasgos conculca el principio de subsidiariedad y proporcionalidad, aunque nunca se ha pedido al TJUE un pronunciamiento en este sentido.

La directiva

Fases legislativas de la directiva:

- fase europea, la directiva es adoptada por las instituciones europeas.
- fase nacional, la norma de transposición elaborada por las autoridades nacionales de los Estados miembros destinatarios, que han de adoptar las medidas nacionales necesarias para alcanzar el resultado. **No es un acto de conversión en normativa interna sino una adaptación de la normativa interna para alcanzar el resultado útil de la directiva.** Los Estados han de escoger los medios más apropiados según su criterio, pero dicha determinación será controlable judicialmente.

La directiva

Clasificación. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 ([art. 289 a 291 TFUE](#)), existen, [tres subtipos](#) que se distinguen formal (de acuerdo con la autoridad que los dicta), funcional (por la función que se les asigna) y jerárquicamente:

- la **directiva legislativa**, que emana de la autoridad legislativa del PE y del Consejo mediante el procedimiento legislativo ordinario (codecisión) o de alguna de estas dos instituciones (procedimientos legislativos especiales), que lo adoptan sobre propuesta de la Comisión. Los actos jurídicos así conformados constituyen un acto legislativo de la Unión.

- la **directiva delegada**, previo mandato en un acto legislativo (normalmente será una directiva), para que la Comisión complete o modifique, en elementos no esenciales, la aplicación del mismo. El acto legislativo *delimitará los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes*. La directiva delegada deberá expresar esta naturaleza en su título, y no tendrá carácter de acto legislativo.

- la **directiva de ejecución**, que la Comisión o el Consejo podrán adoptar en ejercicio de sus competencias ejecutivas en sustitución de cualesquiera mecanismos nacionales. En el título de estos actos no legislativos deberá figurar asimismo la expresión "de ejecución".

La naturaleza indirecta de la directiva como tipo normativo hace de ella un medio poco apto para lograr una ejecución uniforme, es inusual el empleo de la directiva como acto de ejecución, más adecuado será usar de un reglamento.

La decisión

Art. 288. 4º del TFUE.

- Los caracteres de la decisión.
 - Obligatoriedad en todos sus elementos.
 - Determinación de destinatarios identificados de forma concreta. Si designa destinatarios será obligatoria sólo para ellos.
- Decisiones dirigidas a Estados miembros.
 - De carácter normativo: imponen, autorizan o prohíben medidas nacionales de carácter general.
 - De carácter individual: imponen, autorizan o prohíben medidas nacionales de carácter particular.
- Decisiones dirigidas a particulares.
 - Actos administrativos de aplicación.
 - Carácter ejecutivo en los Estados miembros.
- Régimen de entrada en vigor.

La decisión

Decisión: norma jurídica de DUE que vincula a sus destinatarios en todos sus elementos y de manera directa e inmediata. Puede dirigirse a las instituciones, órganos u organismos y funcionarios de la Unión, a uno o varios de sus Estados miembros, o a particulares. Tras Lisboa no tiene necesariamente que tener destinatarios concretos y puede ser un acto más “administrativo” o un acto legislativo si no tiene destinatario o se dirige a todos los Estados. En este caso es muy semejante al reglamento.

La decisión tiene carácter vinculante y se asemeja en sus efectos al reglamento, puesto que no necesita de transposición al Derecho interno de los Estados, posee eficacia directa. Se diferencia de aquél porque no posee necesariamente el alcance general ni la abstracción que caracterizan al reglamento.

La decisión surte efecto desde su publicación en el DOUE; cuando designa destinatarios (como es más frecuente) resulta obligatoria desde la notificación a los mismos.

PROBLEMA TERMINOLÓGICO. Hay disposiciones sobre la PESC tomadas por el Consejo Europeo y el Consejo que se denominan “decisiones”. Cuando las instituciones querían adoptar un acto en relación con políticas internas o la acción exterior que no encajaba en los actos previstos en el art. 288 TFUE utilizaban el término “decisión”, que sería un acto atípico (v.g. decisión sobre la “comitología”).

Tipos de decisión

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 ([art. 289 a 291 del TFUE](#)), existen, las decisiones pueden ser actos legislativos con los caracteres antedichos, tres subtipos que se distinguen formal (de acuerdo con la autoridad que los dicta), funcional (por la función que se les asigna) y jerárquicamente:

- la **decisión legislativa** emana de la autoridad legislativa del PE y del Consejo mediante el procedimiento legislativo ordinario (codecisión) o de alguna de estas dos instituciones (procedimientos legislativos especiales), sobre propuesta de la Comisión. Los actos jurídicos así conformados constituyen un acto legislativo de la Unión. Ejemplo: [Decisión \(UE\) 2015/1601](#) del Consejo del 22 de septiembre por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

- la **decisión delegada** previo mandato en un acto legislativo, con el objeto de que la Comisión complete o modifique, la eficacia del mismo, por medio de una norma concreta y directa como la decisión. Los actos legislativos *delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes*. La decisión delegada deberá expresar esta naturaleza en su propio título, y no estará revestido de la naturaleza de acto legislativo.

Tipos de decisión

- la **decisión de ejecución** que la Comisión o el Consejo, podrán adoptar en ejercicio de sus competencias ejecutivas cuando sea preferible una aplicación uniforme de un acto jurídicamente vinculante de la Unión en sustitución de cualesquiera mecanismos nacionales. En el título de estos actos no legislativos deberá figurar asimismo la expresión "de ejecución". Ejemplo: [Decisión de ejecución \(UE\) 2016/408](#) del Consejo de 10 de marzo suspensión temporal de la reubicación del 30 % de los solicitantes asignados a Austria de conformidad con la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

Los acuerdos interinstitucionales

- Tras Lisboa los acuerdos interinstitucionales forman parte del catálogo de los actos típicos. Son instrumentos de cooperación entre las instituciones que no estaban contemplados en los Tratados Constitutivos. Se regulan en [art. 295 TFUE](#).

- Tienen carácter instrumental y están previstos para organizar la forma de cooperación entre el PE, Consejo y Comisión. Se contemplan en el apartado sobre “otras disposiciones” puesto que no son actos sino acuerdos.

DESTACAN:

- [Directrices comunes](#) sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria de 1998.

- [Acuerdo](#) para un recurso más estructurado a la técnica de la refundición de los actos jurídicos de 2001.

- [Acuerdo “legislar mejor” de 2003](#). Fue sustituido por el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación de [13 de abril de 2016](#).

Recomendaciones y dictámenes

- [Art. 288 TFUE](#). Destinatarios: Estados y empresas.
 - Actos no vinculantes. Pueden ser algunos actos atípicos (programas, libro blanco, libro verde...) o actos **típicos** mencionados en los Tratados, como las recomendaciones y dictámenes. No están sometidos al control de legalidad del Tribunal ([art. 263 TFUE](#)).
 - Las recomendaciones y dictámenes pueden ser adoptados por entidades distintas a las instituciones de la UE (interlocutores sociales o Parlamentos Nacionales).

Recomendaciones: son emitidas discrecionalmente a iniciativa de las instituciones que las adoptan, **sugieren** a los Estados miembros o particulares una pauta de conducta a seguir o a cambiar. Si una institución está llamada a hacer una recomendación no puede abstenerse so pena de incurrir en violación de los Tratados.

Las recomendaciones son dictadas por el Consejo, a veces a propuesta de la Comisión, o por la Comisión por iniciativa propia, a instancias del Consejo o de un Estado. El BCE puede adoptar recomendaciones que no siempre se hacen públicas. Incluso el PE puede hacer recomendaciones. La recomendación de la Comisión, en algunos casos, puede ser preceptiva para que el Consejo pueda pronunciarse. En otras ocasiones el Consejo ha de pronunciarse a recomendación de una parte de sus miembros.

Recomendaciones y dictámenes

- Dictámenes: expresan la opinión de una institución sobre un asunto determinado. El dictamen es un acto normativo de carácter **no vinculante** que expresa un juicio o una valoración, el dictamen suele ser emitido como respuesta a una iniciativa externa. Pueden adoptarse por iniciativa de la institución (PE, Comisión, TJUE, BCE, Comité de las Regiones etc.) o a instancia de otro órgano (Comité Político y de Seguridad, Comité Económico y Financiero, Comité de Protección Social). A menudo son preceptivos, pero nunca vinculantes. Su *no solicitud* es causa de nulidad del acto, aunque a veces si pasa el tiempo estipulado puede prescindirse de el mismo. La institución llamada a emitir dictamen no puede abstenerse so pena de incurrir en violación de los Tratados.

- Los dictámenes dan expresión a una opinión o valoración y su adopción normalmente está prevista en los Tratados Constitutivos.

- En los Tratados Constitutivos se requieren dictámenes en el procedimiento legislativo y en el procedimiento por incumplimiento. La fórmula utilizada es “previo dictamen de...”.

- Del contenido del dictamen no se desprende ninguna obligación para su destinatario, pero el dictamen ha de solicitarse, puesto que en otro caso se atacaría la validez del acto. El dictamen forma parte de la motivación del acto.

- Los Tratados a veces estipulan que si en un determinado plazo no se emite el dictamen puede prescindirse de él.

Actos atípicos

- Los actos atípicos.

- Concepto.

Actos institucionales que, por su naturaleza o efectos no se encuadran en las categorías del [art. 288 TFUE](#). Se denominan “atípicos” porque no forman parte de la nomenclatura de los actos jurídicos prevista en el Tratado de Funcionamiento de la UE (artículo 288 al 292). En consecuencia, existe una gran variedad de actos atípicos. Algunos de ellos están previstos por otras disposiciones de los Tratados Constitutivos de la UE, mientras que otros se han desarrollado a través de la práctica institucional. Los actos atípicos se distinguen por su ámbito de aplicación, que por lo general es político. No obstante, algunos pueden tener un carácter obligatorio, pero este se limita al marco institucional de la UE.

- Ejemplos.

- Programas, Informes, Libros blancos o verdes: Documentos de reflexión.
- Resoluciones: actos en los que las instituciones expresan su posición sobre un tema o anuncian su línea de actuación futura.

Actos atípicos previstos en los Tratados

- Los **reglamentos internos** de las instituciones de la UE. Los Tratados Constitutivos prevén la posibilidad de que las instituciones de la UE aprueben su propio reglamento interno. Los reglamentos internos determinan la organización, el funcionamiento y las normas de procedimiento internas de las instituciones de la UE. Sólo son vinculantes para la institución en cuestión.

- Actos destinados a facilitar el **trabajo** y la **cooperación entre las instituciones**. En el marco del procedimiento de adopción de los acuerdos internacionales, el Consejo debe remitir directivas a la Comisión para la negociación de los acuerdos.

- Acuerdos de **cooperación interinstitucional**. Los acuerdos de este tipo venían siendo actos atípicos. Pueden tener un efecto vinculante pero solamente para las instituciones concernidas. Tras Lisboa los acuerdos interinstitucionales forman parte del catálogo de los actos típicos. Son instrumentos de cooperación entre las instituciones que no estaban contemplados en los Tratados Constitutivos. Se regulan en el [art. 295 TFUE](#).

Actos atípicos no previstos en los Tratados

Actos desarrollados por las instituciones de la UE en el marco de su propia actividad.

- El Parlamento Europeo expresa algunas de sus posturas políticas a escala internacional mediante **resoluciones** o **declaraciones**.
- El Consejo adopta con regularidad **conclusiones**, **resoluciones** u **orientaciones** tras sus reuniones.

Estos actos traducen sobre todo la **opinión** de las instituciones sobre determinadas problemáticas europeas o internacionales. Su ámbito de aplicación es general, pero **no** tienen efecto **vinculante**.

- La Comisión también aprueba varios actos atípicos propios; **comunicaciones** que presentan nuevos programas políticos. La Comisión aprueba **libros verdes** cuyo objetivo es lanzar **consultas públicas** sobre determinadas problemáticas europeas, recaba la información necesaria para poder elaborar una propuesta legislativa. En ocasiones la Comisión adopta **libros blancos** que presentan **propuestas de acciones** europeas detalladas.

El procedimiento de adopción de los actos jurídicos: art. 288 TFUE

El procedimiento legislativo

Los actos jurídicos previstos en el [art. 288 TFUE](#) se adoptan de acuerdo con la base jurídica en virtud de la cual la UE ejerce sus competencias, y por el procedimiento establecido en el Tratado.

- Si el Tratado no establece un tipo de acto la institución ha de escoger conforme al principio de proporcionalidad.
- La base jurídica determina el procedimiento a seguir, y el procedimiento determina que el acto sea legislativo o no legislativo.
- El procedimiento pretende garantizar el equilibrio interinstitucional.

REGLAS BÁSICAS.

- La Comisión valora la necesidad del acto y tiene la iniciativa de presentar una propuesta, podría tener su origen en sus trabajos anteriores (libro blanco o libro verde). Puede serle sugerida por el PE, el Consejo y tras Lisboa cabe la iniciativa popular ([Reglamento UE 211/2011 del PE y del Consejo de 16 de febrero de 2011](#) con un millón de firmas de ciudadanos nacionales de un número significativo de Estados miembros).
- Si la Comisión decide no presentar propuesta alguna ha de dar sus razones.

El procedimiento de adopción de los actos jurídicos: art. 288 TFUE

El procedimiento legislativo

REGLAS BÁSICAS.

- En algunos casos un acto legislativo puede adoptarse por iniciativa de un grupo de Estados miembros, el PE, por recomendación del BCE o a petición del BEI o del Tribunal ([art. 289.4 TFUE](#)).
- En algunos casos un acto legislativo puede someterse al procedimiento legislativo ordinario a propuesta de un grupo de Estados, por recomendación del BCE o a instancia del Tribunal. La intervención de la Comisión en estos supuestos quedará reducida a la elaboración de un dictamen, a petición del Consejo y el PE o a iniciativa propia.
- La Comisión es la dueña de la propuesta y puede modificarla en tanto el Consejo no se haya pronunciado.
- El Consejo también puede modificar la propuesta de la Comisión, si bien deberá actuar por unanimidad (aunque el procedimiento normal en el proceso de adopción de decisiones es por mayoría). Se garantiza que el acto salvaguarda el interés común de todos los Estados si no atiende al interés general de la UE representado por la Comisión.

El procedimiento legislativo

- El Tratado de Lisboa, partiendo de las reglas básicas diseña unos procedimientos legislativos que procuran el equilibrio institucional, con varios factores a destacar:

* La mayor participación del PE, anteriormente fue una instancia meramente consultiva, aunque el Tribunal consideró que la falta de sus dictámenes eran un vicio sustancial del procedimiento. Actualmente colegisla con el Consejo.

* Las primeras ampliaciones de la función del PE se realizaron en el ámbito presupuestario. El AUE en **1986** incorporó el procedimiento de cooperación en el que el PE había de pronunciarse sobre un acto del Consejo.

* El TUE, Maastricht **1992**, crea el procedimiento de codecisión que dio al PE el poder de adoptar actos conjuntamente con el Consejo.

* Ámsterdam y Niza generalizan el procedimiento de codecisión.

* Paulatino paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en el Consejo.

El procedimiento (ordinario) de codecisión creado en el TUE, es hoy procedimiento legislativo ordinario ([art. 289.1 TFUE](#)). En el mismo participan las tres instituciones. También hay procedimientos legislativos especiales, en los que no hay paridad entre Consejo y PE.

El procedimiento legislativo

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO **ORDINARIO**. ART. 294 TFUE.

1.- La Comisión presenta propuesta al Consejo y al PE. La Comisión es dueña de su propuesta y la puede modificar o retirar hasta que el Consejo se pronuncie. El Consejo sólo la puede modificar por unanimidad.

2.- El PE estudia la propuesta en primera lectura. Si la aprueba remite su posición al Consejo. Si el Consejo la aprueba queda aprobado el acto.

3.- Si el Consejo no aprueba la posición del PE, la devuelve al Parlamento informando de sus razones. También informa a la Comisión.

4.- El PE, que vuelve a analizar el acto en segunda lectura tiene un plazo de tres meses, más uno de posible prórroga, para:

a.- aprobar la posición que le envía el Consejo,

b.- no tomar decisión alguna, en cuyo caso se adopta el acto,

c.- rechazar la posición adoptada por el Consejo, lo que equivale a “vetar” el acto.

5.- El Consejo dispone de otros tres meses para pronunciarse sobre las enmiendas del PE. Puede aprobarlas o continúa el proceso en el Comité de Conciliación. Si hay acuerdo en el Comité, en tercera lectura se aprueba en ambas instituciones y se adopta el acto. No están obligadas a ponerse de acuerdo en el Comité, pero si a negociar.

El procedimiento legislativo

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO **ORDINARIO**. ART. 294 TFUE.

- El **Consejo** en sus intervenciones se pronuncia por mayoría cualificada.
- Cuando el Consejo aprueba enmiendas que han sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión, requiere unanimidad.
- El **PE** se pronuncia en sus intervenciones por mayoría.
- Concluido el acto se firma por el Presidente del PE y el Presidente del Consejo.
- Este procedimiento se puede utilizar indistintamente para adoptar directivas, reglamentos o decisiones.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO **ESPECIAL**. ART. 289.2 TFUE.

- El acto legislativo se adopta solo por una de las instituciones (PE o Consejo) o con la simple participación de la otra, pero sin que exista paridad entre ambas.
- Son excepcionales, se usan en treinta bases jurídicas y los Tratados los conciben como métodos transitorios.
- Se establece la posibilidad de que el **Consejo Europeo**, por unanimidad, decida pasar del procedimiento especial al procedimiento ordinario la elaboración de un acto legislativo (art. 48.7 TUE). Ver Lección 2.

Procedimiento legislativo

Propuesta de la Comisión

- ▶ Única instancia legitimada para iniciar el procedimiento legislativo ordinario.
- ▶ Podrá modificar en cualquier momento del procedimiento la propuesta presentada a la vista de las circunstancias.
- ▶ Alerta temprana.

Posibilidad de iniciativa popular: [Reglamento \(UE\) nº 211/2011 del PE y del Consejo de 16 febrero 2011](#). Al menos un millón de ciudadanos, nacionales de un número significativo de Estados miembros, desde el 1 de abril de 2012, pueden invitar a la Comisión a presentar una propuesta.

Procedimiento legislativo

Otras iniciativas

- ▶ Actos adoptados a iniciativa de un grupo de Estados miembros o del PE, por recomendación del BCE o a petición del TJUE o del BEI.
- ▶ Propuesta para procedimiento legislativo ordinario de un grupo de Estados miembros por recomendación del BCE o a instancia del TJUE.
- ▶ Papel reducido de la Comisión, a la que el PE y el Consejo pueden pedir dictamen. Podrá dictaminar igualmente por iniciativa propia.

Primera lectura

▶ El Parlamento:

Podrá aprobar el texto propuesto por la Comisión Europea por mayoría simple y remitírselo al Consejo para que se pronuncie.

Puede introducir enmiendas al proyecto presentado por la Comisión.

Puede devolver el texto a la Comisión si lo considera enteramente desacertado.

▶ El Consejo:

Sólo podrá expresarse una vez que el Parlamento haya adoptado su posición.

Podrá aprobar la propuesta de la Comisión (por mayoría cualificada).

Asumir las enmiendas del Parlamento en su totalidad por unanimidad.

Adoptar una posición propia (posición común), aprobándose por mayoría cualificada o unanimidad según cuente o no con el respaldo de la Comisión.

Segunda lectura (I)

▶ Se inicia cuando las posturas del Consejo y del Parlamento difieren entre sí.

Introducción de la figura del veto y de los foros tripartitos.

El Parlamento:

- Recibe la posición común del Consejo y la opinión motivada de la Comisión que le llevó a respaldar o no dicha posición común.

- Podrá asumir la posición del Consejo por mayoría simple o no pronunciarse (aprobación tácita).

- Interponer su veto, con lo que el acto legislativo quedaría descartado.

- Introducir enmiendas al texto aprobado en posición común por el Consejo en primera lectura.

Segunda lectura (II)

▶ El Consejo:

Las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo serán la posición de éste en segunda lectura.

Sobre estas enmiendas se pronunciará en dictamen la Comisión y entonces el Consejo:

- Podrá asumir las enmiendas que el Parlamento aprobó en segunda lectura por mayoría cualificada (si contaban con el respaldo de la Comisión) o por unanimidad (si no contaban con el dictamen favorable de la Comisión).

- Rechazar las enmiendas parlamentarias, en cuyo caso el Presidente del Consejo y de la Comisión convocarán un comité de conciliación.

Conciliación

- ▶ Cuando el Consejo no apruebe las enmiendas parlamentarias en segunda lectura, el Parlamento y el Consejo convocan un comité de conciliación, a fin de iniciar negociaciones de las que resulte un proyecto común a elevar al Parlamento y el Consejo para su definitiva aprobación en tercera lectura.
- ▶ Para la aprobación del proyecto común en comité se requiere el voto favorable de la delegación del Parlamento (mayoría simple) y de la delegación del Consejo (mayoría cualificada).
- ▶ En caso de no alcanzarse un acuerdo, concluye el procedimiento legislativo.

Tercera lectura

▶ El texto que el Comité de Conciliación remite al Parlamento y al Consejo es el que procederá aprobar o no en tercera lectura sin posibilidad de modificación ni enmienda alguna.

No suelen plantearse problemas para la aprobación en tercera lectura. No obstante, caben dos posibilidades:

- Que el Parlamento y el Consejo aprueben el proyecto común.
- Que alguno de los dos interponga su veto y el acto quede legislativo quede desechado.

El procedimiento legislativo especial

- Los procedimientos legislativos especiales se encuentran regulados actualmente con carácter general en el art. [289.2](#) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Sustituye a los antiguos procedimientos de consulta, cooperación y dictamen conforme.

***Art. 289.2 TFUE:** En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial.*

Sus requisitos se establecen en el **art. 297 TFUE**: los actos legislativos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial serán firmados por el Presidente de la institución que los haya adoptado. Los actos legislativos se publicarán en el DOUE. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.

El procedimiento legislativo especial

Art. 19.1 TFUE: El Consejo, por **unanimidad** con, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la **discriminación** por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Art. 21.3 TFUE: El Consejo podrá adoptar medidas sobre **seguridad social o protección social**, pronunciándose por **unanimidad** previa consulta al Parlamento Europeo.

Art. 22.1 TFUE: El Consejo por **unanimidad** y previa consulta al Parlamento Europeo podrá establecer modalidades que **excepcionen** el derecho de todos los ciudadanos de la UE que residan en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad a ser elector y elegible en las **elecciones municipales** del Estado miembro de residencia, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Art. 23 TFUE: Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la **protección de las autoridades diplomáticas y consulares** de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. El Consejo podrá adoptar, previa consulta al Parlamento Europeo, directivas en las que se establezcan las medidas de **coordinación y de cooperación** necesarias para facilitar dicha protección.

El procedimiento legislativo especial

Art. 25 TFUE: El Consejo, por **unanimidad**, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a **completar** los derechos:

a) de **circular y residir** libremente en el territorio de los Estados miembros;

b) de **sufragio activo y pasivo** en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;

c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la **protección** de las autoridades **diplomáticas y consulares** de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;

d) de formular **peticiones** al Parlamento Europeo, de **recurrir al Defensor** del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

El procedimiento legislativo especial

Art. 64 TFUE: Sólo el Consejo, por **unanimidad** y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá establecer **medidas** que supongan un **retroceso** en el Derecho de la Unión respecto de la liberalización de los **movimientos de capitales** con destino a terceros países o procedentes de ellos.

Art. 77.3 TFUE: El Consejo podrá establecer disposiciones relativas a los **pasaportes**, **documentos de identidad**, **permisos de residencia** o cualquier otro documento asimilado. El Consejo se pronunciará por **unanimidad**, previa consulta al Parlamento Europeo.

Art. 81.3 TFUE: El Consejo se pronunciará por **unanimidad**, previa consulta al Parlamento Europeo sobre las medidas relativas al **Derecho de familia** con repercusión transfronteriza.

Art. 86.1 TFUE: El Consejo se pronunciará por **unanimidad**, previa aprobación del Parlamento Europeo para crear mediante reglamentos una **Fiscalía Europea** a partir de Eurojust que combatan infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión.

El procedimiento legislativo especial

Art. 87.3 TFUE: El Consejo podrá establecer medidas relativas a la **cooperación** operativa entre las autoridades: servicios de **policía**, los servicios de **aduanas** y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales. El Consejo se pronunciará por **unanimidad**, previa consulta al Parlamento Europeo.

Art. 89 TFUE: El Consejo fijará las condiciones y límites dentro de los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros mencionadas en los artículos 82 y 87 podrán **actuar en el territorio de otro Estado** miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por **unanimidad**, previa consulta al Parlamento Europeo.

Art. 113 TFUE: El Consejo, por **unanimidad**, y previa consulta al PE y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los **impuestos** sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del **mercado interior** y evitar las distorsiones de la competencia.

El procedimiento legislativo especial

Art. 115 TFUE: El Consejo adoptará, por **unanimidad**, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la **aproximación** de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del **mercado interior**.

Art. 118 TFUE: El Consejo establecerá mediante reglamentos los **regímenes lingüísticos** de los **títulos europeos**. El Consejo se pronunciará por **unanimidad**, previa consulta al Parlamento Europeo.

Art. 126. 14 TFUE: El Consejo, por **unanimidad**, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, adoptará las disposiciones apropiadas que sustituirán al **Protocolo** sobre el procedimiento aplicable en caso de **déficit excesivo**.

Art. 127. 6 TFUE: El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por **unanimidad** y previa consulta al PE y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la **supervisión** prudencial de las **entidades de crédito** y otras **entidades financieras**, con excepción de las empresas de seguros.

El procedimiento legislativo especial

Art. 153.2 TFUE: Para conseguir los objetivos de la UE en materia de **política social**, el Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por **unanimidad**, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones para la adoptar medidas de cooperación en relación a:

- la seguridad social y la protección social de los trabajadores (c),
- la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral (d),
- la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión (f),
- las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión (g).

Art. 182. 4 TFUE: Los **programas específicos** (no programa marco) en materia de **investigación y desarrollo tecnológico y espacio** serán adoptados por el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

El procedimiento legislativo especial

Art. 192.2 TFUE: En relación al **medio ambiente** el Consejo, por **unanimidad** con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará:

a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal

b) las medidas que afecten a:

- la ordenación territorial

- la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos

- la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos

c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

Art. 194.3 TFUE: En el marco del mercado interior, para conservar y mejorar el medio ambiente, el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por **unanimidad** y previa consulta al PE, establecerá las **medidas** destinadas a garantizar el funcionamiento del mercado de **energía**, garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la UE, y fomentar la interconexión de las redes energéticas cuando sean esencialmente de **carácter fiscal**.

El procedimiento legislativo especial

Art. 203 TFUE: El Consejo adoptará, por **unanimidad**, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo las disposiciones relativas a las modalidades y el procedimiento para la **asociación de los países** y territorios a la Unión.

Art. 223 TFUE: El PE elaborará un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por **sufragio universal directo**. El Consejo establecerá las disposiciones necesarias por **unanimidad** con arreglo a un procedimiento legislativo especial, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

El PE establecerá mediante reglamentos adoptados por propia iniciativa, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las **funciones de sus miembros**, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo.

Art. 226 TFUE: El PE determinará las modalidades de ejercicio del **derecho de investigación** (que puede versar sobre: alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del DUE, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento) mediante reglamentos adoptados por propia iniciativa, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, previa aprobación del Consejo y de la Comisión.

El procedimiento legislativo especial

Art. 228. 4 TFUE: El Parlamento Europeo fijará, mediante reglamentos adoptados por propia iniciativa, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las **funciones del Defensor del Pueblo**, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo.

Art. 262 TFUE: El Consejo, por **unanimidad**, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones destinadas a **atribuir al Tribunal de Justicia** de la Unión Europea, en la medida que el Consejo determine, la **competencia** para resolver litigios relativos a la aplicación de los actos adoptados sobre la base de los Tratados por los que se crean títulos europeos de **propiedad intelectual o industrial**.

Art. 308 TFUE: El Consejo, por **unanimidad**, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a petición del Banco Europeo de Inversiones y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, o a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Europeo de Inversiones, podrá **modificar los Estatutos del Banco**.

El procedimiento legislativo especial

Art. 311 TFUE: El Consejo adoptará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por **unanimidad** y previa consulta al Parlamento Europeo, una **decisión** que establezca las disposiciones aplicables al **sistema de recursos** propios de la Unión. El Consejo fijará, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, las **medidas de ejecución** del sistema de recursos propios de la Unión siempre que así lo disponga la decisión anteriormente referida. El Consejo se pronunciará previa aprobación del Parlamento Europeo.

Art. 312.2 TFUE: El Consejo por **unanimidad** y previa aprobación del PE, adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el **marco financiero plurianual**.

Art. 314 TFUE: El PE y el Consejo establecerán el **presupuesto anual** de la Unión con arreglo a un procedimiento legislativo especial. Cada institución, excepto el Banco Central Europeo, elaborará antes del 1 de julio, un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario siguiente. La Comisión reunirá estas previsiones en un proyecto de presupuesto con una previsión de ingresos y gastos y presentará al PE y al Consejo una propuesta de proyecto de presupuesto. El Consejo adoptará su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmitirá al PE, que aprobará o propondrá enmiendas, estando prevista la actuación de un Comité de Conciliación para propiciar el acuerdo entre las instituciones.

El procedimiento legislativo especial

Art. 349 TFUE: Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la **aplicación de los Tratados** en dichas **regiones periféricas**, incluidas las políticas comunes. Cuando el Consejo adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Art. 352. 1 TFUE: Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, operará la **cláusula de imprevisión**; a saber, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por **unanimidad**, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por **unanimidad**, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

El procedimiento legislativo especial

Protocolo N°37 Sobre las consecuencias financieras de la **expiración del Tratado **CECA** y el fondo de investigación del carbón y del acero:** El Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa aprobación del Parlamento Europeo, adoptará todas las disposiciones necesarias para la aplicación de dicho Protocolo, incluidos los principios esenciales.

“Las pasarelas”

Las cláusulas pasarela permiten derogar el procedimiento legislativo inicialmente previsto por los Tratados, permiten pasar de un procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario para adoptar un acto en un ámbito determinado. Existen seis cláusulas pasarela específicas aplicables:

- en el marco financiero plurianual (art. [312](#) del TFUE);
- a la política exterior y de seguridad común (art. [31](#) del TUE);
- a la cooperación judicial en materia de Derecho de familia (art. [81](#) del TFUE). Esta cláusula específica es la única en la que los Parlamentos Nacionales conservan un derecho de oposición;
- a las cooperaciones reforzadas en ámbitos regulados por unanimidad o por un procedimiento legislativo especial (art. [333](#) del TFUE);
- en materia social (art. [153](#) del TFUE);
- en materia de medio ambiente (art. [192](#) del TFUE).

El Derecho complementario: D.I.

- **El Derecho Internacional general.**

- Reconocimiento jurisprudencial. [*Sentencia Racke*](#) (1998).

Se pretendía dilucidar es si las normas internacionales forman parte del Derecho Comunitario o DUE o, si las normas de la UE han de adecuarse a las normas internacionales generales, la solución ante una contradicción.

- Es difícil detectar contradicciones o problemas de jerarquía entre normas de la Unión y normas internacionales generales, por sus ámbitos diferentes de competencias.

Sin embargo, si se plantearan contradicciones entre uno y otro tipo de normas, hemos de considerar:

- En Derecho Internacional no existe jerarquía normativa, ni principios sobre la capacidad de las normas posteriores de derogar las anteriores. El mecanismo es de carácter consensualista: cualquier sujeto de Derecho Internacional puede estar vinculado por obligaciones internacionales contradictorias.

Los acuerdos internacionales concluidos por la Unión como parte del DUE

Las instituciones tienen la capacidad de concluir acuerdos internacionales en nombre de la Unión con terceros Estados y con OOI:

- como instrumento de su política internacional,
- cuando sea necesario para cumplir los fines previstos en los Tratados Constitutivos en un ámbito material particular, aunque no estuviese expresamente previsto (teoría de las competencias implícitas).

Entre Maastricht y Lisboa existe una indefinición de la personalidad jurídica de la UE, aunque se le reconoció capacidad para celebrar tratados en materia de PESC, CAJI y después CPJMP.

Actualmente se reconoce la capacidad de concluir acuerdos internacionales en **art. 216.1 TFUE**, que incorpora la teoría de las competencias implícitas: «La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u Organizaciones Internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

Los acuerdos internacionales concluidos por la Unión como parte del DUE

Las instituciones tienen la capacidad de concluir acuerdos internacionales en nombre de la Unión con terceros Estados y con OOII.

Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros.

Los acuerdos celebrados por la UE se registrarán por los principios u normas de DI general, puesto que la UE como tal no es parte de los Convenios de Viena sobre Tratados de 1969 y el Convenio sobre Tratados entre Estados y Estados y OOII de 1986 todavía no está en vigor.

Tipología de acuerdos concluidos por la Unión como parte del DUE

- Acuerdos **proprios** celebrados por la UE con terceros en ámbitos de sus competencias exclusivas (pesca).
- Acuerdos **mixtos**, celebrados por la UE con un tercer Estado y por los Estados miembros en los ámbitos de competencias compartidas. Pueden ser bilaterales o multilaterales.
- Acuerdos **políticos** celebrados en el ámbito de la PESC.
- Acuerdos **comerciales** que desarrollan la PCC, pueden ser multilaterales y generalmente se celebran en el marco de OOI como la OMC. Por su contenido pueden ser globales o sectoriales (textil, pesca, transporte...).
- Acuerdos de **asociación**, ([art. 217 TFUE](#)) que establecen vínculos particulares y privilegiados con un tercer Estado que acepta parcialmente el régimen de la UE. Se han usado como acuerdos de pre-adhesión o como parte de la cooperación al desarrollo. Una subespecie la constituyen los acuerdos concluidos en el marco de la *Política Europea de Vecindad*.
- Acuerdos de **cooperación** económica, financiera y técnica con terceros países ([art. 212.3 TFUE](#)) de menor intensidad que los acuerdos de asociación.

Procedimiento de adopción de los acuerdos internacionales

Previsto en el [art. 218 TFUE](#). Pretende reflejar el equilibrio institucional. Se celebran en aplicación del Derecho originario y forman parte del Derecho derivado.

1.- La apertura de negociaciones la autoriza el Consejo por mayoría cualificada. Previamente la Comisión o el Alto Representante presentan informes y nombran al equipo negociador que seguirá las instrucciones del Consejo.

2.- En acuerdos de especial relevancia (v.g. adhesión al CEDH), relativos a ámbitos sometidos al procedimiento legislativo ordinario o que tengan repercusiones presupuestarias antes de su firma, el PE debe **aprobar** o **consentir** el acuerdo.

3.- En el resto de los acuerdos se **consulta** al PE para que emita un dictamen en un plazo dado. Si no lo hace dejará de ser preceptivo.

4.- Tras los trámites anteriores se procede a la firma y publicación en el DOUE.

5.- El TJUE puede pronunciarse sobre su compatibilidad con los Tratados Constitutivos a instancia de un Estado, del Consejo o de la Comisión antes de su entrada en vigor.

6.- Una vez en vigor vinculan a los Estados y a las instituciones.

Tratados y DUE. Rango normativo

La UE no puede invocar el DUE como justificación del incumplimiento de esos acuerdos internacionales.

El Tribunal ha afirmado la primacía del DUE sobre los Derechos internos de los Estados. No se afirma la primacía del DI frente al DUE para evitar la responsabilidad internacional de la UE.

Ante un posible conflicto entre normas de DUE y Derecho Internacional general encontramos algunas normas de solución.

- El **artículo 307 del TCE** establecía que:

Las disposiciones del presente Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad a la entrada, con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra.

En la medida en que tales convenios sean incompatibles con el presente Tratado, el Estado o los Estados miembros de que se trate recurrirán a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades que se hayan observado. En caso necesario, los Estados miembros se prestarán ayuda mutua para lograr tal finalidad y adoptarán, en su caso, una postura común...

Tratados y DUE

- Para la UE: prevalecerán los tratados de la Unión, independientemente de las responsabilidades internacionales en que se pudiera incurrir en relación con dichos Estados terceros.

- La Unión puede suscribir tratados internacionales con terceros Estados o con otras Organizaciones Internacionales **formarán parte integrante del DUE**: los acuerdos celebrados en las condiciones mencionadas en el artículo 216.2 del TFUE serán vinculantes para las instituciones así como para los Estados miembros.

- La solución a la posible incongruencia entre dichos Tratados y las disposiciones del Derecho primario: *el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad. Si el dictamen del Tribunal de Justicia es negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor, previa revisión de los Tratados de la Unión* (similar a la cautela del art. 95 de la Constitución española para el supuesto de contradicción entre las normas constitucionales y las normas contenidas en los tratados internacionales).

Tratados y DUE

Posibilidad de conclusión de acuerdos entre los Estados miembros de la Unión:

- para la protección de las personas, disfrute y la tutela de los derechos, en las condiciones reconocidas por cada Estado a sus propios nacionales;
- para la supresión de la doble imposición dentro de la Unión;
- para proceder a facilitar el tráfico jurídico de las sociedades;
- para simplificar los trámites y formalidades del reconocimiento y la ejecución de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales.

Actualmente el [Reglamento UE 1215/2012: Reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil en la UE](#) y algunas directivas pretenden cumplir esta finalidad.

Estos acuerdos no forman parte del Derecho de la Unión, como declaró el **TJCE en su sentencia de 15 de enero de 1986**, en decisión quizás discutible, por cuanto los sucesivos Tratados de Adhesión de nuevos Estados a las Comunidades establecían la obligación de éstos de adherirse a todo acuerdo celebrado por los Estados miembros originarios relativo al funcionamiento de las Comunidades o que guarde relación con la acción de éstas.

Tratados y DUE en síntesis

- Los Acuerdos son celebrados por la Unión en virtud del *ius contraendi* de la Unión.
- Competencias expresas (arts. [207](#), [191.4](#) o [217](#) TFUE).
- Competencias implícitas (doctrina AETR: art. [216](#) TFUE).
 - El procedimiento de celebración (art. [217](#) TFUE).
- Los acuerdos mixtos.
 - Incorporación a los ordenamientos internos y posición jerárquica ([arts. 216.2 y 218.11º TFUE](#)).
 - Los acuerdos de asociación ([art. 217 TCE](#)) y las decisiones de los *Consejos de Asociación*.
 - Los acuerdos concluidos por los Estados miembros antes de su adhesión.

Acuerdos concluidos por **algunos Estados** miembros ([art. 351](#) TFUE): mantenimiento de su vigencia. Obligación del Estado miembro de tratar de eliminar las incompatibilidades.

Acuerdos concluidos por **todos los Estados** miembros. La doctrina IFC (1972) y el “efecto de sustitución”.

Tratados y DUE

Otros convenios considerados fuente de Derecho Internacional en la UE:

- Convenios internacionales entre Estados miembros.
- En materias que no eran competencia de la UE.
- Persiguen objetivos próximos a los de la Unión.

• Los anteriormente llamados convenios comunitarios (antiguo art. 293 TCE).

- Convenio de Bruselas de 1968 sobre competencia judicial internacional civil y mercantil. Reemplazado por reglamento.
- Convenio de Roma de 1980 sobre ley aplicable a obligaciones contractuales. Reemplazado por [Reglamento \(UE\) 1215/2012](#) PE y Consejo de 12 de diciembre de 2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.
- Categoría a extinguir como consecuencia de la expansión competencial de la UE.

Derecho complementario

- Las decisiones de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo

- Acuerdos no solemnes entre los representantes de los Estados miembros.
- En materias de competencia estatal no exclusiva de la UE.
- Aprovechando sus reuniones como institución de la Unión.

Los actos en desarrollo de la PESC

- Se mantiene una cierta singularidad para adoptar actos jurídicos de Derecho derivado en el ámbito de la PESC. Aún habiendo desaparecido la estructura de los pilares quedan resquicios de cooperación intergubernamental en este sector de la vida de la UE.

- La PESC se regula en los [art. 23 a 46 del TUE](#). La PESC se regirá por procedimientos específicos, está excluida la adopción de actos legislativos.

- La UE adoptará actos denominados “orientaciones” o “decisiones” que establecen acciones, posiciones y modalidades de ejecución y fortalecerá la cooperación entre los Estados miembros.

- Se denominan **decisiones** al conjunto de actos que adoptan el Consejo y el Consejo Europeo en el ámbito de la PESC, pero no se refieren a la decisión del art. [288](#) TFUE.

- El Consejo y el Consejo Europeo deciden por unanimidad, el Consejo por mayoría cualificada en cuestiones de procedimiento. Ha de tenerse en cuenta:

* La abstención constructiva: no impide la unanimidad, el acto no será obligatorio para el Estado que se abstiene, pero será vinculante para la UE.

Los actos en desarrollo de la PESC

* Posibilidad de utilización de la mayoría cualificada en el Consejo si decide:

a/ una acción o posición común a partir de una decisión del Consejo Europeo sobre intereses y objetivos estratégicos,

b/ una acción o posición común a partir de una propuesta del Alto Representante a petición del Consejo Europeo,

c/ una acción que constituye una aplicación de una decisión previa que contiene una acción o posición común.

CAUTELA (similar al compromiso de Luxemburgo) [art. 32.2 TUE](#): si un miembro del Consejo por motivos vitales de política nacional declara su intención de oponerse el asunto se remitirá (previa aprobación por mayoría cualificada) al Consejo Europeo para que decida por unanimidad.

El Consejo Europeo, por unanimidad, puede decidir que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en supuestos inicialmente previstos para decisiones por unanimidad ([art. 31.3 TUE](#)) a excepción de decisiones con repercusiones en defensa o en la esfera militar.

**Material elaborado por
Esperanza Márquez Chamizo
Derecho Internacional Público
Facultad de Derecho
Universidad de Málaga
UMA 2024**