

LECCIÓN 2. LA UNIÓN EUROPEA ESTRUCTURA, OBJETIVOS Y COMPETENCIAS



ESTRUCTURA.
OBJETIVOS.
COMPETENCIAS.

DISEÑO DE UN SISTEMA
INSTITUCIONAL.

Futuro de la Unión Europea

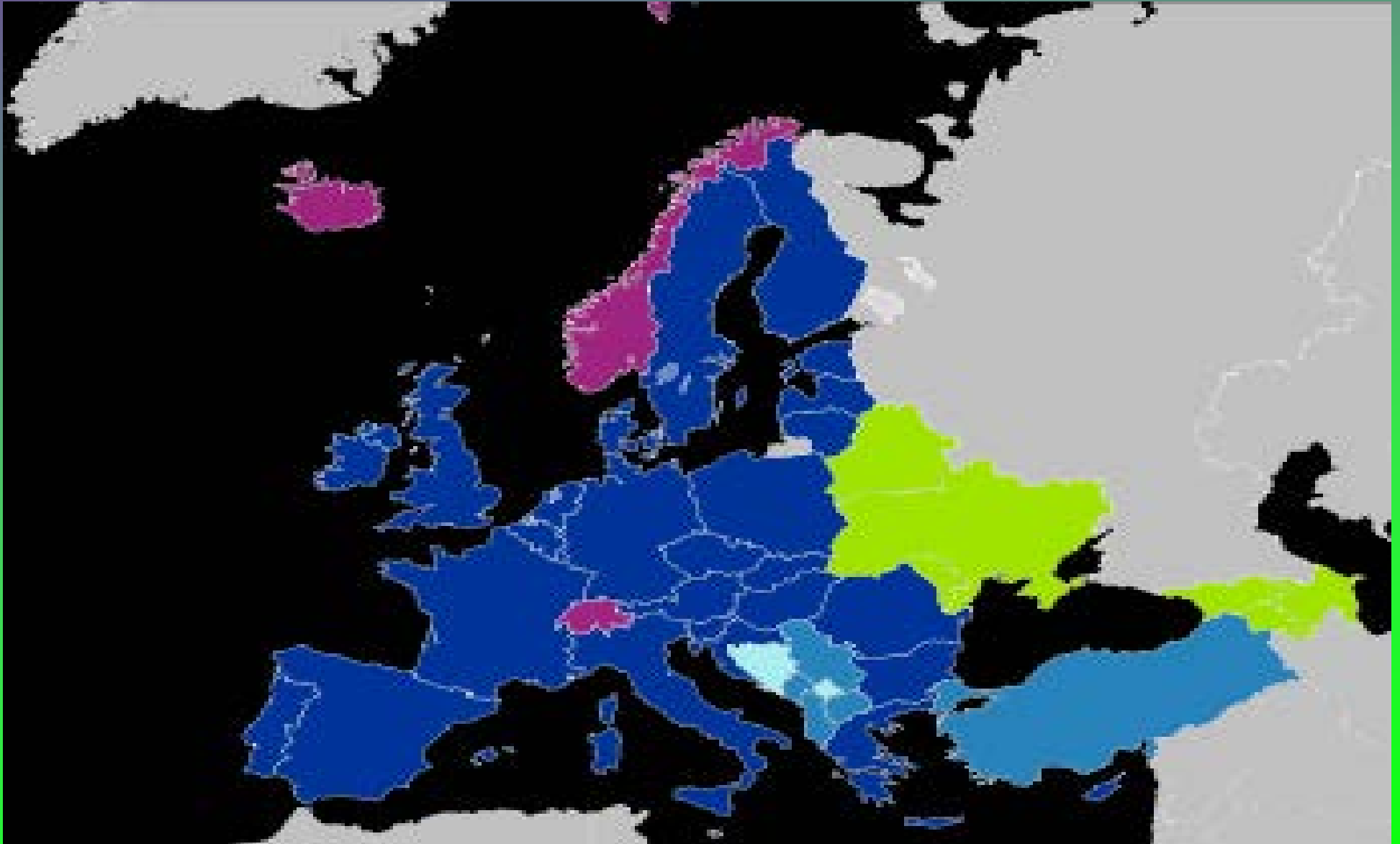
Estados miembros de la UE (27)

Estados candidatos oficiales (5)

Estados candidatos potenciales (2).

Estados candidatos que han paralizado el proceso (3)

Estados de posible adhesión (11)



- Países fundadores
Tratado de Roma 1957
- Ampliación 1978
- Ampliación 1981
- Ampliación 1986
- Ampliación 1995
- Ampliación 2004
- Ampliación 2007



Recopilando: Tratado de Maastricht

- En 1990 se convocaron dos conferencias intergubernamentales para tratar la unión económica y monetaria y para tratar la unión política.

- En 1992 el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), instituyó una nueva organización supranacional. Entró en vigor el 1 de noviembre de **1993**. Hubo de superar un resultado negativo en el referéndum de Dinamarca y problemas constitucionales internos.

En España introdujo el sufragio pasivo en las elecciones municipales, lo que requirió la reforma constitucional.

De este modo, la nueva Unión Europea, era una entidad **SIN PERSONALIDAD JURÍDICA**, basada en las CCEE:

* *Primer pilar:* enmarcaba las tres Comunidades.

* *Segundo pilar* de la Unión Europea se ocupaba de la seguridad y defensa común.

* *Tercer pilar* se ocupaba de la cooperación policial y judicial entre sus Estados miembros.

Recopilando: Tratado de Maastricht

El segundo y el tercer pilar se crearon en el mismo Tratado de Maastricht, y aun hoy en día, están en una fase de desarrollo temprano. Establecía el TUE la ciudadanía europea, el defensor del pueblo, la institución de una moneda única y aumentaba los poderes del PE (procedimiento de codecisión). Preveía su propia reforma.

Dentro de la Unión Europea había tres pilares, y dentro del primero se encontraban las Comunidades Europeas que aun sobreviven, la CE y la EURATOM (o CEEA), después de la desaparición de la CECA en 2002.

El tercer pilar (justicia e interior) fue desprendiéndose de sus mecanismos intergubernamentales -atípicos en el sistema comunitario pero necesarios para que los países más escépticos toleraran su alumbramiento- e integrándose progresivamente en el llamado "pilar comunitario".

Carta de derechos fundamentales

La vigente *Carta de Derechos Fundamentales de la UE (2000)* fue proclamada el 7 de diciembre de 2000. Pretendía dotar a la UE de un catálogo de derechos fundamentales (hasta ahora protegidos gracias al TJUE) similar al vigente en los Estados miembros.

Fue elaborada por una Convención en la que participaron los gobiernos de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales. Inicialmente carecía de valor jurídico, se incorporó como parte de la Constitución Europea y hasta el Tratado de Lisboa no alcanzó el carácter de norma jurídica obligatoria.

Carta de derechos fundamentales

- El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en Niza en el año **2000**. Por la oposición británica no se incorporó al Tratado de Niza.

- Tras ser revisada, fue proclamada de nuevo en **2007**. No obstante, su proclamación solemne no confirió a la Carta un carácter jurídicamente vinculante. La adopción del proyecto de Constitución para Europa, firmado en 2004, le habría dado dicho carácter vinculante, pero, como consecuencia del fracaso del proceso de ratificación (1.1.4), la Carta siguió siendo una simple declaración de derechos hasta la adopción del Tratado de Lisboa.

- El 1 de diciembre de 2009, la Carta pasó a ser jurídicamente vinculante. Aunque el TJCE tenía competencias en derechos fundamentales desde Ámsterdam, la UE no tenía catálogo de derechos y no se había adherido al CEDH.

Constitución Europea 2004

- En la Declaración anexa al acta que adoptó el Tratado de Niza se anunciaba una nueva conferencia intergubernamental para 2004.
- La *Convención sobre el Futuro de Europa* funcionó de manera similar al sistema seguido para la adopción del la CDFUE; fase de reflexión en 2001, debate en 2002 y 2003 y finalmente conferencia intergubernamental en 2004 que concluyó con la firma en Roma el 29 de octubre de **2004** del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa.
- No era una carta magna ni la UE era un Estado. Pretendía ser el instrumento constitutivo de una Organización Internacional, la UE, a la que otorgaba personalidad jurídica.
- Reordenaba y simplificaba las estructuras jurídico-políticas en vigor.
- Reordenaba el sistema de normas utilizando las categorías de actos legislativos (ley europea y ley marco europea) y actos no legislativos.
- El PE se confirmaba como poder legislativo. El Consejo Europeo pasaba a ser una institución básica no una conferencia internacional al más alto nivel.
- Las decisiones del Consejo (de Ministros) se tomarían por mayoría cualificada teniendo en cuenta el número de Estados y su población (reglamento europeo y decisión europea).

Constitución Europea 2004

- Este nuevo documento (conocido técnicamente como "Tratado Constitucional") reemplazaría los Tratados Constitutivos y sería similar a la una constitución. En la Parte II incorporaba, dándole valor jurídico, la CDFUE.

- El 12 de enero de **2005**, el PE aprobó una resolución por 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones, en la que recomendó a los Estados miembros que ratificaran la Constitución.

En algunos países, el tratado fue sometido a referéndum que tuvo resultados distintos. En España los electores lo aprobaron con una baja participación (44%). En Francia y Países Bajos con una alta participación (69 y 63%, respectivamente) fue rechazado, lo que provocó una crisis institucional. El Consejo Europeo renunció al mismo y retomó el sistema de conferencia internacional que terminaría en el Tratado de Lisboa.

Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa (2007) pretendía enmendar los Tratados anteriores. Entró en vigor el 13 de diciembre de 2009, tras ratificación por los 27 Estados miembros de entonces.

Su denominación fue *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. El TUE conservó su denominación y el TCE se denominaría TFUE. La CE desapareció y apareció la UE como Organización Internacional con personalidad jurídica internacional.

Plasmó la reacción al fracaso del proyecto de Constitución: vuelta al método clásico de *conferencia intergubernamental* y al término *tratado*. Desaparecieron los símbolos, la denominación novedosa de los actos normativos legislativos, se mantenían los tipos clásicos (directiva, reglamento, decisión, dictamen y recomendación). Se introdujeron tres categorías de actos: legislativos, delegados y de ejecución.

- Se potencia el papel del Parlamento Europeo y convierte al Consejo Europeo en institución integrante del organigrama. Se escora a lo intergubernamental. La mayoría cualificada del Consejo atiende a criterios de número de Estados miembros y población.
- Prevé la posibilidad de abandono por un Estado miembro. BREXIT 31 enero 2020.
- Afirmó la primacía del Derecho UE sobre el Derecho nacional.
- Otorgó a la Carta de Derechos Fundamentales el mismo valor jurídico que a los Tratados, aunque no formaba parte del articulado, sino un anexo.
- Su vigencia es ilimitada, sin que esté prevista su modificación.

Idea esencial de Lisboa

En consonancia con su naturaleza por la que se modifican otros tratados, el Tratado de Lisboa no estaba destinado a ser leído como un texto autónomo. Se componía de una serie de enmiendas al Tratado de la Unión Europea y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, este último se denominara en adelante "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea".

El Tratado de la Unión Europea, después de haber sido modificado por el Tratado de Lisboa, hace referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, por lo que es un documento jurídicamente vinculante.

Principales cambios de Lisboa respecto a la Constitución Europea

La mayoría de las innovaciones que se acordaron en la Constitución Europea, se mantienen en el Tratado de Lisboa. La diferencia más destacada es, sin duda, que el Tratado de Lisboa modifica los tratados existentes de la UE, en lugar de optar por un texto más innovador como fue la fallida Constitución.

- El proyecto de "Ministro de Asuntos Exteriores" se ha rebautizado como "Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad".
- Los símbolos de la UE, como la bandera, el lema y el himno, no son jurídicamente vinculantes en el Tratado de Lisboa, aunque han sido aceptados mayoritariamente (16 Estados) en una declaración anexa. La utilización de la bandera fue adoptada en el decenio de 1980.
- De acuerdo con la eliminación de la terminología y los símbolos estatales, los nuevos nombres para los distintos tipos de legislación de la UE han desaparecido, en particular la propuesta de cambiar el nombre de los reglamentos y las directivas de la UE por el de "leyes europeas".

El Tratado de Lisboa: estructura de la UE

Entró en vigor el 1 de diciembre de **2009**. Fue abierto a la firma el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa.

La fallida Constitución partía de la necesidad de simplificación de los Tratados y la racionalización de la estructura funcionamiento de la UE, debido a su evolución, su reorganización y a sus ampliaciones.

El Tratado de Lisboa agrupa el Tratado UE y el Tratado de Funcionamiento UE junto con los Protocolos. Desaparecieron los antiguos pilares comunitarios del Tratado Maastricht en el que coexistían CECA, desaparecida en 2002, CE y EURATOM. El primer pilar eran las Comunidades, el segundo pilar la PESC y tercer pilar CAJI (posteriormente CPJMP). El primer pilar funcionaba con el esquema de la integración y los otros dos con el esquema de la cooperación intergubernamental.

Se otorgó personalidad jurídica a la UE como organización única con privilegios e inmunidades, sucesora de la CECA y CE; permanece EURATOM, aunque se mantienen ciertas peculiaridades en la PESC. La UE sucede a las Comunidades.

El Tratado de Lisboa: estructura

La UE es una OI cuya existencia está prevista por tiempo ilimitado (artículos 53 TUE y 356 TFUE). Está dotada de personalidad jurídica que no le habilita para ir más allá de las competencias que los Estados miembros le han atribuido.

- La UE es una realidad intermedia entre un Estado federal y una Organización Internacional tradicional intergubernamental.
- La PESC no reposa sobre el esquema de la integración. Las disposiciones de la PESC se contienen en el TUE (artículos 21 y 22) junto a lo establecido en relación al Alto Representante de UE para AESC.
- El TFUE describe el funcionamiento y estructura institucional de la UE, desarrolla los valores y principios establecidos en TUE y regula políticas materiales concretas.
- La CEEA queda reformada por Lisboa.
- La extinta CECA transfirió su patrimonio a la CE mediante el *Fondo de Investigación del Carbón y del Acero*.
- La UE sustituye a la CE.

El Tratado de Lisboa: objetivos

Los objetivos son la razón de ser de la UE y el destino de los esfuerzos comunes.

Las disposiciones de los artículos 3 y 8 TUE, combinan objetivos políticos, económicos y transversales.

Los objetivos **políticos** distinguen:

- a) relativos a la UE en si misma;
- b) relativos a las relaciones UE con terceros (artículos 21 y 23 TUE y 205 TFUE).

Se desarrollan en el TFUE y actos jurídicos derivados o acuerdos internacionales.

OBJETIVOS POLÍTICOS de la propia UE, de forma general:

- promover la paz, los valores y el bienestar de los pueblos que la integran,
- consolidar un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia (ESLJ) y la igualdad en equilibrio con el control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y la prevención y lucha contra la delincuencia.

El Tratado de Lisboa: objetivos

OBJETIVOS **POLÍTICOS** de la propia UE, de forma general:

- promover la paz, los valores y el bienestar de los pueblos que la integran,
- consolidar un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia (ESLJ) y la igualdad en equilibrio con el control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y la prevención y lucha contra la delincuencia.
- combatir la exclusión social y la discriminación, promover la justicia, la igualdad entre sexos y la solidaridad entre generaciones y los derechos del niño,
- respetar, conservar y proteger la diversidad cultural y lingüística.

El Tratado de Lisboa: objetivos

La UE en su relación con el entorno se centrará en:

- la promoción de sus propios valores en el exterior, la protección de sus ciudadanos,
- la contribución a la consecución de la paz, seguridad, desarrollo sostenible, solidaridad, comercio libre y justo, protección de los DDHH y defensa del DI (Carta NNUU),
- creación de relaciones de buena vecindad con los Estados del entorno mediante relaciones preferentes concretadas en acuerdos internacionales.

El Tratado de Lisboa: objetivos

OBJETIVOS ECONÓMICOS: mercado interior, cohesión económica social y unión monetaria.

- Establecimiento de un mercado interior para la consecución de un desarrollo sostenible, crecimiento económico equilibrado y estabilidad de precios, competitividad y pleno empleo.
- Fomento de cohesión económica, social y territorial, solidaridad entre los Estados miembros.
- Unión económica y monetaria, el euro es la moneda.

El Tratado de Lisboa: objetivos transversales

Se concretan en metas a alcanzar en la consecución de las diferentes políticas y acciones concretas de la UE. Funcionan como elementos de solidez, estabilidad y cohesión del proceso de integración.

- La eliminación de la desigualdad entre hombre y mujer.
- Lucha contra la discriminación por razón de raza, origen...
- La protección del medio ambiente, entre otros.
- El TJUE, desde los 70, ha reforzado, con su interpretación teleológica del DUE, estos objetivos establecidos en Tratados Constitutivos o en otros acuerdos internacionales.
- El principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, se concreta en el principio de cooperación leal: los Estados se deben abstener de toda actuación que ponga en peligro estos objetivos y adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión. Vincula a los Estados entre sí y en sus relaciones con la UE y también a las instituciones europeas.

Objetivos UE: ELSJ

Una UE con más de 500 millones de ciudadanos se articula sobre la garantía de un espacio de libertad, seguridad y justicia plasmado en el art. 3.2. TUE: La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación, conjuntamente con las medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

ANTECEDENTES.

El origen está en las consultas en materia de política exterior, para la lucha con la criminalidad y el terrorismo y en el trabajo del Grupo de “Trevi”. Se firmaron en este contexto los Acuerdos de Schengen 1985 y 1990 de supresión gradual de fronteras interiores.

Se va diseñando así la *Cooperación en materia de Justicia e Interior (CAJI)* como fórmula de cooperación intergubernamental. Ámsterdam en 1997 incluye la política de inmigración, visados y asilo en el ámbito comunitario, aunque con cláusula “*opting out*”.

Objetivos UE: ELSJ

ANTECEDENTES

- En **1999** el Plan de acción de Tampere abordó cuestiones de asilo, migración, justicia, lucha contra la delincuencia transnacional y acción exterior.
- En **2004** el Programa de La Haya abordaba la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.
- En **2009** Programa de Estocolmo promovía el fomento de ciudadanía y los derechos fundamentales, la garantía de la ley y la justicia.

En el ELSJ predomina la progresiva incorporación al método de la integración “flexible”.

ELSJ: un objetivo de la UE

CARACTERÍSTICAS:

- La tendencia a la integración está en pugna con los métodos de cooperación.
- Se percibe la adopción progresiva del método de integración, los Estados se van incorporando de forma flexible (régimen transitorio de cinco años previsto en Lisboa).
- Es necesaria la actualización permanente de los ámbitos de integración y cooperación.
- En materia de toma de decisiones rige el procedimiento legislativo ordinario (codecisión Consejo-PE).

Régimen jurídico ELSJ

- El Acervo Schengen en 1985 y 1990 estableció la desaparición de fronteras interiores compensando y fortaleciendo la seguridad mediante la cooperación de las autoridades judiciales y policiales. Para ello se organiza Acervo Schengen, SIS. Código de Fronteras Schengen.
- El Título V del TFUE regula el control de fronteras, asilo e inmigración. En política común de asilo y refugio establece normas mínimas. La política común de inmigración y lucha contra inmigración ilegal favorece acuerdos de readmisión e integración de residentes legales.
- En el ámbito de la Cooperación judicial civil rige el principio de reconocimiento mutuo y armonización.
- En el ámbito de la Cooperación judicial penal funciona el principio de reconocimiento mutuo, orden de detención europea y procedimiento de entrega. Ley 23/2014, de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea modificada en junio de 2018.
- La Cooperación policial se articula a través de EUROPOL y CEPOL (Escuela Europea de Policía). Tratado de Prüm (intercambio información ADN, huellas digitales y matrículas).

Política común de fronteras

Parte del principio común de solidaridad y responsabilidad compartida. Su objetivo es la ausencia total de controles dentro de la UE y eficaz control de fronteras exteriores.

- Su régimen jurídico descansa en los siguientes instrumentos:

Código de fronteras Schengen, 2006.

Código de Visados de la UE, 2010.

- El control de las fronteras exteriores se basa en:

- * Sistema de información Schengen (SIS).

- * Frontex: Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores mediante la formación de personal y operaciones conjuntas.

Política común de asilo

- En relación al ámbito de aplicación material:

La Unión está obligada por los compromisos internacionales asumidos. Asilo y refugio internacionalmente definidos son el punto de partida del trabajo de las instituciones europeas.

Se articula un sistema de protección subsidiaria y temporal de desplazados.

Se establecen procedimientos comunes y requisitos mínimos para la solicitud, concesión y retirada.

- El Acervo de la UE en esta materia se caracteriza por:

* unificar normas de carácter procedimental o procesal.

* se regula mediante directivas.

- No existe un estatuto uniforme y válido en todo el territorio de la UE, es necesaria una regulación sustantiva o material.

Se intenta una regulación de los nuevos fenómenos: los desplazamientos forzados.

Política común de inmigración

Sus objetivos:

- Gestión eficaz flujos migratorios y trato equitativo a los extranjeros no nacionales de la UE residentes legales.
- Lucha contra la inmigración ilegal.
- Régimen jurídico: Lisboa prorroga el *status quo*.
- Regulación a través de directivas.
- Competencias estatales.
- Competencias también de la UE:
 - * Acuerdos de readmisión con terceros Estados.
 - * Medidas de integración.

Cooperación judicial civil y penal

Su implementación es la consecuencia de la realización de las libertades básicas del mercado interior.

Se constata la necesidad de reforzar la cooperación entre los sistemas judiciales nacionales de los Estados miembros.

Parten del principio de reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y extrajudiciales (insolvencia, derecho de familia). Se complementa con la armonización de los medios alternativos de resolución de conflictos.

La Cooperación judicial civil se inicia con reglamentos en el ámbito procesal (notificaciones). Posteriormente se inicia la armonización de Derecho sustantivo.

La Cooperación judicial penal se origina con la armonización de legislaciones y avances con la “euroorden”. En España se promulga la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea modificada en junio de 2018.

Cooperación judicial civil y penal

El funcionamiento del ELSJ se asienta sobre la organización de:

- RED JUDICIAL EUROPEA, es una red fluida e informal que reúne a las autoridades judiciales nacionales. Su objetivo es simplificar y reforzar la cooperación judicial entre los Estados miembros. Desde su creación en 2002, la RJE contribuye a la aplicación e implementación prácticas de los instrumentos de justicia civil de la UE. De este modo, tiende puentes entre los diferentes sistemas judiciales de los Estados miembros y refuerza la confianza mutua.
- EUROJUST, fue creado en 2002 con el objetivo de apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza en la Unión Europea.
- y OLAF (Oficina de Lucha contra el Fraude).

Disposiciones comunes en las instituciones referidas versan sobre:

Respeto derechos humanos, orden público y seguridad, y la participación de los Parlamentos Nacionales.

La cooperación policial

La libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, y la seguridad son el anverso y el reverso de la misma moneda.

- Desde la perspectiva legislativa ha de garantizarse el acceso a la información y el funcionamiento de equipos conjuntos de investigación. Estaban excluidas Reino Unido e Irlanda.

- La perspectiva operativa esta centrada en la lucha contra la delincuencia internacional organizada:

- * Oficina Europea de Policía EUROPOL: ayuda a instancias nacionales a combatir la delincuencia internacional (tráfico de drogas, inmigración ilegal, terrorismo...).

- * Escuela Europea de Policía: CEPOL.

- Desde el punto de vista institucional se organiza la participación junto al PE de los Parlamentos Nacionales para el control de las actividades de EUROPOL.

Los avances recientes se concretan en la incorporación del Tratado de Prüm al acervo UE (intercambio de información sobre ADN, huellas dactilares y matrículas). Se plantea la posible creación del Servicio Secreto Europeo.

Las competencias de la Unión

Las competencias de la UE son funcionales y limitadas a la atribución de los Estados para conseguir los objetivos contenidos en el Tratado de Lisboa, objetivos que no pueden lograr individualmente.

La UE es una organización de integración con el atributo de “supranacionalidad” atributo único en el caso de la UE, que va más allá de la cooperación intergubernamental.

Reguladas y clasificadas por primera vez de forma explícita en el Tratado de Lisboa, artículos 3, 4 y 5, Protocolo adicional nº. 25 sobre competencias compartidas. La Declaración nº. 18 plantea la posibilidad de la “renacionalización” de las competencias en principio cedidas a la UE.

Partimos del principio de atribución de competencias (artículos 1, 4 y 5 TUE). El artículo 7 TFUE establece que «La Unión velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias».

También opera el principio de las competencias implícitas (artículo 352 TFUE) y papel determinante del TJUE. La cláusula de imprevisión puede articular soluciones para supuestos no regulados.

La seguridad nacional es competencia exclusiva del Estado, aunque pueda verse afectada su modalidad, alcance y ejercicio.

Delimitación de competencias: principio de atribución y competencias implícitas

- El principio de atribución implica que la UE tiene las competencias que sus Estados miembros le hayan conferido en sus Tratados con vistas a conseguir los objetivos previamente establecidos (art.1 TUE. Los Estados constituyen la «Unión», a la que atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes). El principio fue establecido en el *Dictamen de reparación por daños sufridos al servicio de NN UU*, CIJ 1949.

- El Dictamen citado abrió la puerta a la evolución de las OOII al afirmar que pueden disfrutar de los poderes y competencias que puedan necesitar incluso aunque no se encuentren específicamente atribuidos. Tanto la UE o la CEEA pueden disfrutar de ciertas competencias implícitas indispensables aunque con las necesarias cautelas.

- El proceso de integración europeo tuvo desde el inicio objetivos ambiciosos con atributos federalizantes (Alta Autoridad CECA) y normas con efectos jurídicos reforzados.

- Los Tratados preveían una “cláusula de imprevisión” hoy en el art. 352 TFUE. Se prevé la posibilidad de que la UE ejerza competencias no expresamente atribuidas en los textos fundacionales pero necesarias para alcanzar algunos de los objetivos fijados en los mismos.

Delimitación de competencias:

Principio de atribución y competencias implícitas

- Condiciones para la aplicación de la “cláusula de imprevisión”:
 - * que la acción sea necesaria para alcanzar uno de los objetivos fijados en las políticas definidas en los Tratados, excluyendo la PESC.
 - * que no exista en los Tratados ninguna disposición que pueda servir de base a la acción prevista.
 - * que dicha acción sea políticamente necesaria para la consecución de un objetivo definido en el Derecho originario, la necesidad será apreciada por el Consejo por unanimidad.
 - * en virtud del art. 352 participan en la acción el Consejo, la Comisión, el PE y los Parlamentos Nacionales. El Consejo la acuerda por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del PE.
 - * el funcionamiento del art. 352 está sometido al principio de subsidiariedad, no se puede armonizar legislativamente un ámbito expresamente excluido en los Tratados de la competencia de la UE.
- El Tribunal ha resuelto en algunos supuestos la tensión entre el principio de atribución y la aplicación de la teoría de las competencias implícitas. Se pronunció a favor de la extensión de competencias en materia de relaciones exteriores y en contra de la adhesión de la CE a la CEDH en 1994.

Tipos de competencias

Se clarifican por primera vez en un tratado los ámbitos de competencias. Las deficiencias anteriores venían subsanadas por la doctrina y el Tribunal.

- El alcance y el ejercicio de cada competencia quedarán fijados en la regulación de cada ámbito concreto. Pueden ser exclusivas, compartidas, de apoyo, coordinación o complemento. Su ejercicio viene limitado por los **PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**.

A) Exclusivas: sólo la UE puede legislar, puede autorizarse alguna intervención a los Estados (artículos 2 y 3 TFUE): unión aduanera, libre competencia, política monetaria de los Estados zona euro, conservación recursos biológicos marinos, política comercial común y, en su caso, firma de acuerdos con terceros Estados.

B) Compartidas (artículos 4 y 6 TFUE): se definen de forma negativas o residual, no son exclusivas de la UE ni de los Estados; legislan tanto la UE como los Estados miembros, estos últimos en la medida en que la UE no lo haya hecho (aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad) o haya dejado de hacerlo tras una acción inicial. Es el caso del mercado interior, política social, cohesión económica, social y territorial, agricultura y pesca (excluyendo recursos biológicos), medioambiente, consumidores, redes transeuropeas, energía, ELSJ y seguridad y salud pública.

Alguna singularidad encontramos en materia de investigación, desarrollo tecnológico, cooperación y ayuda humanitaria, políticas económicas, sociales, de empleo y PESCA.

Tipos de competencias

C) Competencias de apoyo, coordinación o complemento a las políticas nacionales: la UE no sustituye la competencia nacional, su actuación no puede implicar una armonización legislativa en los Estados miembros.

Así funcionan sectores como la protección y mejora de la salud, industria, cultura, turismo, educación, juventud, deporte, protección civil y cooperación administrativa.

Límites al ejercicio de las competencias

Los límites al ejercicio de las competencias por la UE y por los Estados miembros están concebidos para frenar una interpretación expansiva de las competencias compartidas de la UE. Se regulan en el Protocolo adicional nº 2.

a) Principio de subsidiariedad: modula la amplitud, intensidad y el contenido de la intervención de la UE; la adopción de la decisión ha de tomarse en el nivel de poder más próximo al ciudadano. Rige en los ámbitos que no sean competencia exclusiva de la UE, ámbitos compartidos o de apoyo y deja de operar ante la intervención de la Organización si los objetivos no pueden ser alcanzados suficientemente por los Estados miembros. La justificación de la intervención de la UE deriva de que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central, ni a nivel regional o local.

- Para garantizar este límite el TUE asocia a los Parlamentos Nacionales que velarán por el respeto a dicho principio, intentando que no se produzca una intervención europea sino en caso de probada necesidad.

Límites al ejercicio de las competencias

Los límites al ejercicio de las competencias por la UE y por los Estados miembros pretenden frenar una interpretación expansiva de las competencias compartidas de la UE. Protocolo adicional nº 2.

b) Principio de proporcionalidad: la acción de la UE se ajustará a lo estrictamente necesario en cada caso concreto, de ahí la exigencia de motivación de los actos normativos de la UE. Limita el contenido y la forma de la intervención. Se aplica a cualquier ámbito de competencias de la UE.

- Debe guiar la decisión de las instituciones respecto al tipo de acto a adoptar si los Tratados Constitutivos no establecen uno concreto. Si se puede elegir entre varias formas y contenidos debe optarse por aquel que deje más libertad a los destinatarios y afectados.

Estos principios vinculan a todas las instituciones de la UE implicadas en el proceso de elaboración del DUE, especialmente a la Comisión. De ahí:

- la necesidad de motivación de los actos,
- realización de consultas que aseguran la observancia de estos principios.

Límites al ejercicio de las competencias

El Tratado de Lisboa establece un sistema de control político de los principios referidos en el Protocolo nº 2.

- *Ex ante*. A los Parlamentos Nacionales se les envía la propuesta de acto normativo y cada cámara de los mismos y, en su caso las asambleas regionales, disponen de 8 semanas para elaborar un dictamen motivado y se devuelve posteriormente a la institución que habrá de tener en cuenta esos dictámenes.

- Cada cámara legislativa tiene dos votos, si un tercio o más de los Parlamentos votan negativamente respecto al respeto del principio de subsidiariedad el proyecto deberá volver a estudiarse (tarjeta amarilla).

- En los casos de cooperación policial o judicial bastará con un cuarto de votos negativos de las cámaras de representantes nacionales.

- Si a pesar de los dictámenes de los Parlamentos la institución comunitaria decide mantener la propuesta debe justificarlo mediante dictamen motivado que se transmitirá al legislador de la UE (PE y Consejo) que pueden decidir por mayoría de votos emitidos en el PE o por mayoría del 55% de votos en el Consejo que no se respeta el principio de subsidiariedad (tarjeta naranja).

Límites al ejercicio de las competencias

El Tratado de Lisboa establece un sistema de control político de los principios referidos en el Protocolo nº 2.

- *Ex post*. El control judicial encomendado al TJUE. Los Estados pueden interponer recursos (artículo 263 TFUE: control de legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros; control de la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros) en nombre de su Parlamento o por el Comité de las Regiones contra actos legislativos cuya adopción requiere su consulta.

Límites al ejercicio de las competencias

El Tratado de Lisboa establece un sistema de control político de los principios referidos en el Protocolo nº 2.

- El TJUE es competente para pronunciarse sobre la anulación de un acto legislativo que viole el principio de subsidiariedad (art.263: el Tribunal será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión).

- La Comisión ha de presentar un informe anual respecto a la observancia del principio al Consejo Europeo, al PE, al Consejo y a los Parlamentos Nacionales.

Las cooperaciones reforzadas

Son introducidas por el Tratado de Ámsterdam en 1997.

- Las ampliaciones de la UE han motivado eximir a algunos Estados de participar en algunas actuaciones (*opting out*) o permitir a los Estados profundizar en los objetivos en competencias no exclusivas para impulsar los objetivos de la UE, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Desde Maastricht 1992 se diseña la integración a distintas velocidades.
- Se configuran en el TUE y se detallan en el TFUE.
- Límites: se permiten en todos los ámbitos excepto en competencias exclusivas, sus actos sólo vinculan a los Estados participantes y obligarán a los nuevos candidatos.
- No pueden perjudicar al mercado interior, al proceso de integración y deben respetar los Tratados y las obligaciones y derechos de los demás Estados. Están abiertas a la participación de todos. Requieren un MÍNIMO DE NUEVE ESTADOS.
- Se solicitan a la Comisión si no afectan a la PESC, siendo autorizadas por el Consejo, y si afectan a la PESC la solicitud se presenta al Consejo. Se establecen procedimientos especiales en materia de ELSJ.

Las cooperaciones reforzadas

Procedimiento

* Cooperaciones reforzadas fuera del marco PESC: Se solicitan a la Comisión, precisando el ámbito de aplicación y los objetivos perseguidos. La autoriza el Consejo tras la aprobación del PE.

* Cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC: la solicitud se presenta al Consejo, que la transmitirá al Alto Representante y a la Comisión para que dictaminen y al PE a título informativo. El Consejo ha de decidir por unanimidad.

* En el ámbito del ELSJ hay supuestos con procedimiento especial: en relación a la justicia penal y a la creación de una Fiscalía Europea para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la UE.

- Requisitos obligatorios.

* Se requiere que la cooperación acordada quede abierta a la participación ulterior de otros Estados.

* Fuera del marco PESC la incorporación se solicita al Consejo y la Comisión. En el caso de la PESC se notifica también al Alto Representante.

Las cooperaciones reforzadas

- Participación.

* Una vez establecidas las cooperaciones reforzadas en las deliberaciones participan todos los Estados miembros pero únicamente votan los que la llevarán a efecto.

* El Consejo puede decidir, cuando corresponda, pronunciarse por mayoría en vez de por unanimidad y, previa consulta al PE, adoptar un acto con arreglo al procedimiento legislativo especial previsto (artículo 333 TFUE: cuando una disposición de los Tratados que pueda aplicarse en el marco de una cooperación reforzada establezca que el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, éste podrá decidir -por unanimidad artículo 330- que establezca que se pronunciará por mayoría cualificada. Si los Tratados establecen que para la materia ha de utilizarse el procedimiento legislativo especial, el Consejo podrá decidir por unanimidad -artículo 330- que se utilizará el procedimiento legislativo ordinario. Se requiere previa consulta al Parlamento Europeo. No puede emplearse en las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa).

Las cooperaciones reforzadas

- Financiación.

- * Correrá a cargo de los Estados participantes, aunque el Consejo, por unanimidad y previa consulta al PE, puede decidir en otro sentido.
- * El Alto Representante y la Comisión informarán al Consejo y al PE de las acciones emprendidas en el marco de las cooperaciones reforzadas.

Las cooperaciones reforzadas

- Actualmente existen cuatro propuestas de cooperación reforzada:

- La cooperación reforzada relativa a las leyes aplicables al divorcio y a la separación judicial. Se trata del Reglamento Roma III. Reglamento UE nº 1259/2010 del Consejo de 20 de diciembre de 2010 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial, (texto en DOUE 29 diciembre 2010 L 343). Permite a las parejas internacionales elegir qué legislación nacional debe aplicarse a su divorcio. Se encuentra en vigor desde junio de 2012. Participan Austria, Bélgica, Bulgaria, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Rumanía, Eslovenia, España y, a partir de febrero de 2018, Estonia.

Las cooperaciones reforzadas

- Actualmente existen cuatro propuestas de cooperación reforzada:

- La *Patente Unitaria Europea*. La pretensión de la Patente Unitaria Europea es constituir un mercado único de patentes en el territorio de la Unión Europea. El Reglamento (UE) nº 1257/2012 del PE y del Consejo de 17 de diciembre de 2012 establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria. España e Italia se opusieron debido al hecho de que sólo pueden usarse el inglés, el alemán o el francés para solicitudes y para litigar ante el Tribunal Europeo Único (se creará al efecto). Finalmente, Italia desistió. Los únicos Estados miembros no adheridos son España y Croacia. Nueve países ratificaron la Patente Unitaria Europea. Estaba prevista su entrada en vigor cuando trece Estados miembros llevasen a cabo la ratificación. Se estimaba que esto ocurriría en 2017.

Las cooperaciones reforzadas

- Actualmente existen cuatro propuestas de cooperación reforzada:

□ El Impuesto a las Transacciones Financieras. La propuesta de la Comisión Europea era gravar en un 0,1% las operaciones de compra y venta de acciones y bonos, y con un 0,01% las operaciones con derivados. Según Bruselas, la zona del euro podría recaudar entre 50.000 y 60.000 millones de euros anuales si la tasa se implantara en todos los países miembro. Las estimaciones apuntaban a que España podría recaudar entre 5.000 y 6.000 millones anuales (ITTF). Esta cooperación reforzada estuvo integrada por Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Estonia (finalmente se retiró), Eslovenia, Eslovaquia, Grecia, Italia, Portugal y España. No parece existir la suficiente voluntad política para implantar este impuesto de manera firme a corto plazo.

Las cooperaciones reforzadas

- Actualmente existen cuatro propuestas de cooperación reforzada:

□ El Parlamento Europeo decidió en el pleno de 5 de octubre de 2017 en Estrasburgo la creación de una Fiscalía Europea centrada en la lucha contra el fraude y en evitar que se malgaste el dinero de los fondos europeos.

La Fiscalía Europea será un organismo independiente de la UE con autoridad para investigar y enjuiciar el fraude en la UE y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión.

Hasta el momento sólo las autoridades nacionales pueden investigar y enjuiciar el fraude de la UE. Sus competencias llegan hasta sus fronteras nacionales. Los organismos de la Unión existentes (como la OLAF, Eurojust y Europol) no tienen mandato para realizar investigaciones penales.

La Fiscalía Europea cubrirá esta laguna y tendrá jurisdicción en toda la UE, hará posible un intercambio rápido de información, investigaciones policiales coordinadas y congelación rápida y confiscación de activos. Permitirá también arrestar a sospechosos entre países de la UE.

Las cooperaciones reforzadas

- Actualmente existen cuatro propuestas de cooperación reforzada:

□ Fiscalía Europea

España y otros 19 Estados miembros de la UE -Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Estonia, Alemania, Grecia, Italia, Finlandia, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia- han decidido participar en esta cooperación reforzada.

Su sede esta en Luxemburgo, y se organiza en dos niveles. El nivel central parte del nombramiento de un Fiscal General Europeo, que asumirá la responsabilidad general de la oficina. El nivel descentralizado estará compuesto por fiscales delegados europeos situados en los Estados miembros. La rumana Laura Kövesi fue nombrada el 16 de octubre de 2019. El nivel central controlará, dirigirá y supervisará todas las investigaciones y actuaciones judiciales realizadas por los fiscales europeos delegados, y garantizará así una política coherente de investigación y fiscalización en toda Europa. A pesar de que su competencia se limita a los Estados miembros participantes, la Fiscalía Europea cooperará con los demás Estados miembros no participantes.

Las cooperaciones reforzadas

- Derecho de propiedad para matrimonios y parejas de hecho. Propuesta de cooperación reforzada aprobada el 2 de marzo de 2016 para clarificar las normas aplicables a los regímenes patrimoniales de las parejas casadas y las parejas de hecho internacionales registradas. Participantes: España, Suecia, Bélgica, Bulgaria, Grecia. Croacia, Chipre, Eslovenia, Francia, Portugal, Italia, Malta, Luxemburgo, Alemania, República Checa, Países Bajos, Austria y Finlandia. Estonia ha anunciado su intención de sumarse una vez se haya producido la adopción formal. Se ha plasmado en las siguientes normas:
 - [Reglamento \(UE\) 2016/1103 del Consejo](#), de 24 de junio de 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales.
 - [Reglamento \(UE\) 2016/1104 del Consejo](#), de 24 de junio de 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas.

Financiación de la UE

- El sistema tradicional en las OOI es la contribución proporcional de los miembros, en atención a su PIB, población activa y extensión territorial. Se decide en el órgano plenario. Se puede completar con aportaciones voluntarias.
- La CECA contó con un sistema de recursos propios de carácter fiscal: impuesto sobre producción o comercialización del carbón y el acero. La CEE funcionaba como unión aduanera con contribuciones proporcionales y la posibilidad de acuerdos unánimes del Consejo ante contingencias imprevistas, muy utilizado en el caso de la PAC.
- La UE contó con un sistema especial de contribución en el ámbito de la energía nuclear -CEEA- y para contingencias imprevistas.
- Desde 1970 cuenta con un mecanismo de recursos propios (Decisión 70/243/CECA, CEE, EURATOM) modificada en 2007: sustituye las contribuciones por los ingresos procedentes de los impuestos y gravámenes aduaneros, agrícolas y la recaudación del IVA. Posteriormente se aprueba la DECISIÓN DEL CONSEJO de 26 de mayo de 2014 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

Financiación de la UE

- Actualmente cuenta con tres elementos básicos: derechos de aduana o arancel exterior común, derechos agrícolas, recaudación del IVA y una parte de la renta nacional bruta de los países miembros desde 1988.
- Los Estados ponen a disposición de la UE las cantidades correspondientes.
- El presupuesto refleja que los mayores gastos se concentran en administración, PAC y actuaciones estructurales.

Derechos de aduana

- Se compone de la suma de los derechos de aduana que cada producto procedente de un tercer Estado abona para poder entrar y circular en la Unión.
- Un catálogo aduanero recoge la posición tarifaria de cada producto. Este recurso ha disminuido en virtud de acuerdos internacionales (GATT, OMC, ACP) y por las sucesivas ampliaciones.
- Los derechos agrícolas se componen de impuestos a los que se somete la entrada de productos de terceros países cubiertos por la PAC, para compensar la diferencia de precio con los productos de la UE. Este recurso ha disminuido su importancia a raíz de los acuerdos de la Ronda Uruguay y debido a que los productos agrícolas no se distinguen de otros en libre práctica.
- Contribución de cada Estado miembro con una tasa fijada de antemano de la recaudación del IVA. Actualmente se ha reducido a un 0'3% de la recaudación nacional de este impuesto.
- Porcentaje del PNB de la UE determinado en el presupuesto anual calculado sobre la suma de todos los ingresos nacionales brutos.

Recursos financieros UE

- Sistemas especiales de financiación: FSE (Fondo Social Europeo), creado desde **1957** para promover el empleo y el desarrollo de los recursos humanos en todos los países de la Unión. Dedicar sus esfuerzos a fomentar el empleo en la UE. Ayuda a los Estados miembros a que las empresas y la población activa de Europa estén mejor preparados para afrontar los nuevos desafíos de la globalización.

* El FED (Fondo Europeo de Desarrollo) comprende las ayudas de la UE a los Estados partes en los acuerdos de Cotonú (ACP). Financia proyectos de apoyo al desarrollo económico, social, cultural y comercial, apoyo a la integración y a la cooperación regional, apoyo a las políticas macroeconómicas, seguridad alimentaria, desarrollo rural estable y apoyo institucional.

* La PESC tiene un mecanismo mixto; los gastos administrativos se cargan al presupuesto general de la UE, los gastos operacionales serán financiados por el presupuesto general o con cargo a los Estados miembros, según decisión del Consejo. En el caso de gastos con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa los Estados pueden formular una declaración que les permite no obligarse a contribuir a su financiación. Hay disposiciones específicas para iniciativas urgentes, en particular las "Misiones Petersberg": misiones de mantenimiento de la paz aceptadas por la OTAN, misiones humanitarias y de gestión de crisis en combate.

Acciones de la UE

- “Misiones Petersberg”: misiones de mantenimiento de la paz aceptadas por la OTAN, misiones las humanitarias y de gestión de crisis en combate.

- El origen de la denominación de las *Misiones Petersberg* se encuentra en el nombre del castillo donde el Consejo de Ministros de la desaparecida Unión Europea Occidental las adoptó (junio de 1992).

- Actualmente, las *Misiones Petersberg* se conocen como "operaciones militares". Se clasifican en operaciones humanitarias de rescate y evacuación, operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz.

- Se pueden destacar las operaciones: CONCORDIA, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (2003); ARTEMIS, en la República Democrática del Congo (2003); EUFOR ALTHEA, en Bosnia Herzegovina (desde 2004); AMIS II, operación mixta, en Darfur (2005-2006); EUFOR RDC, en la República Democrática del Congo (2006); EUFOR TCHAD-RCA, en Chad y República Centro Africana (2008-2009); EUNAVFOR ATALANTA, en Somalia (desde 2008); EUTM, en Somalia (desde 2010); EUTM Mali (desde 2013); EUFOR RCA, en República Centro Africana (desde 2014).

- Entre las más recientes, se encuentran: EUTM RCA, en República Centro Africana (desde 2016) y la EUNAVFOR MED, para luchar contra las redes de tráfico de personas en el Mediterráneo central meridional (desde 2015).

Funcionamiento del sistema de financiación

- Los recursos son puestos a disposición de la UE por los Estados miembros.
- Se constata el riesgo de comparar los ingresos que ponen a disposición de la UE con los recursos que reciben de la Organización. Se han generado a veces actitudes reivindicativas de un mejor tratamiento financiero que en ocasiones ha motivado una revisión *ad hoc* del sistema.
- Reino Unido planteó que, teniendo una economía altamente industrializada y poca inversión en agricultura, debía hacer importantes aportaciones de recursos recaudados en su territorio destinados a la financiación de la PAC. Es el llamado “cheque británico”.
- El principal gasto de la UE lo integran los gastos administrativos, la PAC y las intervenciones estructurales en favor del desarrollo de regiones más desfavorecidas (empleo, formación, investigación, energía y redes de transporte).
- Desde 1988 se elaboran acuerdos que establecen una disciplina presupuestaria para establecer una programación financiera estable mediante un marco financiero plurianual. El sistema está siendo revisado en la actualidad.
- El presupuesto lo elaboran el Consejo y el PE con arreglo al procedimiento legislativo especial, tiene alcance general y es preciso y jurídicamente vinculante (art. 314 TFUE). Se basa en el proyecto elaborado por la Comisión, teniendo en cuenta los gastos de cada institución.

Art. 314 TFUE

- El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión con arreglo a un procedimiento legislativo especial.

1. Cada institución, excepto el Banco Central Europeo, presentará, antes del 1 de julio, sus previsiones de gastos para el ejercicio presupuestario siguiente. La Comisión reunirá estas previsiones en un proyecto de presupuesto.

2. La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de proyecto de presupuesto antes del 1 de septiembre del año que precede al de su ejecución. La Comisión podrá modificar el proyecto de presupuesto.

3. El Consejo adoptará su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmitirá al Parlamento antes del 1 de octubre del año anterior y explicará sus argumentos.

4. Si, en un plazo de **cuarenta y dos días** desde dicha transmisión, el Parlamento Europeo:

a) aprueba la posición del Consejo, el presupuesto quedará adoptado;

b) no se pronuncia, el presupuesto se considerará adoptado;

c) aprueba enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen, el proyecto enmendado será transmitido al Consejo y a la Comisión. Se convocará sin demora al Comité de Conciliación.

Art. 314 TFUE

- 4. c) Si en un plazo de diez días el Parlamento Europeo aprobase todas las enmiendas, el Comité de Conciliación no habría de reunirse.

5. El Comité de Conciliación, compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y un número igual de representantes del Parlamento Europeo, tendrá **veintiún días** para alcanzar un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación a fin de propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

6. Si, en el plazo de veintiún días el Comité de Conciliación alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de **catorce días** a partir de la fecha de dicho acuerdo para aprobar el texto conjunto.

Art. 314 TFUE

7. Si, en el plazo de **catorce días** mencionado:

a) el Parlamento Europeo y el Consejo **aprueban** el texto conjunto o no adoptan decisión alguna, o si una de estas instituciones aprueba el texto conjunto mientras que la otra no adopta decisión alguna, el presupuesto se considerará definitivamente adoptado de conformidad con el texto conjunto, o bien

b) el Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo componen, y el Consejo **rechazan** el texto conjunto, o si una de estas instituciones rechaza el texto conjunto mientras que **la otra no adopta** decisión alguna, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto, o bien

c) el Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo componen, rechaza el texto conjunto mientras que el Consejo lo aprueba, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto, o bien

d) el Parlamento Europeo aprueba el texto conjunto mientras que el Consejo lo rechaza, el Parlamento Europeo podrá, en un plazo de catorce días, desde el rechazo del Consejo, decidir por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos que confirma en su totalidad o en parte las enmiendas que formuló. Si no se confirma una enmienda del Parlamento Europeo, se mantendrá la posición adoptada en el Comité de Conciliación con respecto a la línea presupuestaria objeto de la enmienda. El presupuesto se considerará definitivamente adoptado sobre esta base.

Art. 314 TFUE

8. Si, en el plazo de veintiún días mencionado el Comité de Conciliación no alcanzase un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión tendría que presentar un nuevo proyecto de presupuesto.

9. Al concluir este procedimiento, el Presidente del Parlamento Europeo declarará el presupuesto definitivamente adoptado.

10. Cada institución ejercerá sus competencias dentro del respeto a los Tratados y a los actos adoptados en virtud de éstos, en particular en materia de recursos propios de la Unión y de equilibrio entre los ingresos y los gastos.

La condición de miembro

- Según el art. 49 los Estados que soliciten el ingreso deben demostrar respeto valores art. 2 TUE y presentar solicitud al Consejo UE, aunque es problemático establecer los límites geográficos de Europa (¿Armenia, Georgia o Azerbaiyán? Son miembros del Consejo de Europa y de la OSCE).

- Procedimiento art. 49 TUE: consulta previa a la Comisión, dictamen conforme del PE (mayoría reforzada) y decisión unánime del Consejo. Se requiere el cumplimiento de los criterios de Copenhague: instituciones estables y democráticas, respeto a los derechos humanos y a las minorías, una economía de mercado viable capaz de asumir los objetivos de la UE y el acervo comunitario y los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

- El Tratado de Lisboa añade la necesaria consulta previa a los Parlamentos Nacionales. Por último, firma del Acta de Adhesión (previo periodo transitorio a la ratificación) que establece las condiciones concretas y deberá ser ratificada por todos los Estados miembros.

Estatus de miembro

- Con anterioridad a Lisboa se preveía la posibilidad de incorporación de nuevos Estados pero no la posibilidad de abandonar la Organización. Era un rasgo propio de la supranacionalidad europea que casaba mal con la idea de soberanía.

- La posibilidad de retirada, novedad prevista en Lisboa, sólo puede ser voluntaria. No contempla la expulsión; el procedimiento se recoge en el art. 50 TUE: puesta en conocimiento del Consejo Europeo y acuerdo de retirada entre UE y el solicitante, previamente informado el PE, y adoptado por mayoría cualificada en el Consejo. Implica un acuerdo entre la UE y el Estado saliente. Sus efectos se despliegan desde el momento en que se pacte o transcurridos 2 años desde la notificación de retirada al Consejo Europeo, salvo decisión de prórroga. El posible “reingreso” del saliente no disfrutará de ningún tratamiento preferencial. En curso el procedimiento del Brexit.

- No se contempla la suspensión de derechos por posibles incumplimientos de los Tratados.

Estatus de miembro

- La violación de los valores fundamentales de la UE como conducta susceptible de sanción está prevista desde Ámsterdam. Ante la violación, según aprecie el Consejo Europeo, o riesgo de violación (decide el Consejo en este caso) puede acordarse una sanción al Estado miembro ([art. 7 TUE](#)): suspensión de derechos, en particular de voto en el Consejo.
- El Estado sancionado está obligado a cumplir todas sus obligaciones previstas en el Derecho de la UE.
- El [art. 354 TFUE](#) prevé el mecanismo a utilizar para la formación de las mayorías necesarias con objeto de adoptar decisiones por mayoría cualificada.
- En el caso de riesgo claro de violación grave la propuesta de sanción ha de provenir de un tercio de los Estados miembros, del PE o de la Comisión. El Consejo constata la existencia de la situación, previa audiencia del Estado implicado, por mayoría de cuatro quintos y aprobación previa del PE.

Estatus de miembro

- En el caso de violación **consumada grave** y persistente decide el Consejo Europeo la sanción contra un Estado soberano, previa audiencia, a instancias de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión. La determinación de la violación se lleva a efecto por **decisión unánime** del Consejo Europeo una vez aprobada por el PE. El Consejo podrá adoptar la sanción por mayoría cualificada. La sanción consistirá en la privación de ciertos derechos, con el máximo de privación de voto en el mismo.
- Límites: la sanción tendrá en cuenta los efectos negativos que pudieran alcanzar a personas físicas y jurídicas.
- Las mayorías requeridas para el levantamiento de la sanción son idénticas a las requeridas para su adopción.
- El objetivo del procedimiento es reforzar los valores esenciales que están en la base de la UE.
- La acción del TJUE en este ámbito se limita a los aspectos procedimentales.

Estatus de miembro

¿Se han producido situaciones susceptibles de calificarse como violaciones consumadas graves y persistentes? Recordemos algunos supuestos:

- La deriva autoritaria del gobierno polaco del partido ultraconservador *Ley y Justicia*. Entre algunas de sus medidas, puede observarse la reforma del Tribunal Constitucional para sacar adelante todos sus proyectos sin oposición.
- En Francia comenzó una política de expulsiones colectivas de ciudadanos de etnia gitana en 2009. En julio de 2010, Sarkozy inició un plan de acción destinado a eliminar los campamentos ilegales de población gitana situados en los alrededores de varias ciudades francesas.
- Hungría es noticia con frecuencia por sus constantes violaciones (desde 2010) a la libertad de prensa; la tolerancia; los derechos de inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiasos; la libertad religiosa; la libertad de reunión y asociación...

El sistema institucional de la UE

Se caracteriza por la complejidad frente a funcionalidad, consecuencia de la propia dinámica del proceso de integración europea.

- Se constata la pervivencia de elementos de integración con elementos de cooperación intergubernamental en el mismo organigrama.

- Es destacable la permanente necesidad de simplificar y racionalizar los Tratados Constitutivos complicados con las nuevas competencias asumidas y las sucesivas ampliaciones.

- En 1957 el esquema institucional comprendía:

- * La Alta autoridad de la CECA y dos Comisiones (CEE y EURATOM).

- * Tres Consejos, tres Asambleas Parlamentarias, tres Tribunales de Justicia, un Comité Consultivo (CECA) y dos Comités Económicos y Sociales (CEE y EURATOM).

En **1957** se unificaron las Asambleas y los Tribunales de Justicia (Convenio relativo a ciertas instituciones comunes). En **1965** se unificaron las Comisiones y los Consejos por el Tratado de 8 de abril de 1965. Igualmente se hace lo propio con el Comité Económico y Social.

Antigua estructura: TUE 1992

La estructura de “los tres pilares” se articulaba sobre la coexistencia de diferentes entidades, las tres Comunidades, ya que la UE no nació como una Organización Internacional dotada de personalidad jurídica, era un tratado que impulsaba una mayor cohesión política y miraba a una próxima unión monetaria.

Primer pilar: funcionaba bajo el prisma de la integración.

CECA se extinguió en 2002.

CE: sustituyó a la CEE.

CEEA: continúa vigente su Tratado.

Segundo y Tercer Pilar: se articularon sobre un sistema de cooperación intergubernamental.

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común.

CAJI: Cooperación Asuntos Justicia e Interior.

Sucesivas reformas (Ámsterdam y Niza) fueron “comunitarizando” materias.

El Tratado de Lisboa

Instauró la UE como sujeto de DI con personalidad jurídica.

Intentó la simplificación Tratados:

- TUE: Tratado de la Unión Europea.
- TFUE: Tratado de Funcionamiento UE.

La UE sustituye a la CE y la CEEA fue reformada.

Persiste la coexistencia de elementos característicos:

De una OI de integración.

De una OI de cooperación: PESC.

Tratado de Lisboa

En el sistema institucional de la Unión Europea rige el principio de equilibrio institucional y cooperación leal que se concreta en consultas recíprocas de Comisión, Parlamento y Consejo.

Poder ejecutivo: Consejo y Comisión.

Poder legislativo: Consejo, Parlamento y Comisión.

Poder judicial: TJUE.

El organigrama cuenta con siete instituciones:

- Parlamento Europeo.
- Consejo Europeo.
- Consejo de la Unión Europea.
- Comisión.
- Tribunal de Justicia.
- Banco Central Europeo.
- Tribunal de Cuentas.

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