

**MANUALES TEMÁTICOS
CON LEGISLACIÓN COMENTADA**

UNIÓN EUROPEA

Luis Martín Rebollo

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



© Luis Martín Rebollo, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache 26

28033 Madrid

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: cerrada a 17 de julio de 2026

Depósito Legal: M-18405-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-942-5

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-943-2

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



SUMARIO

PRÓLOGO	15
ESTUDIO PRELIMINAR. LA UNIÓN EUROPEA. LOS TRATADOS, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES EUROPEAS	19
I. INTRODUCCIÓN.	20
II. LOS ORÍGENES DE LA UNIÓN EUROPEA.	21
III. DE ROMA A LISBOA PASANDO POR MAASTRICHT. ALGUNOS HITOS DESTACADOS EN LA EVOLUCIÓN DE LA ACTUAL UNIÓN EUROPEA.	31
A) De las primeras ampliaciones a la adhesión de España	33
B) 1986: el Acta Única Europea	38
C) 1992: Maastricht y el Tratado de la Unión Europea	41
D) 1997: el Tratado de Ámsterdam	48
E) 2001: el Tratado de Niza.	49
F) 2003-2007: de 15 a 27 (y 28 en 2013). La gran ampliación al Este.	52
G) 2004-2007. De la fracasada «Constitución para Europa» al Tratado de Lisboa	53
H) 2009: el Tratado de Lisboa	59
I) 2020. El Brexit y otra vez 27	60
J) Realizaciones del presente y perspectivas de futuro.	62
IV. LOS ACTUALES TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: CONTENIDO Y ESTRUCTURA FUNDAMENTAL	72
A) El Tratado de la Unión Europea (TUE)	72
B) El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)	76
V. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.	81



A)	El Parlamento Europeo	81
B)	El Consejo Europeo	86
C)	El Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros.	87
D)	La Comisión Europea	90
E)	El Tribunal de Justicia	98
F)	El Banco Central Europeo	101
G)	El Tribunal de Cuentas	101
H)	Otros organismos	102
VI.	BREVE REFERENCIA A LAS LIBERTADES BÁSICAS Y A LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN CONTEMPLADAS EN EL TFUE	105
VII.	SOBRE EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS FUENTES ESPECÍFICAS: REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS, SU SIGNIFICADO PARA EL DERECHO INTERNO	126
A)	Las relaciones entre el Derecho de la UE y el Ordenamiento español	129
B)	Aplicación del Derecho Europeo y su control. El papel de los Tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia de la UE	134
VIII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS BÁSICAS	153

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

(Versión consolidada subsiguiente al Tratado de Lisboa de 2007)	157
PREÁMBULO.	158
TÍTULO I. Disposiciones comunes.	160
TÍTULO II. Disposiciones sobre los principios democráticos	168
TÍTULO III. Disposiciones sobre las instituciones.	170
TÍTULO IV. Disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas	179
TÍTULO V. Disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común.	180
CAPÍTULO I. Disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión.	180
CAPÍTULO II. Disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Se- guridad Común.	182
Sección 1ª. Disposiciones comunes	182
Sección 2ª. Disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa	194
TÍTULO VI. Disposiciones finales	201



TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (TFUE)

(Versión consolidada subsiguiente al Tratado de Lisboa, de 2007) 207

PREÁMBULO. 211

PARTE PRIMERA. PRINCIPIOS. 213

TÍTULO I. Categorías y ámbitos de competencias de la Unión 213

TÍTULO II. Disposiciones de aplicación general 217

PARTE SEGUNDA. NO DISCRIMINACIÓN Y CIUDADANÍA DE LA UNIÓN. 222

PARTE TERCERA. POLÍTICAS Y ACCIONES INTERNAS DE LA UNIÓN. 226

TÍTULO I. Mercado interior 226

TÍTULO II. Libre circulación de mercancías. 227

CAPÍTULO 1. Unión Aduanera 228

CAPÍTULO 2. Cooperación Aduanera 229

CAPÍTULO 3. Prohibición de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros. 229

TÍTULO III. Agricultura y pesca 231

TÍTULO IV. Libre circulación de personas, servicios y capitales. 235

CAPÍTULO 1. Trabajadores 235

CAPÍTULO 2. Derecho de establecimiento 238

CAPÍTULO 3. Servicios 241

CAPÍTULO 4. Capital y Pagos 244

TÍTULO V. Espacio de libertad, seguridad y justicia. 246

CAPÍTULO 1. Disposiciones generales 246

CAPÍTULO 2. Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración 249

CAPÍTULO 3. Cooperación judicial en materia civil. 253

CAPÍTULO 4. Cooperación judicial en materia penal 254

CAPÍTULO 5. Cooperación policial. 260

TÍTULO VI. Transportes. 263

TÍTULO VII. Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones. 267

CAPÍTULO 1. Normas sobre Competencia. 267

Sección Primera. Disposiciones aplicables a las empresas 267

Sección Segunda. Ayudas otorgadas por los Estados 271

CAPÍTULO 2. Disposiciones fiscales 273

CAPÍTULO 3. Aproximación de las legislaciones 275

TÍTULO VIII. Política económica y monetaria. 278



CAPÍTULO 1. Política económica	279
CAPÍTULO 2. Política monetaria	287
CAPÍTULO 3. Disposiciones institucionales	291
CAPÍTULO 4. Disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro	292
CAPÍTULO 5. Disposiciones transitorias	295
TÍTULO IX. Empleo	302
TÍTULO X. Política social	305
TÍTULO XI. El Fondo Social Europeo	312
TÍTULO XII. Educación, formación profesional, juventud y deporte	313
TÍTULO XIII. Cultura	315
TÍTULO XIV. Salud pública	316
TÍTULO XV. Protección de los consumidores	319
TÍTULO XVI. Redes transeuropeas	319
TÍTULO XVII. Industria	321
TÍTULO XVIII. Cohesión económica, social y territorial	322
TÍTULO XIX. Investigación y desarrollo tecnológico y espacio	326
TÍTULO XX. Medio ambiente	331
TÍTULO XXI. Energía	334
TÍTULO XXII. Turismo	335
TÍTULO XXIII. Protección civil	336
TÍTULO XXIV. Cooperación administrativa	336
PARTE CUARTA. ASOCIACIÓN DE LOS PAÍSES Y TERRITORIOS DE ULTRAMAR	337
PARTE QUINTA. ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN	338
TÍTULO I. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión ...	338
TÍTULO II. Política comercial común	338
TÍTULO III. Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria.	340
CAPÍTULO 1. Cooperación para el desarrollo	340
CAPÍTULO 2. Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países	342
CAPÍTULO 3. Ayuda humanitaria	343
TÍTULO IV. Medidas restrictivas	344
TÍTULO V. Acuerdos internacionales	345
TÍTULO VI. Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión	349
TÍTULO VII. Cláusula de solidaridad	350
PARTE SEXTA. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y FINANCIERAS	351
TÍTULO I. Disposiciones institucionales	351
CAPÍTULO 1. Instituciones	351
Sección Primera. El Parlamento Europeo	351
Sección Segunda. El Consejo Europeo	356
Sección Tercera. El Consejo	357



Sección Cuarta. La Comisión	360
Sección Quinta. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.	363
Sección Sexta. El Banco Central Europeo.	376
Sección Séptima. El Tribunal de Cuentas	378
CAPÍTULO 2. Actos jurídicos de la Unión, procedimientos de adopción y otras disposiciones.	
Sección Primera. Actos jurídicos de la Unión.	382
Sección Segunda. Procedimientos de adopción de los actos y otras disposiciones.	385
CAPÍTULO 3. Órganos consultivos de la Unión.	
Sección Primera. El Comité Económico y Social	391
Sección Segunda. El Comité de las Regiones	392
CAPÍTULO 4. El Banco Europeo de Inversiones.	394
TÍTULO II. Disposiciones financieras.	395
CAPÍTULO 1. Recursos propios de la Unión	396
CAPÍTULO 2. Marco financiero plurianual	396
CAPÍTULO 3. Presupuesto anual de la Unión	397
CAPÍTULO 4. Ejecución del presupuesto y aprobación de la gestión	401
CAPÍTULO 5. Disposiciones comunes.	403
CAPÍTULO 6. Lucha contra el fraude	405
TÍTULO III. Cooperaciones reforzadas	406
PARTE SÉPTIMA. DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES	410



ESTUDIO PRELIMINAR.

LA UNIÓN EUROPEA. LOS TRATADOS, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. LOS ORÍGENES DE LA UNIÓN EUROPEA III. DE ROMA A LISBOA PASANDO POR MAASTRICHT. ALGUNOS HITOS DESTACADOS EN LA EVOLUCIÓN DE LA ACTUAL UNIÓN EUROPEA A) De las primeras ampliaciones a la adhesión de España B) 1986: el Acta Única Europea C) 1992: Maastricht y el Tratado de la Unión Europea D) 1997: el Tratado de Ámsterdam E) 2001: el Tratado de Niza F) 2003-2007: de 15 a 27 (y 28 en 2013). La gran ampliación al Este. G) 2004-2007. De la fracasada «Constitución para Europa» al Tratado de Lisboa H) 2009: el Tratado de Lisboa I) 2020. El Brexit y otra vez 27 J) Realizaciones del presente y perspectivas de futuro IV. LOS ACTUALES TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: CONTENIDO Y ESTRUCTURA FUNDAMENTAL A) El Tratado de la Unión Europea (TUE) B) El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) V. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA A) El Parlamento Europeo B) El Consejo Europeo C) El Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros D) La Comisión Europea E) El Tribunal de Justicia F) El Banco Central Europeo G) El Tribunal de Cuentas H) Otros organismos VI. BREVE REFERENCIA A LAS LIBERTADES BÁSICAS Y A LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN CONTEMPLADAS EN EL TFUE VII. SOBRE EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS FUENTES ESPECÍFICAS: REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS, SU SIGNIFICADO PARA EL DERECHO INTERNO A) Las relaciones entre el Derecho de la UE y el Ordenamiento español B) Aplicación del Derecho Europeo y su control. El papel de los Tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia de la UE VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS BÁSICAS



I. INTRODUCCIÓN

Las peculiaridades de la Unión Europea y la fundamental incidencia de su propio Derecho en el Derecho interno imponen en una obra de estas características una referencia a la propia Unión Europea, sus características principales, su origen y razón de ser y, sobre todo, las peculiaridades de su Derecho que se impone y prevalece sobre el Derecho interno y que en gran medida afecta a la actividad habitual de las Administraciones Públicas. Es preciso, pues, aclarar algunos conceptos y elaborar una especie de guía para el manejo de los textos de referencia: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), más la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

EL TUE y el TFUE son el resultado de una larga evolución que empezó en Roma, en 1957, con el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y se fue transformando tras las sucesivas y posteriores reformas cuyos hitos fundamentales fueron el Acta Única Europea (1986), los Tratados de Maastricht (1992), Ámsterdam (1997) y Niza (2001), el fracasado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (2004) y el subsiguiente y último Tratado de Lisboa (2007), del que traen ahora causa los dos textos vigentes.

Los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión son, pues, hasta el momento, los últimos hitos de un largo proceso lleno de altibajos iniciado en 1957. Un proceso al que hay que añadir como hitos importantes en los últimos años, de un lado, los Tratados de Atenas (2003) y Luxemburgo (2005) que supusieron la gran ampliación al Este y el paso de una Europa a 15 a otra de 28 y, en sentido contrario, más recientemente, la salida de Gran Bretaña de la Unión (2020). Medio siglo después de su fundación Europa muestra así el haz y el envés de un proceso apasionante. Un proceso, como digo, que ha supuesto éxitos destacados, entre ellos, el simple hecho de pasar de una organización de 6 miembros a otra hoy de 27. Pero un proceso que ha estado sometido a crisis, parálisis e incluso retrocesos, demostrativos de su misma complejidad.

Con todo, Europa pasó con éxito y en relativamente poco tiempo desde una Unión Aduanera a un mercado interior sin fronteras. Y aún más, ha superado la fase de los objetivos económicos para adoptar tam-



bién, paulatinamente, políticas comunes cada vez más extensas hasta la culminación de la política monetaria con la adopción de la moneda única. En el lejano horizonte de ese proceso latía y late un sueño aún más difícil, el de una cierta unidad política, lo que, como es fácil de entender, planteaba antes y sigue planteando ahora enormes obstáculos y no pocos recelos y aun escepticismos.

Antes de referirme a los orígenes de la Unión Europea y al significado de las normas que la regulan, es decir, los ya citados Tratados de la Unión Europea (TUE) y de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es necesario destacar que estos dos textos no son otra cosa que el resultado de las últimas modificaciones sufridas por los Tratados fundacionales. Más adelante se explicará la evolución sufrida por la Unión y las normas que la regulan. Baste dejar clarificado ahora que empleamos las siglas TUE para referirnos al actual Tratado de la Unión, y TFUE, para aludir al de Funcionamiento. Pero seguiremos utilizando las siglas TCE (Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) cuando nos refiramos, en pasado, al Tratado fundacional de 1957 y a sus modificaciones anteriores al Tratado de Lisboa de 2007 que es de donde surgen los textos actualmente vigentes y cuyas versiones consolidadas con la nueva numeración fueron publicadas por el Boletín Oficial de la Unión Europea en 2008 (Serie C, 115, de 9 de mayo de 2008).

Más adelante volveremos sobre estas cuestiones al describir el contenido de los Tratados. Baste por el momento con estas indicaciones que permiten unificar las referencias del que hoy podemos llamar, con propiedad, Derecho de la Unión Europea, por más que en ocasiones siga utilizando, como equivalente, la expresión Derecho Comunitario, que era la habitual cuando la actual Unión se llamaba todavía Comunidad.

II. LOS ORÍGENES DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Tras la II Guerra Mundial (1939-1945) surge una nueva Europa. Una nueva Europa no sólo por las negativas consecuencias de la guerra en todos los órdenes, empezando por el empobrecimiento económico, sino también, estrictamente, porque aparece un nuevo mapa europeo, el de una Europa más dividida.

Los antiguos aliados pronto generarían zonas de influencia que darían lugar a dos grandes bloques: la llamada Europa Occidental y la



Europa Oriental, esta última bajo la hegemonía e influencia de la Unión Soviética, a la que sus antiguos aliados occidentales empezaban a ver como un peligro por el temor a la potencial expansión del comunismo: es el inicio de la llamada guerra fría. Este dato y los más concretos de la ocupación de Alemania, el problema de determinar su estatus nacional e internacional y su posterior división en dos Estados diferentes (la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana) eran algo más que símbolos de esa nueva Europa.

En este contexto fueron muchas y muy diversas las iniciativas que surgieron en la llamada Europa Occidental preconizando un viejo sueño: el de la unidad europea. Un sueño cuyos antecedentes no pueden esbozarse siquiera en este momento, pero que pueden plasmarse en la conocida expresión de Winston Churchill, en un discurso pronunciado en Zúrich en septiembre de 1946 cuando se refirió a la creación de «los Estados Unidos de Europa»...

En un primer momento esas iniciativas tuvieron una inicial plasmación en la celebración de una Conferencia o Congreso Europeo, de carácter privado, que tuvo lugar en La Haya en mayo de 1948 bajo la iniciativa y presidencia de W. Churchill y al que asistieron personalidades de los más variados ámbitos, que representaban también diferenciadas tendencias, desde los federalistas fervientes partidarios de una Europa unida sobre la base del modelo federal a los que simplemente propugnaban la creación de una zona de librecambio. El Congreso (al que asistieron también algunos españoles) fue el germen del llamado «movimiento europeo» y de él salió un Comité Permanente y una nueva Conferencia que tuvo lugar también en La Haya dos meses después, en la que participaron ya representantes de algunos Gobiernos: en concreto, los de Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Luxemburgo. Fue en el seno de esa Conferencia, el 20 de julio de 1948, cuando el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Georges Bidaut, propuso crear una unión económica y aduanera y una Asamblea Europea en la que estarían representados los Parlamentos de los Estados que lo desearan.

La propuesta de una incipiente integración institucional no cuajó como tal, pero tuvo frutos importantes. La idea inicial del «movimiento europeo» de una Europa unida por los valores que, en cierto modo, habían impulsado a los aliados en la guerra acabó plasmándose poco



después en una organización internacional constituida en 1949: *el Consejo de Europa*, creado en Londres el 5 de mayo de 1949 por diez Estados europeos: Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega y Suecia. El mismo año ingresaron en la organización Grecia y Turquía. La República Federal Alemana, que nació como Estado en 1949, lo hizo en 1951. Y otros países ingresaron en el Consejo de Europa con posterioridad, entre ellos España, que entró a formar parte de él en 1977. En la actualidad forman parte del Consejo de Europa 47 Estados, entre ellos todos los Estados miembros de la Unión Europea.

El Consejo de Europa, que tiene su sede en la simbólica y fronteriza ciudad de Estrasburgo, es una organización internacional basada en una Asamblea Consultiva, con poderes limitados de deliberación y propuesta, y un Comité de Ministros. Sus objetivos y finalidades no se basan en preocupaciones predominantemente económicas, sino en la idea de realizar una unión más estrecha entre sus miembros «para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social», a cuyo efecto propicia Acuerdos, Tratados y Convenios en los ámbitos culturales y sociales y, muy especialmente, en el de la protección de los derechos humanos, ámbito en el que adquiere gran relevancia y destacado protagonismo el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1950.

No es este el lugar para describir los logros del Consejo de Europa. Suyas son acciones y Convenios en muy variados ámbitos que afectan a la educación, el deporte, la juventud, la sanidad, el patrimonio cultural, aspectos jurídicos diversos como, por poner sólo dos ejemplos, las indemnizaciones a las víctimas de delitos dolosos o el seguro del automóvil. Sus obras más conocidas e importantes son la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961 (ratificada por España por Instrumento de 29 de abril de 1980), con su Protocolo adicional de 5 de mayo de 1988, y, por encima de todo, el ya citado Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Este Convenio tiene la importantísima particularidad de que no sólo enumera una tabla de derechos, sino que incorpora una jurisdicción internacional (el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) a la que pueden acceder los ciudadanos de los Estados miembros en demanda de protección cuando entiendan



violados por sus propias autoridades nacionales alguno de los derechos enumerados en su texto y una vez agotadas sin éxito las instancias judiciales internas. España firmó el Convenio al ingresar en el Consejo en 1977 y lo ratificó el 26 de septiembre de 1979.

Así, pues, el Consejo de Europa nada tiene que ver con la Comunidad Europea aunque, cronológicamente, es el primer fruto concreto del movimiento europeo. Sus fundamentos políticos y jurídicos no se basan aún, como sucederá luego con la actual Unión Europea, en la parcial cesión de soberanía que supone aceptar una autoridad supranacional cuyas decisiones se imponen a los Estados. Se trata simplemente de cooperación intergubernamental, con la importante excepción prevista en el ya citado Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, al crear un Tribunal que implica para los Estados que lo acepten el reconocimiento de una jurisdicción supranacional de carácter vinculante.

El Consejo, como acaba de señalarse, es anterior a la CECA y a la CEE y nada tiene que ver institucionalmente con ellas. Sus orígenes, sin embargo, están en la misma idea de una Europa unida que auspició el Congreso Europeo de La Haya.

2. Poco después de la creación del Consejo de Europa, seis de sus miembros (la República Federal Alemana, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo) decidieron crear una organización diferenciada que se ocupara de un asunto bien concreto: el problema de la escasez de carbón y acero que sufría buena parte de Europa.

La idea parece que fue de Jean Monnet, aunque el impulso político correspondió al entonces Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman.

Jean Monnet, considerado el «padre» de Europa, era un personaje peculiar. Nacido en 1888 en Cognac (Francia) era propietario y vendedor precisamente del licor más famoso de su localidad de nacimiento: el coñac. J. Monnet no tuvo estudios universitarios, pero su pragmatismo y sus relaciones le llevaron a ocupar cargos importantes, entre ellos el de Alto Comisario del Plan francés de desarrollo para el que fue nombrado por el General De Gaulle al asumir la idea del propio J. Monnet de elaborar dicho Plan. Pero J. Monnet, además de pragmático, era también un europeísta convencido. Preocupado como estaba por el tema de la falta de carbón y acero, pero también por el problema que



enfrentaba a Francia y Alemania acerca del Sarre (zona minera precisamente), que dificultaba sus relaciones bilaterales, propuso un plan que trataba de solucionar al mismo tiempo ambas cuestiones. La idea consistía en colocar toda la producción de carbón y acero bajo una Alta Autoridad supranacional que ejerciera el poder de decisión en una organización abierta a la adhesión de otros Estados, sentando así las bases para encauzar el problema económico y arreglar la disputa política, es decir, potenciando una idea de cooperación que evitara en el futuro un nuevo conflicto en Europa.

El Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, asumió estos proyectos y «su» Plan, conocido precisamente por eso como *Plan Schuman*, fue expuesto en una famosa declaración el día 9 de mayo de 1950 y adoptado por el Gobierno francés. Ahí va a estar el origen de la Comunidad y, por eso, el 9 de mayo es la fecha elegida para conmemorar y celebrar el «*Día de Europa*». Por su interés, reproduzco ahora el texto íntegro de la Declaración Schuman. Decía así:

«La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.

La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra.

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.

Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo.

El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa.

La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas



regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible. La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionará a todos los países a los que agrupe los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica.

Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel y al progreso de las obras de paz. Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano.

De este modo se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas.

Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz.

Para proseguir la realización de tales objetivos, el Gobierno francés está dispuesto a iniciar negociaciones según las siguientes bases.

La misión encomendada a la Alta Autoridad común consistirá en garantizar, en el plazo más breve posible, la modernización de la producción y la mejora de su calidad; el suministro, en condiciones idénticas, del carbón y del acero en el mercado francés y en el mercado alemán, así como en los de los países adherentes; el desarrollo de la exportación común hacia los demás países; la equiparación y mejora de las condiciones de vida de los trabajadores de esas industrias.

Para alcanzar estos objetivos a partir de las dispares condiciones en que se encuentran actualmente las producciones de los países adherentes, deberán aplicarse con carácter transitorio determinadas disposiciones que establezcan la aplicación de un plan de producción y de inversiones, la creación de mecanismos de estabilidad de los precios y la creación de un fondo de reconversión que facilite la racionalización de la producción. La circulación del carbón y del acero entre los países adherentes quedará liberada inmediatamente de



cualquier derecho de aduanas y no podrá verse afectada por tarifas de transporte diferenciales. Progresivamente se irán estableciendo las condiciones que garanticen espontáneamente una distribución más racional de la producción y el nivel de productividad más elevado.

La organización proyectada, al contrario que un cártel internacional tendente a la distribución y a la explotación de los mercados mediante prácticas restrictivas y el mantenimiento de grandes beneficios, garantizará la fusión de los mercados y la expansión de la producción.

Los principios y compromisos esenciales anteriormente expuestos será objeto de un tratado firmado entre los Estados. Las negociaciones indispensables para precisar las normas de aplicación se llevarán a cabo con ayuda de un árbitro designado de común acuerdo, cuya misión consistirá en velar por que los acuerdos se ajusten a los principios y, en caso de desacuerdo insalvable, decidirá la solución que deba adoptarse. La Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema, estará compuesta por personalidades independientes designadas sobre bases paritarias por los Gobiernos, quienes elegirán de común acuerdo un presidente. Las decisiones de la Alta Autoridad serán ejecutivas en Francia, en Alemania y en los demás países adherentes. Se adoptarán las disposiciones adecuadas para garantizar las vías de recurso necesarias contra las decisiones de la Alta Autoridad. Un representante de las Naciones Unidas ante dicha autoridad se encargará de hacer, dos veces al año, un informe público a la ONU sobre el funcionamiento del nuevo organismo, en particular por lo que se refiere a la salvaguardia de sus fines pacíficos.

La creación de la Alta Autoridad no prejuzga en absoluto el régimen de propiedad de las empresas. En el ejercicio de su misión, la Alta Autoridad común tendrá en cuenta las facultades otorgadas a la autoridad internacional del Ruhr y las obligaciones de todo tipo impuestas a Alemania, mientras éstas subsistan.

Robert Schuman.- Ministro de Asuntos Exteriores

9 de mayo de 1950.- Quai d'Orsay. Salons de l'Horloge».

3. Así, pues, lo que luego acabarían siendo las tres Comunidades, y hoy *la Unión Europea*, comenzó siendo una solución a un problema muy concreto. De lo que se trataba era de articular un mercado común en materia de carbón y acero dirigido por una autoridad central. El Tratado de París de 18 de abril de 1951, firmado por Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y la República Federal Alemana creó, así, *la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)*, la primera de las tres Comuni-



dades luego existentes. Su importancia radica en que por primera vez varios Estados consentían delegar parte de su soberanía en una Autoridad supranacional integrada por personalidades elegidas por ellos, pero dotada de independencia y de poderes decisorios y obligatorios para los Estados miembros en una serie de asuntos bien concretos.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero se organizaba ya de una manera muy parecida a como lo iban a estar más tarde las demás: una Alta Autoridad independiente, que hasta 1955 presidió Jean Monnet; un Consejo de Ministros, como órgano de coordinación entre la Alta Autoridad y los Gobiernos de los Estados miembros; una Asamblea deliberante; y un Tribunal de Justicia.

Con la entrada en vigor del Tratado CECA el 25 de julio de 1952 para un período de 50 años comenzaba el lento proceso de la construcción de Europa. Una Europa unida de momento sólo para abordar ese concreto problema del carbón y del acero, pero que, en el fondo, como digo, pretendía objetivos más ambiciosos. Primero, económicos. Más tarde, el sueño de una unión política...

4. El éxito de ese fundamental paso propició un intento más ambicioso como fórmula para solucionar un aspecto del estatus de la nueva Alemania: el problema de su rearme en el contexto del inicio de la guerra fría, de una Europa dividida en bloques y del fantasma de otra guerra que había comenzado en Corea. Parece ser que se trataba también de una idea de J. Monnet: crear una Comunidad Europea de Defensa (CED), un Ejército europeo al que cada Estado aportaría tropas cuyo origen nacional se pensaba que acabaría diluyéndose. En el seno de ese Ejército se ubicarían las fuerzas alemanas sin necesidad de crear un ejército nacional propiamente tal.

La idea era brillante y en seguida comenzaron las negociaciones entre los seis firmantes del Tratado CECA, alguno de cuyos representantes (el italiano De Gasperi) comenzó ya a hablar de una unión política. El Tratado de la Comunidad Europea de Defensa fue firmado finalmente en París el 27 de mayo de 1952. Sin embargo, fracasó porque no fue ratificado por Francia, cuya Asamblea Legislativa rechazó el proyecto. Parte de los franceses se mostraban, en efecto, contrarios a cualquier rearme alemán y seguramente también a lo que de hecho



implicaba la Comunidad de Defensa: una cierta unidad política en la medida en que sería necesaria, al menos, una política exterior común.

La idea era brillante, como digo, pero probablemente prematura como los hechos vinieron a confirmar después.

Fracasada la CED, el proyecto paralelo de crear una Comunidad Política Europea fue inmediatamente abandonado. En su lugar, y con un planteamiento más modesto, y acaso más realista, se creó la Unión Europea Occidental (UEO), una organización que tiene su antecedente en el Tratado de Bruselas de asistencia mutua, firmado el 17 de marzo de 1948 (antes de la existencia de la OTAN) por Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Luxemburgo y que se constituye en octubre de 1954, integrándose en ella los citados países junto con Italia y la República Federal Alemana.

La UEO prevé la existencia de contingentes militares nacionales bajo el mando supremo de la OTAN en vez de un ejército europeo propiamente dicho. Al mismo tiempo la RFA entra en la OTAN, se pone fin al estatuto de ocupación lo que supone admitir la existencia de un ejército alemán y, finalmente, poco después, se soluciona de forma definitiva el problema del Sarre una vez que Francia admite que la zona vuelva a ser alemana. No obstante, la UEO, a la que España se adhirió en 1988, permanecería prácticamente hibernada como organización hasta el Tratado de la Unión Europea, de 1992, donde se prevé, precisamente, la cooperación intergubernamental en materia de política exterior y de seguridad común.

5. Fracasado el intento de crear la Comunidad Europea de Defensa, pero solucionado el problema político alemán, pronto se daría un nuevo paso a partir del modelo del Tratado CECA de 1951.

En el origen de ese nuevo paso están también las ideas de Jean Monnet que, tras abandonar la presidencia de la CECA en 1955, creó un denominado «Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa», organización de carácter privado integrada por personalidades y representantes de sindicatos y partidos políticos (excepto los comunistas y los nacionalistas) cuyo objetivo era generar ideas y realizar propuestas en pro de la unidad europea.



Una de esas propuestas era ampliar los objetivos iniciales de la CECA y «europeizar» también otros ámbitos de la economía, así como afrontar, con los mismos métodos, el desarrollo en común de la energía atómica para fines pacíficos. La diferencia más notable respecto del modelo CECA consistiría, quizá, en limitar un tanto el poder decisorio de la Alta Autoridad del Tratado CECA (lo que luego en el TCE, como en el actual TUE, se denominará la Comisión). Poder decisorio que estaría prioritariamente en un Consejo de Ministros integrado por representantes de los Estados miembros, aunque sería compartido con una Comisión, que vendría a ser una especie de Gobierno ordinario de las nuevas organizaciones cuya creación se proponía.

Tras complejos debates y negociaciones, en la Conferencia de Messina (Sicilia) convocada por el Ministro italiano de Exteriores, Martino, el 1 de junio de 1955 los seis Estados miembros de la CECA decidieron asumir el proyecto y dar el paso decisivo. Nacen así, con los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957, dos Comunidades más: la *Comunidad Económica Europea (CEE)* y la *Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA o Euratom)*, aunque esta última va a tener menos importancia habida cuenta del papel de los Estados Unidos en la producción de uranio enriquecido, básico para la obtención de energía nuclear, lo que hacía difícil una producción europea propia al resultar, a la postre, más caro.

La organización realmente importante va a ser la CEE cuyo Tratado constitutivo (TCE), una vez ratificado, entró en vigor el 1 de enero de 1958 con una duración prevista ilimitada (art. 312).

La CEE tiene como objetivos una unión aduanera, la configuración de ciertas políticas comunes y la creación de un mercado europeo; un *mercado común* (de hecho así se la llamó también: «el Mercado Común») que se iría consiguiendo poco a poco no sin numerosas reticencias nacionales.

Hay que mencionar, así, en primer lugar, los recelos de Gran Bretaña que, sin pertenecer por voluntad propia a las Comunidades Europeas, veía con desconfianza a la CEE y a cuya iniciativa, y como oposición, se creó en diciembre de 1959 la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), una zona europea de libre comercio, a la que pertenecían, además de Gran Bretaña, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.



Pero también hay que citar la reacción nacionalista francesa tras el regreso del general De Gaulle al poder en 1958. De Gaulle recela de un Parlamento europeo y de las necesidades de financiación de la incipiente Comunidad. Y rechaza la idea de ir más allá de un mercado común, oponiéndose a cualquier atisbo de un Gobierno europeo. La Europa de Gaulle no era la que imaginaba Monnet. Era lo que se llamó la Europa de las patrias que, todo lo más, podría llegar a ser una Confederación basada en la equidistancia tanto de la Unión Soviética como de los Estados Unidos, pero no una Europa Federal.

Dejando al margen esas vicisitudes, lo cierto que es prácticamente desde entonces, esto es, desde 1958, las tres Comunidades (CECA, CEE y CEEA) tienen reglas y pautas diferenciadas plasmadas en sus respectivos Tratados fundacionales, aunque compartan las mismas instituciones: primero la Asamblea y el Tribunal de Justicia (en virtud del Convenio de 25 de marzo de 1957) y, luego, tras el Tratado de 8 de abril de 1965, se constituye un único Consejo y una única Comisión de las Comunidades Europeas, en plural.

III. DE ROMA A LISBOA PASANDO POR MAASTRICHT. ALGUNOS HITOS DESTACADOS EN LA EVOLUCIÓN DE LA ACTUAL UNIÓN EUROPEA

No se va a analizar ahora la estructura del Tratado fundacional y su contenido. Más adelante nos referiremos por separado a esa estructura, a las instituciones y las políticas de la Unión, a su Derecho y a su significado para el Derecho interno. Me voy a limitar de momento a recorrer los hitos más notables de una evolución, la que va desde la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea, el proceso de su ampliación, la adhesión española en 1986 y las sucesivas modificaciones de los Tratados fundacionales al hilo de cada ampliación.

Pero antes de nada sí cabe afirmar que los logros, avances y realizaciones han sido importantísimos aunque siempre, como no podía ser de otra manera, con planteamientos pragmáticos y de compromiso y al hilo de los condicionantes políticos y económicos que aparecían en cada momento. Esos condicionantes están en la base de algunos progresos, pero también en el origen de otros retrocesos y crisis como, por lo demás, era y es inevitable dada la novedad y complejidad del intento.



Por lo que ahora interesa baste indicar que, superado el período transitorio previsto, fue naciendo poco a poco lo que se conocerá como «Derecho derivado», esto es, las normas aprobadas por las instituciones comunes y *derivadas* de los Tratados fundacionales (que conforman el denominado Derecho originario) para hacerlos operativos. Normas al servicio, pues, de los objetivos genéricos de las iniciales tres Comunidades y de las primeras políticas de la CEE: la progresiva unión aduanera y la política agrícola común.

Los intentos de pasar a una fase de mayor supranacionalidad en la que ciertas decisiones fueran adoptadas por mayoría y no por unanimidad chocaron con la frontal oposición francesa que inauguró a mediados de 1965 la llamada «política de silla vacía» (no participar en las reuniones del Consejo y en los Comités de expertos) al tiempo que se oponía al ingreso solicitado por Gran Bretaña. La crisis se saldó en 1966 con una solución de compromiso, el llamado «compromiso de Luxemburgo», por el que el Consejo renuncia a tomar decisiones por mayoría cuando un Estado invoque que están en juego intereses vitales para él, lo que significaba, de hecho, el mantenimiento de la unanimidad o el derecho de veto de cada Estado miembro.

Puede, pues, decirse que prácticamente hasta la dimisión del general De Gaulle como Presidente de la República francesa, en abril de 1969, se instaló una situación de cierta parálisis en el avance de la Comunidad, esto es, de la Comunidad Económica Europea, en la que en adelante centramos únicamente nuestra atención.

Desde entonces los problemas, de una u otra manera, han sido casi siempre los mismos, incluso en la actualidad: la ampliación de la Comunidad (entonces el ingreso de Gran Bretaña, ahora el de Turquía), la reforma institucional (el modo de adoptar decisiones y la cuestión del llamado «déficit democrático», que se traduce también en el problema de los poderes del Parlamento y el del control político de la Comisión) y la financiación (antes y ahora la financiación de la Política Agrícola y los Fondos estructurales), la política exterior y las relaciones con otros Estados y socios económicos, políticos o geoestratégicos.



DECIDIDOS a promover el desarrollo del nivel de conocimiento más elevado posible para sus pueblos mediante un amplio acceso a la educación y mediante su continua actualización,

HAN DESIGNADO con tal fin como plenipotenciarios:

(no se reproduce la lista de los plenipotenciarios)

QUIENES, después de haber intercambiado sus plenos poderes, reconocidos en buena y debida forma, han convenido las disposiciones siguientes.

PARTE PRIMERA

Principios

Artículo 1.

1. El presente Tratado organiza el funcionamiento de la Unión y determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias.
2. El presente Tratado y el Tratado de la Unión Europea constituyen los Tratados sobre los que se fundamenta la Unión. Estos dos Tratados, que tienen el mismo valor jurídico, se designarán con la expresión «los Tratados».

TÍTULO I

Categorías y ámbitos de competencias de la Unión

Artículo 2.

1. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.
2. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su com-



petencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.

3. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia.

4. La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa.

5. En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos.

Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

6. El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito.

En relación con las competencias compartidas debe tenerse en cuenta el Protocolo 25 que dice así:

«Con referencia al apartado 2 del art. 2 TFUE, relativo a las competencias compartidas, cuando la Unión haya tomado medidas en un ámbito determinado, el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión».

Artículo 3.

1. La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes:

a) La unión aduanera;



b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;

c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro;

d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común;

e) la política comercial común.

2. La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

Artículo 4.

1. La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6.

2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:

a) El mercado interior;

b) la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado;

c) la cohesión económica, social y territorial;

d) la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos;

e) el medio ambiente;

f) la protección de los consumidores;

g) los transportes;

h) las redes transeuropeas;

i) la energía;

j) el espacio de libertad, seguridad y justicia;



k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado.

3. En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

4. En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

Artículo 5.

1. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas.

Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

2. La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.

3. La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.

Artículo 6.

La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea:

- a) La protección y mejora de la salud humana;
- b) la industria;
- c) la cultura;
- d) el turismo;



- e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte;
- f) la protección civil;
- g) la cooperación administrativa.

TÍTULO II

Disposiciones de aplicación general

Artículo 7.

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.

Artículo 8.

(Antiguo artículo 3, apartado 2, TCE)

En todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.

(2) Esta referencia es indicativa. Para una más amplia información, véanse las tablas de correspondencias entre la antigua y la nueva numeración de los Tratados.

Artículo 9.

En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

Artículo 10.

En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.



Artículo 11.

(Antiguo artículo 6 TCE)

Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Artículo 12.

(Antiguo artículo 153, apartado 2, TCE)

Al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.

Artículo 13.

Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.

Artículo 14.

(Antiguo artículo 16 TCE)

Sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que



incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios.

1. Téngase en cuenta el Protocolo 26, sobre este artículo, que dice así:

«Artículo 1.

Los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general con arreglo al artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluyen en particular:

- El papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios;
- la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;
- un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios».

«Artículo 2.

Las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico».

2. En los últimos años, y una vez constituido el gran mercado a partir de 1993, la Comisión ha dado un mayor protagonismo al tema de la cohesión y a lo que en ese sentido significan los servicios de interés económico general y los servicios que no tienen carácter económico. En ambos casos se trata de cuestiones muy vinculadas a una larga tradición muy propia del Derecho Administrativo francés (*le service public*) que tiene amplia repercusión entre nosotros y cuyos ecos están incluso en la Constitución (art. 128). Pues bien, para quienes estén interesados en este tema, en las distinciones que hay que hacer y en los equilibrios entre el mercado y la acción del Estado, téngase en cuenta, por su interés e importancia intrínseca, pero también por la oportunidad del momento, la inicial Comunicación de la Comisión de 25 septiembre 1996 (DOCE 281, de 26 septiembre), sobre los servicios de interés general en Europa. Y la posterior que con el mismo título se publicó en el DOCE, serie C, 17, de 19 enero 2001. Asimismo el Informe (COM) 2001, núm. 598, de 17 octubre. Después, la Comisión ha insistido en reflexiones diversas sobre este mismo tema y en 2003 aprobó otro importante documento: el llamado



«Libro Verde sobre los servicios de interés general», de 21 mayo 2003 (DOCE-Serie C-76, de 25 marzo 2004) y, como continuación del mismo, luego de una amplia consulta institucional, el «Libro Blanco sobre los servicios de interés general», de 12 mayo 2003 (Documento COM-2004-374).

3. En conexión con la prestación de servicios aún hay que mencionar la muy importante Directiva 2006/123, del Parlamento y del Consejo, de 12 diciembre 2006 (DOL 27 diciembre), de libre prestación de servicios en el mercado interior (denominada convencionalmente así: Directiva de servicios) que vendría a ser el contrapunto del tradicional intervencionismo en la materia en cuanto apuesta por la liberalización de una gran cantidad de servicios entendida esta expresión en un sentido amplio. Ello no obstante y en relación precisamente con el actual art. 14 TFUE la propia Directiva señala una serie de excepciones y, en concreto, añade en su punto expositivo 70: «A los efectos de la presente Directiva, y sin perjuicio del artículo 16 del Tratado [actual 14], los servicios solo pueden considerarse servicios de interés económico general si se prestan en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión. Este encargo debe hacerse por medio de uno o varios actos, cuya forma ha de determinar el Estado miembro de que se trate, y debe precisar la naturaleza concreta de la tarea especial». Se abre, pues, un panorama muy atractivo en el que la búsqueda del equilibrio se convierte de nuevo en la tarea esencial.

La Directiva de Servicios mencionada ha sido traspuesta al Derecho español mediante la Ley 17/2009, de 23 noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, continuada por la Ley 25/2009, de 22 diciembre, de modificación de varias Leyes para adaptarlas a la anterior.

Artículo 15.

(Antiguo artículo 255 TCE)

1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.



3. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.

El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.

Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones sólo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas.

El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

Artículo 16.

(Antiguo artículo 286 TCE)

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes.



Las normas que se adopten en virtud del presente artículo se entenderán sin perjuicio de las normas específicas previstas en el artículo 39 del Tratado de la Unión Europea.

Artículo 17.

1. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas.

2. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del Derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales.

3. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones.

PARTE SEGUNDA

No discriminación y ciudadanía de la Unión

Artículo 18.

(Antiguo artículo 12 TCE)

En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones.

Artículo 19.

(Antiguo artículo 13 TCE)

1. Sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión por los mismos, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de



1 Como se indica con más detalle en el Prólogo de esta obra se trata en ella de aunar, temáticamente, dos obras anteriores del autor: su conocido volumen **• Leyes Administrativas** (30ª ed. 2025) y su *Manual de Derecho Administrativo* (9ª ed. 2025).

El «diálogo» informal *Leyes/Manual* o *Manual/Leyes* que el autor ha pretendido siempre tenía algunas dificultades prácticas porque exigía al lector disponer de ambas obras, lo que no era necesario cuando lo que se quiere es centrar la atención en una materia o institución concreta. Esa es, justamente, la razón de ser de esta colección denominada *Manuales temáticos con legislación comentada*. Se trata de ofrecer de forma conjunta el contenido propio del *Manual* y la Ley de que se trate, consiguiendo así el «diálogo» a que hace un momento me refería sin tener que adquirir las obras completas mencionadas, pero manteniendo sus mismas finalidades que no son otras que proporcionar un instrumento útil para ayudar al lector a orientarse en el complejo Ordenamiento vigente y también, desde luego, en los postulados culturales que subyacen en él.

2 A partir de estos planteamientos generales el presente volumen se dedica a la Unión Europea, condicionante hoy de casi todas las políticas públicas y cuyo Derecho, como se sabe, se impone siempre al Derecho interno. Ese marco externo debe ser conocido por los estudiosos del Derecho interno, al menos en sus aspectos básicos. Y eso es lo que se pretende con este volumen nada especializado en el que se describe el origen de la Unión Europea, sus objetivos y finalidades —que se han ido ampliando poco a poco con el tiempo—, el contexto institucional en el que se desenvuelve el Derecho Europeo y la potencialidad de sus instrumentos. Después se reproducen los Tratados fundacionales en su versión consolidada derivada del Tratado de Lisboa de 2007, esto es, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

ISBN: 978-84-1085-942-5



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ARANZADI