

# INSTITUCIONES Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Volumen II. Derecho de la Unión Europea

**DIRECTOR:**

*Antonio López Castillo*



**tirant**  
lo blanch  
manuales

# Índice

NOTA INTRODUCTORIA .....	17
PRÓLOGO .....	19

## *Tema 1*

### EL DERECHO PRIMARIO

Abraham Barrero Ortega

Alberto López Basaguren

Leire Escajedo San Epifanio

I. EL DERECHO PRIMARIO ESCRITO.....	23
1. Consideraciones preliminares.....	23
1.1. La supremacía .....	27
1.2. “Rigidez”.....	28
1.3. Eficacia directa .....	30
2. Los Tratados constitutivos .....	30
2.1. Enumeración .....	30
2.2. Estructura.....	34
2.3. Contenidos .....	36
2.4. Ámbito (espacial y temporal) de aplicación .....	40
3. Procedimientos de reforma de los tratados.....	42
3.1. Procedimiento ordinario.....	43
3.2. Procedimientos simplificados .....	45
3.3. Otras posibles reformas .....	46
3.4. Teoría y práctica .....	47
4. Los tratados paracomunitarios.....	48
II. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UE .....	49
1. El sistema de protección de los derechos fundamentales de la UE: introducción.....	49
1.1. El artículo 6 TUE.....	49
1.2. Un sistema complejo, fruto de un proceso histórico complejo.....	51
2. Los “derechos fundamentales no escritos” en la UE: la construcción jurisprudencial del TJ a partir de los principios generales.....	52
2.1. La reacción inicial del TJ ante demandas de protección de los DF: la doctrina negatoria o abstencionista .....	53
2.2. El desarrollo jurisprudencial de la protección de los DF en la UE.....	54
2.3. El sistema resultante de esa construcción jurisprudencial: derechos y principios reafirmados por el TJ .....	58
3. La incorporación de los DF a los Tratados. Evolución hasta el Tratado de Lisboa y valoración de la situación actual .....	60
4. La Carta de Derechos Fundamentales de la UE.....	61
4.1. La función de la CDFUE en el marco del sistema de protección de DF de la UE .....	61

4.2. La estructura de la Carta, los derechos que recoge y la titularidad de éstos .....	67
4.3. La inspiración de la Carta: tradiciones y obligaciones comunes .....	68
4.4. La naturaleza de la CDFUE y su evolución hasta el Tratado de Lisboa ..	70
5. La UE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos .....	72
5.1. El CEDH en el sistema de protección de los DF en la UE.....	72
5.2. El Dictamen 2/94 del TJ .....	73
5.3. El diálogo jurisprudencial entre el TEDH y el TJUE .....	73
5.4. El Tratado de Lisboa y la incorporación del apartado 2º del art. 6 TUE	76
5.5. El Dictamen 2/13 del TJ y el rechazo de la propuesta de acuerdo de adhesión de la UE al CEDH .....	76
6. Epígrafe sumario.....	78
III. ANEXOS .....	79

### Tema 2

## EL DERECHO DERIVADO DE LA UE. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE LA UE

Agustín Menéndez Menéndez

Luis Ignacio Gordillo Pérez

I. LOS ACTOS DE DERECHO DERIVADO .....	85
1. Noción y Consideraciones Generales .....	85
2. Tipología Constitucional de los Instrumentos de Derecho Derivado .....	89
2.1. Los actos materialmente legislativos .....	91
2.2. Los actos materialmente reglamentarios .....	96
2.3. Los actos materialmente administrativos .....	100
2.4. Actos no vinculantes.....	101
2.5. Sobre los actos atípicos.....	102
3. Los instrumentos jurídicos de la PESC .....	104
4. Motivación del Derecho Derivado .....	105
5. Publicación y Entrada en Vigor .....	106
6. Sobre la jerarquía.....	109
II. EL DERECHO COMPLEMENTARIO: NOCIONES GENERALES.....	111
III. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES CONCLUIDOS POR LA UE Y OTRAS FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL.....	114
1. Recepción del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico de la UE (monismo v. dualismo) .....	114
2. La posición de los acuerdos internacionales en el sistema de fuentes de la UE. Especial referencia a los “acuerdos mixtos”.....	117
3. Recepción y posición en el sistema de fuentes de la UE de las decisiones adoptadas por los órganos creados por acuerdos internacionales.....	120
4. Interpretación y control jurisdiccional de los acuerdos internacionales.....	121
IV. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS CON TERCEROS ESTADOS .....	123
1. Acuerdos suscritos antes de que los Tratados entraran en vigor .....	123
2. Acuerdos suscritos después de que los Tratados entraran en vigor .....	125
V. OTRAS FUENTES DE DERECHO INTERNACIONAL EN EL DUE .....	127
1. El Derecho internacional general.....	127

2. La Carta de Naciones Unidas .....	129
VI. ANEXOS .....	132

### Tema 3

## EL CONTROL DE VALIDEZ DE LOS ACTOS DE LAS INSTITUCIONES DE LA UE

Xabier Arzoq Santisteban

I. CONSIDERACIONES GENERALES .....	137
II. EL RECURSO DE ANULACIÓN .....	143
1. Objeto .....	143
2. Legitimación activa .....	146
2.1. Los demandantes “privilegiados” .....	146
2.2. Los demandantes “semiprivilegiados” .....	147
2.3. Los demandantes ordinarios .....	148
3. Motivos de impugnación .....	155
4. Procedimiento .....	157
5. La sentencia de anulación .....	158
6. Medidas cautelares .....	160
III. EL RECURSO POR OMISIÓN .....	163
IV. LA EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD .....	166
V. SUMARIO .....	169
VI. ANEXOS .....	171

### Tema 4

## LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA GESTACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UE

Ignacio Molina A. de Cienfuegos

Javier Tajadura Tejada

I. LOS ESTADOS MIEMBROS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE FORMACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	177
1. Consideraciones generales: la relación entre la Unión y sus Estados miembros como elemento configurador central del Derecho de la UE .....	177
2. De la vertiente nacional del proceso decisorio .....	181
2.1. La asunción de la función europea por el poder ejecutivo central durante el proceso decisorio nacional: el caso del Gobierno de España .....	182
2.2. La intervención de las regiones: el caso de las Comunidades Autónomas .....	192
2.3. El papel los Parlamentos nacionales: el caso de las Cortes Generales .....	194
2.4. El desarrollo de la función europea de los Estados miembros a lo largo del proceso decisorio: una valoración .....	198
II. LA APLICACIÓN NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA .....	202
1. La incorporación y aplicación del Derecho de la Unión Europea .....	202
2. El principio de “cooperación leal” .....	205
3. El principio de seguridad jurídica .....	207



3.1. La publicación completa de la norma de incorporación.....	207
3.2. La invocación expresa de la norma incorporada y la notificación a la Comisión.....	208
3.3. La incorporación en plazo de las normas (comunitarias y) de la Unión .	210
3.4. La eliminación de las normas contrarias al derecho (comunitario y) de la Unión.....	212
4. La selección de la norma estatal de incorporación del acto (comunitario y) de la Unión.....	213
4.1. Las diversas normas empleadas.....	214
4.2. Una referencia complementaria a propósito de la superada incorporación de las Decisiones marco.....	218
5. La transposición de actos comunitarios por las Comunidades Autónomas y los instrumentos de control del Estado.....	220
5.1. El Derecho Comunitario y la interpretación del orden de distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas.....	220
5.2. Los instrumentos de control del Estado.....	224
III. ANEXOS.....	233

### Tema 5

## LA APLICACIÓN (JUDICIAL) DEL DERECHO DE LA UE EN LOS ESTADOS MIEMBROS. ESPECIFICIDAD, EFECTIVIDAD (EFICACIA DIRECTA, INTERPRETACIÓN CONFORME Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR INCUMPLIMIENTO ESTATAL) Y PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UE

Antonio López Castillo

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS A PROPÓSITO DE LO ESPECÍFICO DEL ORDEN JURÍDICO DE LA INTEGRACIÓN.....	239
II. DE LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	249
1. De la (posible) eficacia directa del Derecho de la UE.....	251
1.1. Caracterización y condiciones.....	251
1.2. Alcance de la eficacia directa (“vertical”; ¿“inversa” y “horizontal”?) ...	253
1.3. Actos y disposiciones del Derecho primario (1º) y derivado (2º) de reconocida eficacia directa.....	256
1.4. Especial referencia a la eficacia directa de las Directivas.....	258
1.5. Eficacia directa de los acuerdos internacionales: un apunte.....	265
2. De la eficacia “interpretativa”. La obligación de interpretación conforme: caracterización y fundamento; límites.....	266
2.1. Caracterización y fundamento.....	266
2.2. Límites.....	270
3. De la responsabilidad patrimonial por incumplimiento estatal del Derecho de la Unión: requisitos (sustantivos y de forma) y determinación de la cuantía..	273
III. DE LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	279
1. Caracterización y alcance.....	281
1.1. Caracterización.....	281
1.2. Alcance.....	284
2. Consecuencia (y efectos) del principio de primacía.....	286
2.1. Consideraciones preliminares.....	286
2.2. ¿Qué es y hasta donde alcanzan los efectos de la primacía?.....	287

2.3. ¿Qué no es y que consecuencias no podrían encajar en la primacía? .....	291
3. Primacía del derecho de la Unión Europea e interpretación conforme .....	299
3.1. Control de validez e interpretación conforme del DUE: apunte preliminar .....	299
3.2. ¿Interpretación constitucional conforme al DUE? .....	302
4. ¿Límites constitucionales a la primacía del Derecho de la Unión Europea? ...	305
4.1. Presentación de los tópicos tradicionales y de actualidad en la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales .....	306
4.2. Una particular referencia al caso del Tribunal Constitucional español ...	318
IV. ANEXOS .....	326

### Tema 6

## LA CUESTIÓN PREJUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Manuel Cienfuegos Mateo

I. INTRODUCCIÓN .....	335
II. LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL INCIDENTE PREJUDICIAL Y SU DENOMINACIÓN .....	342
1. Procedimiento prejudicial .....	343
2. Procedimiento no contencioso .....	343
3. Procedimiento de cooperación judicial .....	344
4. Procedimiento de interés general .....	344
5. Las denominaciones más usuales del procedimiento del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea .....	345
III. EL OBJETO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL .....	346
1. Las normas de la Unión Europea que pueden ser objeto de cuestión prejudicial .....	347
2. Los límites a las competencias prejudiciales del Tribunal de Justicia .....	349
IV. EL CONCEPTO COMUNITARIO DE ÓRGANO JURISDICCIONAL DE UN ESTADO MIEMBRO Y DE JURISDICCIÓN DE ÚLTIMA INSTANCIA .....	352
1. La noción de jurisdicción nacional .....	352
2. La distinción entre órganos jurisdiccionales facultados y obligados a plantear una cuestión prejudicial .....	360
V. LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL JUEZ NACIONAL PARA APRECIAR LA NECESIDAD DE PLANTEAR UNA CUESTIÓN PREJUDICIAL EN EL MARCO DE UN LITIGIO REAL PENDIENTE DE FALLO POR RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL .....	363
1. El concepto de necesidad, la facultas remonstratio de las jurisdicciones nacionales y los problemas del acto claro .....	363
2. La noción de litigio real pendiente de fallo por resolución jurisdiccional .....	368
3. Otros casos de inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales .....	371
VI. LOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES DEL INCIDENTE PREJUDICIAL .....	372
1. La suspensión del procedimiento interno, la adopción de medidas cautelares y los recursos contra la decisión del juez nacional .....	372
2. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia .....	376
VII. LA FUERZA OBLIGATORIA Y LOS EFECTOS EN EL TIEMPO DE LAS SENTENCIAS PREJUDICIALES .....	379
1. La eficacia vinculante general .....	380

2. La limitación de los efectos retroactivos.....	383
3. Los recursos contra el incumplimiento de las sentencias prejudiciales .....	385
VIII. LA ACTITUD DE LAS JURISDICCIONES ESPAÑOLAS ANTE EL INCIDENTE PREJUDICIAL .....	386
IX. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	394
X. EPÍGRAFE SUMARIO.....	395
XI. ANEXOS .....	395

### Tema 7

## EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO POR LOS ESTADOS MIEMBROS DEL DERECHO DE LA UE

Mariano García Pechuán

I. INTRODUCCIÓN.....	406
II. OBJETO MATERIAL Y NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO DEL ART. 258 TFUE.....	408
1. Objeto del recurso.....	409
1.1. Incumplimiento de normas de Derecho originario .....	409
1.2. Incumplimiento de normas de Derecho derivado.....	410
1.3. Incumplimiento de normas de Derecho internacional integradas en el ordenamiento de la Unión Europea .....	410
1.4. Incumplimiento de los principios generales del Derecho de la Unión Europea.....	411
1.5. Incumplimiento de las Sentencias del Tribunal de Justicia <i>ex art.</i> 260.2 TFUE.....	412
2. Naturaleza exclusivamente objetiva del recurso .....	412
2.1. El carácter deliberado del acto de incumplimiento como elemento no necesario para la acción.....	412
2.2. La omisión objetiva de adoptar medidas en relación con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión como modalidad de incumplimiento .....	413
2.3. La mera práctica administrativa “continua y general” como supuesto de infracción recurrible en cuanto incumplimiento del Derecho de la Unión Europea .....	414
III. IDENTIDAD DE LAS PARTES .....	414
1. Demandante.....	414
1.1. La Comisión.....	414
1.2. Otro Estado miembro.....	418
2. Demandado .....	420
2.1. El Estado miembro .....	420
IV. ELEMENTOS PREPROCEDIMENTALES Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO POR INCUMPLIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA .....	426
1. Cauces informales preliminares: fase de diálogo bilateral no oficial de la Comisión con el Estado miembro .....	426
1.1. El viejo sistema de la “carta pre-226” .....	427
1.2. El nuevo sistema <i>Pilot UE</i> a 28 Estados miembros .....	428
2. La fase pre-contenciosa formal previa a la demanda del art. 258 TFUE .....	430
2.1. La Carta de Emplazamiento .....	430

2.2. El Dictamen Motivado .....	434
3. La fase pre-contenciosa a la demanda del art. 259 TFUE .....	439
3.1. Procedimiento pre-contencioso contradictorio entre Estado denunciante y denunciado. Rol arbitral de la Comisión.....	439
3.2. Dictamen conclusivo de la Comisión: naturaleza de mera pericia .....	440
3.3. Plazos para el Estado miembro denunciante del art. 259 TFUE .....	442
4. La fase contenciosa o judicial ante el Tribunal de Justicia .....	442
4.1. Iniciación del procedimiento por Demanda de la Comisión (régimen de Recurso Directo <i>ex art.</i> 119 y sigs. del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia) .....	442
4.2. Iniciación del procedimiento por Demanda de un Estado miembro .....	444
4.3. Contenido de la demanda. Eventual solicitud de medidas cautelares.....	444
4.4. Fase escrita .....	445
4.5. Fase oral.....	446
4.6. La (re)producción de argumentos defensivos en la fase central del procedimiento por parte del Estado demandado .....	447
4.7. El Fallo .....	453
5. Posibilidad de concurrencia de las acciones del art. 258 y 259 TFUE .....	454
V. CONSECUENCIAS.....	454
1. Efectos de la sentencia que constata el incumplimiento por el Estado miembro de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión .....	454
1.1. Naturaleza de la sentencia que constata el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea: carácter mero-declarativo y firme .....	455
1.2. El deber del Estado miembro de adoptar las medidas necesarias para la efectiva ejecución de la Sentencia.....	456
1.3. Posibilidad de limitación por el Tribunal de Justicia del alcance temporal de los efectos de su resolución .....	457
1.4. La sentencia constatando el incumplimiento como base para una eventual responsabilidad del Estado infractor.....	458
2. Sanciones por la no ejecución de la Sentencia condenatoria por incumplimiento .....	459
2.1. Reforzamiento de la dimensión sancionatoria por el Tratado de Lisboa: nuevos contenidos de los párrafos 2º y 3º del art. 260 TFUE .....	459
2.2. Discrecionalidad del Tribunal de Justicia en relación con las propuestas de sanción articuladas por la Comisión .....	460
2.3. Procedimiento específico de imposición .....	462
VI. CONCLUSIÓN.....	464
VII. ANEXOS .....	466