

Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Tema 13

Instituciones y ordenamiento de la Unión Europea. La unión aduanera

Cuerpo Técnico de Hacienda

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

perseveraoposiciones.com

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Cada año, mucha gente perfectamente capaz de aprobar una oposición no llega a intentarlo en serio. Y casi nunca es por falta de cabeza: es por la vida. El trabajo que te deja sin fuerzas justo cuando ibas a ponerte, las cargas familiares, no saber bien por dónde empezar o, simplemente, no poder dedicarle el día entero ni pagar una buena academia. Cosas que poco tienen que ver con lo que uno valdría sentado delante del examen.

Persevera nace de ahí: de la idea de que opositar debería depender de que estudies, y de nada más.

Prepararse bien no debería depender de cosas ajenas a tu esfuerzo. Hay muchísima gente que sacaría la plaza por su cuenta si tuviera las herramientas adecuadas a mano. El problema es que casi siempre se ven solo dos caminos: una academia, con sus horarios y su ritmo, o hacerlo del todo en solitario, sin nada ni nadie que te guíe. Persevera quiere ser un tercer camino: la libertad de ir por tu cuenta, pero con herramientas de verdad para hacerlo en serio.

Ese tercer camino empieza por lo esencial: el temario, completo y gratuito, sin registrarte. Descárgalo, guárdalo, imprímelo, compártelo con quien quieras: es tuyo, sin compromisos y para siempre.

Y las herramientas de verdad están en nuestra app. Porque, como quienes hemos pasado por ahí, sabemos que tener el temario es solo el principio: en la app el temario cobra vida, con tests para ponerte a prueba, fichas de repaso, esquemas y un seguimiento que te muestra por dónde vas y dónde flojeas. Todo pensado para exprimir cada hora de estudio. Y da lo mismo cómo te prepares: por tu cuenta o como refuerzo de una academia, aquí siempre tienes con qué practicar más.

Opositar es, sobre todo, perseverar: madrugones, días en que no entra nada, semanas en que dudas de si merece la pena. Y es en esa parte —la de aguantar— donde queremos estar a tu lado, dándote las herramientas que a nosotros nos habrían hecho el camino más fácil.

— *El equipo de Persevera*

ÍNDICE

Epígrafe 1 — Las instituciones de la Unión Europea	5
1. El marco institucional único (art. 13 TUE)	5
2. El Consejo Europeo	7
3. El Consejo	9
4. La Comisión Europea	12
5. El Parlamento Europeo	14
6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea	17
7. El Tribunal de Cuentas	19
8. El Banco Central Europeo	20
9. Las siete instituciones en una sola vista	21
Epígrafe 2 — El ordenamiento jurídico de la Unión Europea y sus fuentes	23
1. Un ordenamiento jurídico propio y autónomo	23
2. El Derecho originario: los Tratados	24
3. El Derecho derivado: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes	25
4. Los principios de primacía y efecto directo	28
5. La aplicación uniforme y la cuestión prejudicial	31
Epígrafe 3 — La libre circulación de mercancías y la unión aduanera	34
1. La unión aduanera: territorio único y arancel aduanero común (arts. 28 a 32 TFUE)	34
2. La libre práctica de las mercancías de terceros países (art. 29 TFUE)	37

3. La cooperación aduanera (art. 33 TFUE)	38
4. La prohibición de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente (arts. 34 y 35 TFUE)	39
5. Las excepciones del artículo 36 TFUE	40
6. Los monopolios nacionales de carácter comercial (art. 37 TFUE)	42
Epígrafe 4 — La aduana y las políticas de la Unión. La OMC y la OMA	43
1. La aduana como instrumento de las políticas de la Unión	43
2. La Organización Mundial del Comercio (OMC)	45
3. La Organización Mundial de Aduanas (OMA)	49

TEMA 13

Epígrafe 1 — Las instituciones de la Unión Europea

1. El marco institucional único (art. 13 TUE)

A diferencia de las organizaciones internacionales clásicas, la Unión Europea no se limita a coordinar la voluntad de sus Estados miembros: dispone de un **ordenamiento jurídico propio** y de un aparato de **instituciones con capacidad normativa directa** sobre los Estados y sobre los ciudadanos. Ese aparato lo diseña el **art. 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE)**, que configura un **marco institucional único** al servicio de los valores y objetivos de la Unión.

El precepto cumple una doble función: enuncia la **finalidad** del conjunto institucional y **enumera** —con carácter cerrado— las instituciones que lo integran.

Artículo 13.1 TUE · Marco institucional de la Unión

La Unión dispone de un **marco institucional** que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

Las **instituciones de la Unión** son:

- el **Parlamento Europeo**,
- el **Consejo Europeo**,
- el **Consejo**,
- la **Comisión Europea** (denominada en lo sucesivo «Comisión»),
- el **Tribunal de Justicia de la Unión Europea**,
- el **Banco Central Europeo**,

— el Tribunal de Cuentas.

Son, pues, **siete instituciones**. Las dos que el **Tratado de Lisboa (en vigor el 1 de diciembre de 2009)** incorporó al listado respecto del esquema anterior son el **Consejo Europeo** y el **Banco Central Europeo (BCE)**, que hasta entonces existían pero no tenían la condición formal de institución.

El **art. 13.2 TUE** añade dos principios capitales: cada institución actúa **dentro de los límites** de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines previstos en ellos (**principio de atribución** aplicado al plano institucional), y todas mantienen entre sí una **cooperación leal**.

Junto a las siete instituciones, la Unión cuenta con **órganos consultivos** —el **Comité Económico y Social** y el **Comité de las Regiones** (art. 13.4 TUE)— y con **organismos especializados** (Banco Europeo de Inversiones, agencias descentralizadas). Estos asisten a las instituciones, pero **no tienen la condición formal de «institución»** del art. 13 TUE.

En el mismo plano no institucional se sitúa el **Eurogrupo**, previsto en el **Protocolo n.º 14 anejo a los Tratados**: la reunión de carácter **informal** de los ministros de Economía y Finanzas de los Estados miembros cuya moneda es el euro. No adopta actos jurídicos ni tiene la condición de institución; **coordina la política económica** de la zona euro y prepara los trabajos del Consejo en su formación económica y financiera. Elige de entre sus miembros un **Presidente por dos años y medio**.

Institución	Función principal	Base TUE / TFUE
Parlamento Europeo	Legislativa y presupuestaria (con el Consejo); control democrático	art. 14 TUE; arts. 223-234 TFUE
Consejo Europeo	Impulso político y orientaciones generales; no legisla	art. 15 TUE; arts. 235-236 TFUE
Consejo	Legislativa y presupuestaria (con el PE); coordinación de políticas	art. 16 TUE; arts. 237-243 TFUE
Comisión Europea	Iniciativa legislativa; ejecución; guardiana de los Tratados	art. 17 TUE; arts. 244-250 TFUE

TJUE	Garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados	art. 19 TUE; arts. 251-281 TFUE
BCE	Política monetaria de la zona euro; estabilidad de precios	arts. 282-284 TFUE
Tribunal de Cuentas	Control de la gestión financiera de la Unión	arts. 285-287 TFUE

MATIZ

No confundir el **Consejo Europeo** con el **Consejo** (llamado también Consejo de la Unión Europea):

- El **Consejo Europeo** reúne a los **Jefes de Estado o de Gobierno** y define las orientaciones políticas generales, pero **no ejerce función legislativa** (art. 15.1 TUE).
- El **Consejo** reúne a los **ministros sectoriales** y **sí legisla**, conjuntamente con el Parlamento.

Y tampoco deben confundirse con el **Consejo de Europa**, organización internacional **independiente** con sede en Estrasburgo, **ajena a la UE**, creadora del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

2. El Consejo Europeo

El **Consejo Europeo** es la institución que reúne al **máximo nivel político** de la Unión. Nació en **1974** como práctica política —las cumbres periódicas de Jefes de Estado o de Gobierno—, fue formalizado por el **Tratado de Maastricht (1992)** y adquirió la **condición de institución de pleno derecho** con el **Tratado de Lisboa**. Su función esencial no es legislar, sino **dirigir estratégicamente** el proyecto europeo.

Artículo 15.1 TUE · Función del Consejo Europeo

El **Consejo Europeo** dará a la Unión los **impulsos** necesarios para su desarrollo y definirá sus **orientaciones y prioridades políticas generales**. *No ejercerá función legislativa alguna.*

Ese impulso se materializa en las **Conclusiones del Consejo Europeo**: documentos que, sin fuerza legislativa directa, marcan la **agenda política** de la Unión y orientan la actuación de las demás instituciones (líneas de política exterior, directrices económicas, respuesta a crisis, grandes reformas).

Artículo 15.2 TUE · Composición del Consejo Europeo

El **Consejo Europeo** estará compuesto por los **Jefes de Estado o de Gobierno** de los Estados miembros, así como por su **Presidente** y por el **Presidente de la Comisión**. Participará en sus trabajos el **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**.

En **España**, al ser una monarquía parlamentaria, acude el **Presidente del Gobierno** (Jefe de Gobierno), no el Rey. Ni el **Presidente del Consejo Europeo** ni el **Presidente de la Comisión** participan en las votaciones (art. 235.1 TFUE): solo votan los Jefes de Estado o de Gobierno. La regla general de decisión es el **consenso**, salvo que los Tratados dispongan otra cosa (art. 15.4 TUE).

Una de las grandes innovaciones de Lisboa fue crear una **presidencia estable y permanente** del Consejo Europeo, que sustituyó a la anterior presidencia rotatoria semestral.

Artículo 15.5 TUE · Elección y mandato del Presidente

El Consejo Europeo elegirá a su **Presidente** por **mayoría cualificada** para un mandato de **dos años y medio**, que podrá renovarse *una sola vez*. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

El Presidente **preside e impulsa** los trabajos, vela por su preparación y continuidad, facilita el consenso, presenta un **informe al Parlamento Europeo** al término de cada reunión y asume la **representación exterior** de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, en su rango y condición y sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante (art. 15.6 TUE). **No puede ejercer mandato nacional alguno**. El Consejo Europeo se reúne **dos veces por semestre** por convocatoria de su Presidente, con reuniones extraordinarias cuando la situación lo exija (art. 15.3 TUE). Preside actualmente **António Costa** (Portugal), desde el 1 de diciembre de 2024.

RECUERDA

Regla de oro: el Consejo Europeo **NO legisla**. Impulsa, orienta y define prioridades, pero **no aprueba** reglamentos, directivas ni decisiones legislativas. Atribuirle la aprobación de normas es jurídicamente incorrecto.

3. El Consejo

El **Consejo** —también **Consejo de la Unión Europea** o, informalmente, Consejo de Ministros— es la institución que **representa a los Gobiernos de los Estados miembros** en el proceso de decisión. A diferencia del Consejo Europeo, arraiga en los Tratados originarios: el **Tratado de Bruselas o de Fusión (1965)** creó un Consejo único para las tres Comunidades.

Artículo 16.1 TUE · Funciones del Consejo

El **Consejo** ejercerá conjuntamente con el **Parlamento Europeo** la **función legislativa** y la **función presupuestaria**. Ejercerá funciones de **definición de políticas** y de **coordinación**, en las condiciones establecidas en los Tratados.

Artículo 16.2 TUE · Composición del Consejo

El **Consejo** estará compuesto por **un representante de cada Estado miembro**, de **rango ministerial**, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el **derecho de voto**.

No hay un miembro fijo por país: según la **materia** que se trate, cada Estado envía al **ministro competente** (Agricultura, Economía, Interior, etc.). De ahí que el Consejo se reúna en **diez formaciones** distintas. Las dos primeras tienen base directa en el Tratado: el **Consejo de Asuntos Generales**, que vela por la coherencia de los trabajos, y el **Consejo de Asuntos Exteriores**, que elabora la acción exterior (art. 16.6 TUE). Los trabajos los prepara el **COREPER**, el Comité de Representantes Permanentes (art. 16.7 TUE). El Consejo **delibera en público** cuando vota un proyecto de acto legislativo (art. 16.8 TUE).

Artículo 16.9 TUE · Presidencia rotatoria de las formaciones

La **presidencia** de las formaciones del Consejo, *con excepción de la de Asuntos Exteriores*, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un **sistema de rotación igual**, de conformidad con las condiciones establecidas en el **artículo 236** del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La presidencia se ejerce por **tríos de tres Estados** durante **18 meses**, correspondiendo a cada uno **6 meses**. La única formación exenta de rotación es la de **Asuntos Exteriores**, presidida por el **Alto Representante**.

La regla general de decisión es la **mayoría cualificada** (art. 16.3 TUE), configurada como sistema de **doble mayoría**.

Artículo 16.4 TUE · Definición de mayoría cualificada

A partir del **1 de noviembre de 2014**, la **mayoría cualificada** se definirá como un mínimo del **55 %** de los miembros del Consejo que incluya al

menos a **quince de ellos** y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el **65 %** de la población de la Unión. Una **minoría de bloqueo** estará compuesta por al menos **cuatro miembros** del Consejo, *a falta de lo cual* la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

Cuando el Consejo **no actúa a propuesta de la Comisión** (ni del Alto Representante), la mayoría se endurece a **72 % de los Estados** que representen el **65 %** de la población (art. 238.2 TFUE). La **mayoría simple** se reserva a las cuestiones de procedimiento (art. 238.1 TFUE) y la **unanimidad**, a materias sensibles como la **fiscalidad**, la adhesión de nuevos miembros o la PESC.

EJEMPLO

① **La mayoría cualificada en el Consejo (doble mayoría)**. Se vota, a propuesta de la Comisión, un reglamento que necesita mayoría cualificada. Con 27 Estados y una población total de la Unión en torno a 449 millones de habitantes, la propuesta prospera si se cumplen **a la vez** dos umbrales:

- **Estados**: al menos **55 %** de los miembros —esto es, **15 de los 27**—.
- **Población**: esos Estados deben sumar al menos el **65 %** de la población de la Unión ($\approx$ 292 millones).

Supongamos que votan a favor **16 Estados** que representan el **66 %** de la población: se cumplen los dos umbrales y el acto **se adopta**. En cambio, si a favor solo hay **14 Estados** (aunque sumen el 70 % de la población), **no** se alcanza el umbral de Estados y la propuesta **decae**.

La minoría de bloqueo. Alemania, Francia e Italia son los tres Estados más poblados y juntos rondan el **46 %** de la población: superan de sobra el 35 % necesario para bloquear por el lado poblacional. Sin embargo, la ley exige que la minoría de bloqueo la formen **al menos cuatro miembros**. Por eso esos **tres** grandes, por sí solos, **no pueden bloquear** una decisión: necesitan sumar un

cuarto Estado. Es la garantía de que los países más poblados no impongan su veto sin apoyos.

MATIZ

La regla **55-65** rige cuando el Consejo actúa **a propuesta de la Comisión** (el caso habitual del procedimiento legislativo ordinario) el reforzamiento a **72-65** opera cuando el Consejo decide **sin propuesta previa** de la Comisión. La regla aplicable depende, por tanto, del origen de la iniciativa.

4. La Comisión Europea

La Comisión Europea ejerce las funciones ejecutivas de la Unión y representa su interés general. Su carácter es **supranacional**: sus miembros no representan a sus Estados de origen, sino a la Unión en su conjunto, y ejercen sus funciones con **plena independencia**, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno (art. 17.3 TUE). Su papel se resume en dos verbos —**iniciativa** y **ejecución**— y una etiqueta clásica: «**guardiana de los Tratados**».

Artículo 17.1 TUE · Funciones generales de la Comisión

La **Comisión** promoverá el **interés general de la Unión** y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los **Tratados** y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. Supervisará la **aplicación del Derecho de la Unión** bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. **Ejecutará el presupuesto** y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de **coordinación, ejecución y gestión**, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. *Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados*, asumirá la **representación exterior de la Unión**. Adoptará

las iniciativas de la **programación anual y plurianual** de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.

Como guardiana de los Tratados, la Comisión puede incoar el **procedimiento de infracción** (art. 258 TFUE) contra los Estados que incumplan el Derecho de la Unión. Pero su rasgo más característico es el **cuasi-monopolio de la iniciativa legislativa**.

MATIZ

El **procedimiento de infracción** transcurre en dos fases. En la **fase precontenciosa** (arts. 258-259 TFUE) la Comisión remite al Estado una **carta de emplazamiento** para que presente sus observaciones y, si no las atiende, un **dictamen motivado** con un plazo para adecuarse. Agotada esta sin resultado, se abre la **fase contenciosa** ante el TJUE. Y si el Tribunal declara el incumplimiento pero el Estado **no ejecuta** la primera sentencia, la Comisión puede acudir de nuevo por la vía del **art. 260 TFUE**, que faculta al Tribunal para imponer una **suma a tanto alzado** o una **multa coercitiva**, o ambas.

Artículo 17.2 TUE · Iniciativa legislativa de la Comisión

Los **actos legislativos** de la Unión *sólo* podrán adoptarse a **propuesta de la Comisión**, *excepto cuando* los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a **propuesta de la Comisión** *cundo* así lo establezcan los Tratados.

Ni el Consejo ni el Parlamento pueden legislar sin una propuesta previa de la Comisión, aunque ambos pueden **solicitarle** que la presente (arts. 241 y 225 TFUE, respectivamente) y, si la Comisión se niega, debe **motivarlo**.

En cuanto a la **composición**, el Tratado prevé una regla que nunca se ha aplicado.

Artículo 17.5 TUE · Composición de la Comisión (extracto)

A partir del **1 de noviembre de 2014**, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los **dos tercios** del número de Estados miembros, que incluirá a su **Presidente** y al **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, *a menos que* el Consejo Europeo decida por **unanimidad** modificar dicho número.

Amparándose en esa cláusula final, el Consejo Europeo decidió mantener **un comisario por Estado**, de modo que la Comisión la integran hoy **27 miembros** (incluidos el Presidente y el Alto Representante). El **mandato** es de **5 años**. El **Presidente** se designa en un procedimiento de tres fases: el **Consejo Europeo**, por mayoría cualificada y teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas, propone un candidato el **Parlamento Europeo** lo elige por **mayoría de los miembros que lo componen** después, el colegio de comisarios se somete en bloque al **voto de aprobación** del Parlamento y, sobre esa base, el Consejo Europeo nombra a la Comisión por mayoría cualificada (art. 17.7 TUE). La Comisión responde **colegiadamente** ante el Parlamento, que puede aprobar una **moción de censura** (art. 234 TFUE). Preside actualmente **Ursula von der Leyen** (Alemania), con mandato 2024-2029 el Alto Representante es la estonia **Kaja Kallas**.

RECUERDA

Cinco funciones de la Comisión, mnemotecnia «**PIE-VR**»: **Propone** (iniciativa legislativa) · **Inicia** (procedimientos de infracción) · **Ejecuta** (presupuesto y programas) · **Vela** (aplicación de los Tratados) · **Representa** (exterior, salvo PESC). Cuidado con el matiz de control: la Comisión «**vela**» y «**supervisa**» el TJUE «**garantiza el respeto del Derecho**».

5. El Parlamento Europeo

El **Parlamento Europeo** es la institución que representa a los **ciudadanos** de la Unión y la única cuyos miembros se eligen **directamente por sufragio universal** desde 1979.

Artículo 14.1 TUE · Funciones del Parlamento Europeo

El **Parlamento Europeo** ejercerá conjuntamente con el **Consejo** la **función legislativa** y la **función presupuestaria**. Ejercerá funciones de **control político** y **consultivas**, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al **Presidente de la Comisión**.

Artículo 14.2 TUE · Composición y reparto de escaños

El **Parlamento Europeo** estará compuesto por **representantes de los ciudadanos de la Unión**. Su número *no* excederá de **setecientos cincuenta**, más el **Presidente**. La representación de los ciudadanos será **decrecientemente proporcional**, con un mínimo de **seis diputados** por Estado miembro. *No* se asignará a ningún Estado miembro más de **noventa y seis escaños**.

Los principios son, pues, cuatro: tope de **750 + Presidente (751)**, mínimo de **6** y máximo de **96** escaños por Estado, y proporcionalidad **decreciente**. En la **legislatura 2024-2029** el número total es de **720** diputados (España tiene **61** Alemania, **96**). Los diputados son elegidos por **sufragio universal directo, libre y secreto** para un mandato de **cinco años** (art. 14.3 TUE) se agrupan por **afinidades políticas**, no por delegaciones nacionales, y su **voto es personal**, sin delegación posible. El Parlamento decide, como regla general, por **mayoría de los votos emitidos** (art. 231 TFUE). Preside actualmente **Roberta Metsola** (Malta).

Como colegislador, el Parlamento actúa en **pie de igualdad** con el Consejo a través del **procedimiento legislativo ordinario**.

Artículo 294.1 TFUE · Procedimiento legislativo ordinario

Cuando en los Tratados, para la adopción de un acto, se haga referencia al **procedimiento legislativo ordinario**, se aplicará el procedimiento establecido en el presente artículo.

Ese procedimiento consiste en la **adopción conjunta** por el Parlamento y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión, mediante un sistema de hasta **tres lecturas**.

EJEMPLO

② El **procedimiento legislativo ordinario paso a paso**. Imaginemos una nueva **directiva** sobre protección de consumidores:

1. **Iniciativa**. La **Comisión** presenta su propuesta (sin ella no puede arrancar el procedimiento).
2. **Primera lectura**. El **Parlamento** fija su posición y la remite al **Consejo**. Si el Consejo la aprueba tal cual, el acto **queda adoptado** en esta fase. Si no, el Consejo adopta su propia posición.
3. **Segunda lectura**. El Parlamento dispone de **tres meses** para aprobar la posición del Consejo (acto adoptado), **rechazarla** por mayoría absoluta de sus miembros (acto rechazado) o **proponer enmiendas**. El Consejo se pronuncia sobre estas.
4. **Comité de Conciliación**. Si el Consejo no acepta todas las enmiendas, se convoca un comité paritario —igual número de representantes del Parlamento y del Consejo— que dispone de **seis semanas** para pactar un **texto conjunto**.
5. **Tercera lectura**. Parlamento y Consejo aprueban el texto conjunto en seis semanas de no lograrse, el acto **no se adopta**.

La lección de fondo: la Comisión **propone**, pero **no aprueba** el Parlamento y el Consejo son **colegisladores en pie de igualdad**, y **ninguno** puede legislar solo.

Además de legislar, el Parlamento ejerce la **función presupuestaria** —aprueba el presupuesto anual junto al Consejo, a propuesta de la Comisión (art. 314 TFUE), y otorga la **descarga** o aprobación de la gestión de la Comisión (art. 319 TFUE)— y una **función de control político** que se despliega a través de la **moción de censura** (art. 234 TFUE), las **preguntas parlamentarias**, las **comisiones de investigación** (art. 226 TFUE) y el examen de los informes de las demás instituciones.

La **moción de censura** contra la Comisión se aprueba por una mayoría reforzada: **dos tercios de los votos emitidos** que representen, además, la **mayoría de los miembros** que componen el Parlamento. Adoptada, la Comisión ha de **dimitir en bloque** el Alto Representante, en su caso, cesa en las funciones que ejerce dentro del colegio de comisarios.

RECUERDA

Regla de decisión de las cuatro instituciones políticas: **Consejo Europeo** = consenso · **Consejo** = mayoría cualificada 55-65 · **Comisión** = mayoría de sus miembros · **Parlamento** = mayoría de los votos emitidos.

6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)** es la institución que **garantiza el respeto del Derecho** en la interpretación y aplicación de los Tratados. Tiene su sede en **Luxemburgo**.

Artículo 19.1 TUE · Configuración y misión del TJUE

El **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** comprenderá el **Tribunal de Justicia**, el **Tribunal General** y los **tribunales especializados**. Garantizará el **respeto del Derecho** en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Los **Estados miembros** establecerán las **vías de recurso** necesarias para garantizar la **tutela judicial efectiva** en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

El TJUE es, por tanto, **una sola institución** que comprende **dos órganos jurisdiccionales** en funcionamiento —el **Tribunal de Justicia** (órgano supremo) y el **Tribunal General** (primera instancia general)—, pues los **tribunales especializados** que el art. 19 prevé no existen en la actualidad (el único que llegó a crearse, el Tribunal de la Función Pública, se disolvió en 2016). El **Tribunal de Justicia** se compone de **un juez por Estado miembro** (27), asistido por **abogados generales** el **Tribunal General**, de **dos jueces por Estado** (54). Los jueces se designan **de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros**, para un mandato de **6 años** con renovación parcial cada 3, y eligen **de entre ellos** a su Presidente por 3 años renovables. Preside el Tribunal de Justicia **Koen Lenaerts** (Bélgica).

El TJUE resuelve, entre otros, el **recurso por incumplimiento** contra los Estados (arts. 258-260 TFUE), el **recurso de anulación** de actos ilegales (art. 263 TFUE) y el **recurso por omisión** (art. 265 TFUE), y se pronuncia con carácter prejudicial —a instancia de los jueces nacionales— para garantizar la **aplicación uniforme** del Derecho de la Unión (art. 267 TFUE).

El **recurso de anulación** solo prospera por cuatro **motivos tasados**: **incompetencia**, **vicios sustanciales de forma**, **violación de los Tratados** o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución y **desviación de poder**. Ha de interponerse en un **plazo de dos meses** a contar desde la publicación del acto, su notificación al recurrente o, en su defecto, el día en que este tuvo conocimiento de él. Estimado, el acto impugnado se anula con efectos frente a todos.

7. El Tribunal de Cuentas

El **Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)** es la institución encargada de la **fiscalización o control de las cuentas** de la Unión. Creado en 1975 y elevado a institución de pleno derecho por el **Tratado de Maastricht**, tiene su sede en **Luxemburgo**.

Artículo 285 TFUE · Tribunal de Cuentas

La **fiscalización, o control de cuentas** de la Unión, será efectuada por el **Tribunal de Cuentas**.

El Tribunal de Cuentas estará compuesto por **un nacional de cada Estado miembro**. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con **plena independencia**, en interés general de la Unión.

Sus miembros —27, uno por Estado— son nombrados por el **Consejo**, **previa consulta al Parlamento Europeo**, a propuesta de cada Estado, por un mandato de **6 años renovable**, y eligen a su Presidente por 3 años (art. 286 TFUE).

Artículo 287.1 TFUE · Función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas (extracto)

El **Tribunal de Cuentas** examinará las cuentas de la **totalidad de los ingresos y gastos** de la Unión. [...] El Tribunal de Cuentas presentará al **Parlamento Europeo** y al **Consejo** una **declaración sobre la fiabilidad de las cuentas** y la **regularidad y legalidad** de las operaciones correspondientes que será publicada en el **Diario Oficial de la Unión Europea**. [...] El Tribunal de Cuentas examinará la **legalidad y regularidad** de los ingresos y gastos y garantizará una **buena gestión financiera**.

Esa **Declaración de Fiabilidad** anual es la pieza central del control de la ejecución del presupuesto y sirve de base a la **descarga presupuestaria** que el Parlamento otorga a la Comisión (art. 319 TFUE).

MATIZ

No confundir la **designación** del Tribunal de Cuentas con la del TJUE: los jueces del TJUE los designan los **Gobiernos de común acuerdo** los miembros del **Tribunal de Cuentas** los nombra el **Consejo**, **previa consulta al PE**. En ambos casos el mandato es de **6 años** y el Presidente lo eligen los propios miembros por **3 años**.

8. El Banco Central Europeo

El **Banco Central Europeo (BCE)**, con sede en **Fráncfort del Meno**, dirige la **política monetaria** de la zona euro. Creado en 1998, adquirió la condición de institución con el **Tratado de Lisboa**. Es la única de las siete instituciones dotada de **personalidad jurídica propia**.

Artículo 282 TFUE · SEBC y Eurosistema (extracto)

El **Banco Central Europeo** y los **bancos centrales nacionales** constituirán el **Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)**. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el **Eurosistema**, dirigirán la **política monetaria de la Unión**.

[...]

El **Banco Central Europeo** tendrá **personalidad jurídica**. Le corresponderá en **exclusiva** autorizar la **emisión del euro**. Será **independiente** en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas.

El **objetivo principal** del BCE es la **estabilidad de precios**. Se rige por tres **órganos rectores**: el **Comité Ejecutivo** (Presidente, Vicepresidente y otros cuatro miembros, nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada para un mandato de **8 años no renovable**, art. 283.2 TFUE), el **Consejo de Gobierno** (Comité Ejecutivo más los

gobernadores de los bancos centrales de los Estados del euro), que es el **órgano supremo de decisión**, y el **Consejo General**, órgano transitorio mientras haya Estados sin euro. La **Eurozona** está integrada, a fecha de este tema, por **21 Estados miembros**, tras la incorporación de **Bulgaria el 1 de enero de 2026**.

MATIZ

El mandato del **Comité Ejecutivo del BCE** es el **más largo (8 años)** y el **único no renovable** entre los cargos de las instituciones de la Unión. No confundir el **SEBC** (BCE + los 27 bancos centrales nacionales) con el **Eurosistema** (BCE + bancos centrales de los Estados del euro): el segundo es el que **dirige la política monetaria**.

9. Las siete instituciones en una sola vista

Institución	Sede	Composición	Regla de decisión / dato clave
Consejo Europeo	Bruselas	Jefes de Estado o de Gobierno + Presidente + Presidente de la Comisión	Consenso; Presidente 2,5 años renovable una vez; no legisla
Consejo	Bruselas	Un ministro por Estado (según materia)	Mayoría cualificada 55-65; presidencia rotatoria por tríos
Comisión Europea	Bruselas	27 comisarios (1 por Estado)	Mayoría de sus miembros; iniciativa legislativa; guardiana de los Tratados; mandato 5 años
Parlamento Europeo	Estrasburgo	720 diputados (legislatura 2024-2029)	Mayoría de votos emitidos; sufragio universal directo; mandato 5 años
TJUE	Luxemburgo	TJ (27 jueces + abogados generales) + TG (54 jueces)	Garantiza el respeto del Derecho; jueces 6 años

Tribunal de Cuentas	Luxemburgo	27 miembros (1 por Estado)	Fiscaliza las cuentas; Declaración de Fiabilidad anual; miembros 6 años
BCE	Fráncfort	Comité Ejecutivo + Consejo de Gobierno + Consejo General	Política monetaria del euro; estabilidad de precios; personalidad jurídica propia

TEMA 13

Epígrafe 2 — El ordenamiento jurídico de la Unión Europea y sus fuentes

1. Un ordenamiento jurídico propio y autónomo

La Unión Europea no es una organización internacional al uso. Cuando España se adhirió a las Comunidades Europeas el **1 de enero de 1986**, no se limitó a asumir obligaciones frente a otros Estados: se integró en un **ordenamiento jurídico propio**, dotado de instituciones con capacidad normativa directa sobre los Estados y sobre los ciudadanos. Ese ordenamiento es **autónomo** respecto del Derecho internacional clásico y del Derecho de cada Estado miembro, y se aplica de manera **uniforme** en los veintisiete.

La idea de autonomía la formuló el propio Tribunal de Justicia en 1963, al afirmar que la entonces Comunidad constituía «*un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional*» en cuyo beneficio los Estados habían limitado sus derechos soberanos, y cuyos sujetos no eran solo los Estados, sino **también sus nacionales** (sentencia Van Gend en Loos). De esa autonomía se derivan las dos consecuencias que estructuran todo el sistema: los principios de **primacía** y de **efecto directo**.

Las **fuentes** de ese ordenamiento se ordenan en tres grandes escalones, más dos categorías transversales:

- El **Derecho originario o primario**: los Tratados y las normas de idéntico rango.
- El **Derecho derivado o secundario**: los actos que las instituciones dictan al amparo de los Tratados (art. 288 TFUE).
- El **Derecho complementario**: los acuerdos internacionales celebrados por la Unión y los convenios entre Estados miembros.
- Transversalmente, la **jurisprudencia del TJUE** y los **principios generales del Derecho de la Unión**, que la propia jurisprudencia decanta (seguridad jurídica, proporcionalidad, confianza legítima, no discriminación, derechos fundamentales).

Los **acuerdos internacionales** celebrados por la Unión ocupan un **rango intermedio** dentro del sistema: quedan **subordinados al Derecho originario** —de ahí que el TJUE pueda verificar su compatibilidad con los Tratados antes de su celebración—, pero se sitúan **por encima del Derecho derivado**, que debe respetarlos y no puede contradecirlos.

MATIZ

No deben confundirse el **Derecho originario** y el **derivado**. El originario lo crean los **Estados miembros** como «señores de los Tratados», mediante el procedimiento de reforma del art. 48 TUE y con ratificación interna. El derivado lo dictan las **instituciones de la Unión** (Parlamento, Consejo, Comisión) dentro de las competencias que los Tratados les atribuyen. Por eso el derivado siempre está **subordinado** al originario y debe respetarlo, so pena de anulación por el TJUE.

2. El Derecho originario: los Tratados

El **Derecho originario** ocupa la cúspide del ordenamiento europeo. Está integrado, fundamentalmente, por los dos Tratados vigentes tras la reforma de Lisboa (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009): el **Tratado de la Unión Europea (TUE)** y el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**. Ambos tienen **idéntico valor jurídico**, según proclama el art. 1 TUE.

Artículo 1 TUE · Los dos Tratados y su valor jurídico

La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (en lo sucesivo denominados «los Tratados»). Ambos Tratados tienen el **mismo valor jurídico**. La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea.

Junto a los dos Tratados forman parte del Derecho originario, con **su mismo rango**:

- La **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, que el art. 6.1 TUE dota del «*mismo valor jurídico que los Tratados*», aunque formalmente no se incorpore a su texto.
- Los **Protocolos y Anexos** anejos a los Tratados, que el art. 51 TUE declara «*parte integrante de los mismos*».
- Los **Tratados de adhesión** de cada Estado miembro y las sucesivas reformas (Maastricht, Ámsterdam, Niza, Lisboa).

El Derecho originario delimita las **competencias** de la Unión con arreglo al **principio de atribución** del art. 5 TUE: la Unión solo actúa dentro de los límites de las competencias que los Estados le han atribuido; toda competencia no atribuida sigue perteneciendo a los Estados. Ese principio explica que las instituciones no puedan legislar sobre cualquier materia, sino únicamente cuando un artículo de los Tratados les proporciona una **base jurídica** habilitante.

RECUERDA

El Derecho originario es el **parámetro de validez** de todo el Derecho derivado. Un reglamento o una directiva que rebasen la base jurídica del Tratado, o que vulneren la Carta de Derechos Fundamentales, pueden ser **anulados** por el TJUE mediante el recurso de anulación (art. 263 TFUE) o declarados **inválidos** por vía prejudicial (art. 267 TFUE). Los Tratados no se pueden impugnar ante el TJUE: son la norma suprema del sistema.

3. El Derecho derivado: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes

Para ejercer sus competencias, las instituciones dictan los **actos jurídicos** que enumera, de forma cerrada, el art. 288 TFUE. Este precepto ordena el sistema de fuentes derivadas y es de aplicación constante.

Artículo 288 TFUE · Los actos jurídicos de la Unión

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán **reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes**.

El **reglamento** tendrá un **alcance general**. Será **obligatorio en todos sus elementos** y **directamente aplicable** en cada Estado miembro.

La **directiva** obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al **resultado** que deba conseguirse, dejando, *sin embargo*, a las autoridades nacionales la elección de la **forma** y de los **medios**.

La **decisión** será obligatoria en todos sus elementos. *Cuando* designe destinatarios, *solo* será obligatoria para estos.

Las **recomendaciones** y los **dictámenes** **no serán vinculantes**.

Cada acto responde a una lógica propia:

- El **reglamento** es el acto más potente. Tiene *alcance general* (se dirige a categorías abstractas de destinatarios, no a sujetos determinados), es *obligatorio en todos sus elementos* y, sobre todo, es *directamente aplicable*: se integra en el ordenamiento interno **desde su entrada en vigor**, sin necesidad de ninguna norma nacional que lo incorpore. Funciona, en la práctica, como una «ley europea».
- La **directiva** fija un **resultado** obligatorio pero deja al Estado la elección de la *forma* y *los medios* para alcanzarlo. Necesita, por tanto, una **transposición**: una norma interna que la incorpore dentro del **plazo** que la propia directiva señala. Es el instrumento típico de la **armonización** de legislaciones nacionales.
- La **decisión** es obligatoria en todos sus elementos; cuando designa destinatarios (un Estado, una empresa), solo obliga a estos. Es el acto individual por excelencia (por ejemplo, una decisión de la Comisión que declara una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior).
- Las **recomendaciones** y los **dictámenes** **no vinculan**: orientan conductas o expresan una opinión, pero no crean obligaciones jurídicas exigibles.

Acto	Alcance	¿Obligatorio?	¿Aplicación directa?	¿Necesita transposición?
Reglamento	General	Sí, en todos sus elementos	Sí	No (y no debe transponerse)
Directiva	Estados destinatarios	Sí, en cuanto al resultado	No (por regla general)	Sí , dentro de plazo
Decisión	General o individual	Sí, en todos sus elementos	Sí (para sus destinatarios)	No
Recomendación	—	No	—	—
Dictamen	—	No	—	—

A esta clasificación por su **fuerza jurídica** se superpone otra, introducida por Lisboa, según el **procedimiento** de adopción (arts. 289 a 291 TFUE):

- **Actos legislativos** (art. 289 TFUE): reglamentos, directivas y decisiones adoptados por el procedimiento legislativo **ordinario** (Parlamento y Consejo, a propuesta de la Comisión) o **especial**.
- **Actos delegados** (art. 290 TFUE): los que la Comisión dicta para completar o modificar elementos **no esenciales** de un acto legislativo, por delegación expresa de este.
- **Actos de ejecución** (art. 291 TFUE): los que la Comisión —o, excepcionalmente, el Consejo— dicta cuando se precisan condiciones uniformes de ejecución de un acto jurídicamente vinculante.

Los actos se publican en el **Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)** o se notifican a sus destinatarios, y entran en vigor en la fecha que fijen o, en su defecto, a los **veinte días** de su publicación (art. 297 TFUE).

EJEMPLO

③ **Reglamento frente a directiva: el aduanero y el IVA.** Dos pilares de la fiscalidad que gestiona la Agencia Tributaria ilustran la diferencia.

- El **Código Aduanero de la Unión** es el **Reglamento (UE) n.º 952/2013**. Al ser reglamento, es *directamente aplicable*: rige en España tal cual, sin que las Cortes tengan que dictar —ni puedan— una ley que lo reproduzca. El operador y el funcionario de Aduanas aplican el propio texto del reglamento.

- El **IVA**, en cambio, está armonizado por la **Directiva 2006/112/CE**. Como directiva, fija el *resultado* (un impuesto sobre el valor añadido de estructura común), pero cada Estado elige la *forma*: España la transpuso mediante la **Ley 37/1992, del IVA**. Lo que el ciudadano aplica es la ley española, no la directiva.

Misma materia europea, dos técnicas: el reglamento entra sin intermediario; la directiva necesita la ley interna que la incorpore.

MATIZ

El reglamento **no se transpone** y, más aún, el Estado tiene **prohibido** dictar normas internas que lo reproduzcan o disimulen su naturaleza europea, porque ello podría enmascarar su origen y comprometer su aplicación uniforme. Solo cabe la norma interna estrictamente necesaria para su **ejecución** (designar la autoridad competente, fijar el procedimiento sancionador, etc.). La directiva, por el contrario, **exige** una norma interna de transposición dentro del plazo. Confundir ambos regímenes es un error clásico.

4. Los principios de primacía y efecto directo

Que exista un ordenamiento europeo autónomo sería inoperante si el Derecho nacional pudiera desplazarlo o si sus normas no fueran invocables por los particulares. La jurisprudencia del TJUE resolvió ambos problemas con dos principios que **no figuran expresamente** en el articulado de los Tratados, pero que son la base del sistema: la primacía y el efecto directo.

4.1. El principio de primacía

En caso de conflicto, el **Derecho de la Unión prevalece** sobre el Derecho nacional, cualquiera que sea su rango —incluidas las leyes orgánicas y ordinarias—. El principio fue proclamado en la sentencia **Costa contra ENEL** (TJ, 15 de julio de 1964, asunto 6/64):

los Estados no pueden hacer prevalecer, contra un ordenamiento jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, una medida nacional posterior.

La primacía se completó con dos precisiones capitales:

- En **Simmenthal** (TJ, 9 de marzo de 1978, asunto 106/77), el Tribunal declaró que el juez nacional debe **inaplicar** por su propia autoridad la norma interna contraria al Derecho de la Unión, **sin esperar** a su derogación ni a un pronunciamiento del tribunal constitucional.
- En **Internationale Handelsgesellschaft** (TJ, 17 de diciembre de 1970, asunto 11/70), sostuvo que la primacía opera **incluso frente a normas constitucionales** nacionales, tesis que ha generado la tensión clásica con los tribunales constitucionales de los Estados.

Aunque no consta en el texto de los Tratados, la primacía figura recogida en la **Declaración n.º 17 relativa a la primacía**, aneja al Acta Final del Tratado de Lisboa, que recuerda la jurisprudencia consolidada del TJUE.

MATIZ

En España, el Tribunal Constitucional (**Declaración 1/2004, de 13 de diciembre**) matizó que la primacía del Derecho de la Unión opera sobre el Derecho **infraconstitucional**, distinguiéndola de la **supremacía** de la Constitución. Primacía es categoría *aplicativa* (qué norma se aplica con preferencia); supremacía es categoría *procedimental* (la Constitución es la norma suprema del ordenamiento español). Una contradicción insalvable entre el Derecho de la Unión y la Constitución exigiría **reforma constitucional** o renegociación de los Tratados, no la simple inaplicación de la norma constitucional.

4.2. El efecto directo

Las disposiciones del Derecho de la Unión que sean **claras, precisas e incondicionales** despliegan **efecto directo**: crean por sí mismas derechos que los particulares pueden **invocar ante los jueces nacionales**, sin necesidad de una norma interna intermediaria. El principio nació en **Van Gend en Loos** (TJ, 5 de febrero de 1963, asunto 26/62), a

propósito de un derecho de aduana que un importador holandés opuso frente a su propia Administración.

El alcance del efecto directo depende del tipo de acto:

- Los **reglamentos** tienen **siempre** efecto directo, tanto **vertical** (frente al Estado) como **horizontal** (entre particulares), por su propia aplicabilidad directa.
- Las **directivas** solo tienen efecto directo **excepcionalmente**: cuando ha **vencido el plazo de transposición** sin que el Estado la haya transpuesto correctamente, y únicamente en su dimensión **vertical** —el particular la invoca frente al Estado incumplidor, no frente a otro particular—. La razón es que un Estado no puede beneficiarse de su propio incumplimiento.

EJEMPLO

④ **La primacía frente a una ley nacional.** Una ley española grava con un impuesto interno los productos importados de otro Estado miembro de forma más onerosa que a los nacionales similares, en contra del art. 110 TFUE (prohibición de tributos internos discriminatorios). Un importador recurre la liquidación.

- El juez español comprueba que la ley interna **contradice** una norma clara e incondicional del Tratado.
- Por el principio de **primacía** y la doctrina *Simmenthal*, **inaplica** la ley nacional en ese litigio y resuelve conforme al art. 110 TFUE, **sin** plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.
- La ley española no queda derogada ni anulada —eso corresponde a otros cauces—, pero **no se aplica** al caso, porque el Derecho de la Unión prevalece.

Primacía y efecto directo actúan aquí de la mano: el efecto directo del art. 110 TFUE permite al particular invocarlo, y la primacía obliga al juez a preferirlo sobre la ley interna.

MATIZ

Primacía y efecto directo no son sinónimos. La **primacía** resuelve un problema de **jerarquía**: qué norma prevalece cuando dos entran en conflicto. El **efecto directo** resuelve un problema de **aplicabilidad**: si una norma europea puede invocarse directamente ante los tribunales. Son principios **distintos y complementarios**: una norma puede primar sin tener efecto directo (por no ser suficientemente clara e incondicional) y, a la inversa, el efecto directo carecería de utilidad sin la primacía que asegura su preferencia.

5. La aplicación uniforme y la cuestión prejudicial

Un ordenamiento común solo cumple su función si se interpreta y aplica **igual** en los veintisiete Estados. Ese objetivo de **aplicación uniforme** descansa sobre dos piezas: el deber de **cooperación leal** del art. 4.3 TUE —que obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión y a abstenerse de cuanto pueda ponerlo en peligro— y, sobre todo, el mecanismo de la **cuestión prejudicial** del art. 267 TFUE.

Artículo 267 TFUE · La cuestión prejudicial

El **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la **interpretación** de los Tratados;
- b) sobre la **validez e interpretación** de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano **podrá** pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

*Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones **no sean susceptibles de ulterior recurso** judicial de Derecho interno, dicho órgano estará **obligado** a someter la cuestión al Tribunal.*

La cuestión prejudicial **no es un recurso**, sino un **mecanismo de cooperación judicial** entre el juez nacional y el TJUE. Sus rasgos esenciales:

- La plantea el **juez nacional**, no las partes del litigio, cuando alberga dudas sobre la **interpretación** de los Tratados o del Derecho derivado, o sobre la **validez** de un acto derivado.
- El TJUE **no resuelve el litigio**: interpreta el Derecho de la Unión (o declara la validez o invalidez del acto) y **devuelve** el asunto al juez nacional, que dicta sentencia aplicando esa interpretación.
- Es **facultativa** para los órganos ordinarios («podrá»), pero **obligatoria** para los que resuelven en **última instancia** («estará obligado»), pues son la última oportunidad de garantizar la uniformidad.
- La obligación cede en los supuestos de la doctrina **CILFIT** (TJ, 6 de octubre de 1982, asunto 283/81): cuando la cuestión es materialmente idéntica a otra ya resuelta, cuando existe jurisprudencia consolidada del TJUE, o cuando la aplicación correcta es tan evidente que no deja lugar a duda razonable («acto claro»).
- La sentencia prejudicial produce efecto **erga omnes**: vincula no solo al juez que preguntó, sino a todos los órganos que se enfrenten a la misma norma.

Este mecanismo de cooperación judicial garantiza que una misma disposición europea se interprete de forma uniforme en todos los Estados miembros., y el particular obtiene una interpretación única frente a la fragmentación que producirían veintisiete jurisdicciones interpretando por su cuenta.

RECUERDA

Síntesis del sistema de fuentes. (1) **Derecho originario:** TUE y TFUE — mismo valor jurídico (art. 1 TUE)— más la Carta de Derechos Fundamentales (art. 6.1 TUE) y los Protocolos (art. 51 TUE); es la norma suprema y el parámetro de validez del resto. (2) **Derecho derivado (art. 288 TFUE):** reglamento (obligatorio, directamente aplicable, no se transpone), directiva (obliga al resultado, se transpone), decisión (obligatoria, general o individual), recomendación y dictamen (no vinculantes). (3) Dos principios sostienen el edificio: **primacía** (*Costa/ENEL*, 6/64 — jerarquía) y **efecto directo** (*Van Gend en Loos*, 26/62 — aplicabilidad). (4) La **aplicación uniforme** se garantiza mediante la **cuestión prejudicial** (art. 267 TFUE): la plantea el juez nacional, es obligatoria en última instancia salvo *acto claro* (*CILFIT*, 283/81), y su fallo vincula *erga omnes*.

TEMA 13

Epígrafe 3 — La libre circulación de mercancías y la unión aduanera

La libre circulación de mercancías es una de las cuatro libertades fundamentales sobre las que se edifica el mercado interior y, cronológicamente, la primera que la Unión llevó a término. Su realización descansa en dos pilares que el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (TFUE) regula en su **Parte Tercera, Título II** (arts. 28 a 37): de un lado, una **unión aduanera** que borra las fronteras arancelarias internas y presenta un frente común hacia el exterior; de otro, la **prohibición de las restricciones cuantitativas** y de cualquier medida que produzca un efecto equivalente. El primero es un pilar de naturaleza *tributaria* —suprime derechos de aduana y exacciones—, y el segundo es de naturaleza *reglamentaria* —suprime cupos, contingentes y trabas administrativas al comercio—. Para el Técnico de Hacienda importa además la conexión directa de este bloque con el **Código Aduanero de la Unión** (Reglamento (UE) n.º 952/2013), cuya aplicación práctica se aborda en los temas de aduanas (T33 a T36): el TFUE fija el marco constitucional y el Código lo desarrolla operativamente.

1. La unión aduanera: territorio único y arancel aduanero común (arts. 28 a 32 TFUE)

El punto de partida es el **art. 28 TFUE**, que define la unión aduanera con una doble vertiente: hacia dentro, la supresión total de las barreras arancelarias entre Estados miembros; hacia fuera, un **arancel aduanero común** (AAC) frente a terceros países.

Artículo 28 del TFUE · Definición de la unión aduanera

1. La Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los **derechos de aduana** de importación y expor-

tación y de cualesquiera **exacciones de efecto equivalente**, así como la adopción de un **arancel aduanero común** en sus relaciones con terceros países.

2. Las disposiciones del artículo 30 y del capítulo 3 del presente título se aplicarán a los productos **originarios de los Estados miembros** y a los productos procedentes de terceros países que se encuentren en **libre práctica** en los Estados miembros.

De este precepto se extraen las tres notas que caracterizan la unión aduanera y la distinguen de una simple zona de libre comercio. La primera es la **totalidad**: la unión «abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías», sin distinguir por sectores ni por origen agrícola o industrial. La segunda es la **doble prohibición interna**, que alcanza tanto a los derechos de aduana propiamente dichos como a las exacciones de efecto equivalente, para que la barrera suprimida no reaparezca bajo otro nombre. La tercera es el **arancel exterior único**: a diferencia de una mera zona de libre comercio —donde cada Estado conserva su propio arancel frente a terceros—, en la unión aduanera todos los Estados aplican el mismo AAC, lo que hace innecesarios los controles de origen en el tráfico interno.

El **territorio aduanero** resultante es, por tanto, **único**: una mercancía que ha entrado regularmente por cualquier punto de la frontera exterior circula después por todo el territorio de la Unión como si fuera un solo espacio. Ese territorio aduanero único no coincide exactamente con la suma de los territorios de los Estados miembros —hay inclusiones y exclusiones que precisa el **art. 4 del Código Aduanero de la Unión**—, y su delimitación operativa se estudia en el tema de aduanas correspondiente.

El **art. 31 TFUE** completa el pilar exterior al atribuir la fijación de los derechos del arancel aduanero común: «*Los derechos del arancel aduanero común serán fijados por el Consejo, a propuesta de la Comisión*». Y el **art. 32 TFUE** orienta la actuación de la Comisión en la gestión de este capítulo, mandándole atender, entre otros criterios, a la necesidad de promover los intercambios con terceros países y de evitar perturbaciones graves en la vida económica de los Estados miembros.

Ahora bien, el corazón *prohibitivo* de la unión aduanera —lo que impide que las fronteras fiscales internas resuciten— está en el **art. 30 TFUE**.

Artículo 30 del TFUE · Prohibición de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente

Quedarán prohibidos entre los Estados miembros los **derechos de aduana** de importación y exportación o **exacciones de efecto equivalente**. Esta prohibición se aplicará también a los derechos de aduana de **carácter fiscal**.

La prohibición es **absoluta y automática**: no admite excepciones, no requiere desarrollo normativo y se aplica con independencia de la cuantía del gravamen o de la finalidad que persiga el Estado. El concepto clave es el de **exacción de efecto equivalente** (EEE), una categoría de creación jurisprudencial que el Tribunal de Justicia ha definido de forma amplísima: es EEE toda carga pecuniaria, por mínima que sea, impuesta unilateralmente a las mercancías **por el hecho de cruzar la frontera**, cualquiera que sea su denominación o técnica. Da igual que se llame «tasa», «canon» o «derecho estadístico», y da igual que su recaudación se destine a un fin loable: si grava el paso de la frontera, está prohibida.

EJEMPLO

⑤ **Una exacción de efecto equivalente encubierta.** Un Estado miembro establece una «tasa de inspección sanitaria» de 2 € por cada partida de fruta que entra desde otro Estado miembro, alegando que financia los controles fitosanitarios en el punto fronterizo. Aunque la cuantía es ridícula y la finalidad parece razonable, la carga se exige **por atravesar la frontera interior** y recae solo sobre el producto que llega de otro Estado. Es una **exacción de efecto equivalente** prohibida por el art. 30 TFUE, y el Estado deberá suprimirla y devolver lo cobrado. Solo se salvaría si fuese la contraprestación de un servicio efectivamente prestado al operador, proporcionada a su coste, o si respondiera a un control impuesto por el propio Derecho de la Unión.

MATIZ

No hay que confundir tres figuras que operan en planos distintos. El **derecho de aduana** y la **exacción de efecto equivalente** (art. 30) gravan el *cruce de la frontera* y están **prohibidos sin excepción**. En cambio, el **tributo interno** —el IVA, un impuesto especial— grava el *consumo o el producto* con independencia de su procedencia y **sí es lícito**, siempre que no discrimine el producto importado: esa exigencia de no discriminación fiscal la impone un precepto distinto, el **art. 110 TFUE**. La línea divisoria es limpia: un mismo pago no puede ser a la vez exacción de efecto equivalente y tributo interno; o grava la frontera (prohibido) o grava el consumo sin discriminar (permitido).

2. La libre práctica de las mercancías de terceros países (art. 29 TFUE)

La unión aduanera no beneficia solo a las mercancías «europeas». Gracias al arancel exterior común, un producto fabricado en un tercer país que ha pagado los derechos en la frontera de la Unión queda **asimilado** a la mercancía originaria y circula después libremente. Esa asimilación es la **libre práctica**, definida en el **art. 29 TFUE**.

Artículo 29 del TFUE · Mercancías en libre práctica

Se considerarán en **libre práctica** en un Estado miembro los productos procedentes de terceros países respecto de los cuales se hayan cumplido las **formalidades de importación** y percibido en dicho Estado miembro los **derechos de aduana** y cualesquiera otras exacciones de efecto equivalente exigibles, siempre que no se hubieren beneficiado de una **devolución total o parcial** de los mismos.

La lógica es la del art. 28.2: una vez que la mercancía de tercer país ha «entrado» pagando el arancel común, sería absurdo volver a controlarla o gravarla al pasar de un Estado a otro,

porque ya soportó la barrera exterior única. Por eso el producto en libre práctica disfruta de la misma libertad de circulación interior que el producto originario de la Unión.

El TFUE fija el concepto; el **Código Aduanero de la Unión** aporta la *mecánica*. El despacho «a libre práctica» es uno de los regímenes aduaneros regulados en el Código y confiere a la mercancía no perteneciente a la Unión el **estatuto aduanero de mercancía de la Unión** (art. 201 del CAU). La conexión es directa: la libre práctica del art. 29 TFUE es lo que, en el lenguaje operativo del Código, se logra al ultimar el despacho a libre práctica, previo pago de los derechos y cumplimiento de las medidas de política comercial. Su tramitación concreta se estudia en los temas de aduanas (T33 a T36).

MATIZ

No coinciden el despacho a **libre práctica** y el despacho a **consumo**. El primero confiere a la mercancía de un tercer país el **estatuto aduanero de mercancía de la Unión** tras pagar el **arancel aduanero común**, deuda **idéntica en cualquier aduana** de la Unión, y le abre la libre circulación interior. El segundo la habilita para el **consumo interno** y desencadena la fiscalidad indirecta del Estado de destino —**IVA a la importación e impuestos especiales**—, cuyos **tipos varían de un Estado miembro a otro**. Una mercancía puede quedar en libre práctica sin haberse despachado aún a consumo.

3. La cooperación aduanera (art. 33 TFUE)

Un territorio aduanero único con veintisiete administraciones nacionales aplicando el mismo arancel exige coordinación. El **art. 33 TFUE** proporciona la base jurídica para reforzarla.

Artículo 33 del TFUE · Cooperación aduanera

Dentro del ámbito de aplicación de los Tratados, el **Parlamento Europeo** y el **Consejo**, con arreglo al **procedimiento legislativo ordinario**, adoptarán

medidas destinadas a **fortalecer la cooperación aduanera** entre los Estados miembros y entre estos y la **Comisión**.

Este precepto es la base habilitante de los instrumentos de gestión común de la aduana: los programas de asistencia (como el programa *Aduana*), los sistemas informáticos compartidos y, sobre todo, el propio **Código Aduanero de la Unión**, que uniformiza la normativa material aplicada por todas las administraciones. La cooperación del art. 33 explica por qué la aduana, aun ejecutada por autoridades nacionales, funciona como un servicio integrado al servicio de una única frontera exterior.

4. La prohibición de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente (arts. 34 y 35 TFUE)

Suprimidas las barreras *arancelarias*, quedaba un segundo tipo de obstáculo: las barreras *físicas y reglamentarias* —los cupos, los contingentes, las prohibiciones de importar, las exigencias técnicas nacionales—. De ellas se ocupa el **capítulo 3 del Título II**, cuyos artículos 34 y 35 fijan la prohibición en términos simétricos para la importación y la exportación.

Artículo 34 del TFUE · Restricciones cuantitativas a la importación

Quedarán prohibidas entre los Estados miembros las **restricciones cuantitativas a la importación**, así como todas las **medidas de efecto equivalente**.

Artículo 35 del TFUE · Restricciones cuantitativas a la exportación

Quedarán prohibidas entre los Estados miembros las **restricciones cuantitativas a la exportación**, así como todas las **medidas de efecto equivalente**.

Una **restricción cuantitativa** es la limitación total o parcial del volumen de mercancías que puede importarse o exportarse: la prohibición de importar un producto, un contingente máximo, un cupo. El concepto verdaderamente expansivo es, otra vez, el de **medida de efecto equivalente** (MEE). El Tribunal de Justicia, en la conocida *fórmula Dassonville*, entiende por tal **toda regulación comercial de un Estado miembro que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio** dentro de la Unión, aunque no imponga un cupo formal. La jurisprudencia posterior (doctrina *Cassis de Dijon*) añadió el **principio de reconocimiento mutuo**: un producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debe poder venderse en los demás, salvo que exista una **exigencia imperativa** que justifique lo contrario. Así, exigencias nacionales sobre composición, denominación, etiquetado o formato pueden constituir MEE cuando cierran de hecho el mercado al producto de otro Estado.

5. Las excepciones del artículo 36 TFUE

La prohibición de los arts. 34 y 35 no es absoluta. El **art. 36 TFUE** enumera de forma **tasada** los intereses no económicos que autorizan a un Estado a mantener restricciones, y añade una cláusula de cierre para evitar el abuso.

Artículo 36 del TFUE · Excepciones justificadas

Las disposiciones de los artículos 34 y 35 no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito **justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial**. No obstante, tales prohibiciones o restricciones **no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio** entre los Estados miembros.

Dos ideas gobiernan la aplicación de este precepto. La primera es que la lista de motivos es **cerrada** y se interpreta *restrictivamente*: solo valen los intereses expresamente citados —

y, señaladamente, ninguno de naturaleza puramente económica o recaudatoria, que jamás justifica una restricción—. La segunda es que la medida debe superar un **doble filtro**: ha de ser *proporcionada* (idónea y no sustituible por otra menos restrictiva) y no puede encubrir una discriminación arbitraria ni un proteccionismo disfrazado. La frase final del artículo es precisamente esa válvula de seguridad.

EJEMPLO

⑥ **Una restricción justificada por el art. 36.** Un Estado miembro prohíbe la importación de un lote de carne procedente de otro Estado porque en la zona de origen se ha declarado un brote de peste porcina. La medida es una restricción cuantitativa (prohibición de importar), pero está **justificada por la protección de la salud y vida de las personas y animales**, uno de los motivos del art. 36. Será lícita **si** se limita a lo necesario para conjurar el riesgo sanitario y se levanta en cuanto el brote desaparece; dejaría de estarlo si se prolongara sin causa o se aplicara solo a los productos extranjeros para blindar a los ganaderos nacionales, porque entonces sería una «discriminación arbitraria» o una «restricción encubierta del comercio».

RECUERDA

Dos prohibiciones, dos regímenes. La barrera **arancelaria** —derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente (art. 30)— está prohibida **de forma absoluta y sin excepciones**. La barrera **cuantitativa y reglamentaria** —restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente (arts. 34 y 35)— admite las **excepciones tasadas del art. 36**, siempre bajo el control de proporcionalidad y no discriminación. Y no confundir ninguna de las dos con el **tributo interno no discriminatorio** (art. 110 TFUE), que es plenamente lícito.

6. Los monopolios nacionales de carácter comercial (art. 37 TFUE)

El Título II se cierra con una regla dirigida a los **monopolios nacionales de carácter comercial**. El **art. 37 TFUE** no ordena suprimirlos, pero impone a los Estados **adecuarlos** de modo que quede excluida **toda discriminación** entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las **condiciones de abastecimiento y de mercado**. Alcanza a los monopolios de importación o exportación de productos —los históricos monopolios de tabacos o de alcoholes, por ejemplo— y persigue que su gestión pública no reintroduzca las barreras que los artículos anteriores han eliminado.

TEMA 13

Epígrafe 4 — La aduana y las políticas de la Unión. La OMC y la OMA

1. La aduana como instrumento de las políticas de la Unión

La aduana desempeña hoy funciones que exceden el cobro de derechos en frontera: sirve de instrumento a varias políticas de la Unión Europea., hasta el punto de que la actividad aduanera se ha convertido en el principal punto de contacto entre el territorio de la Unión y el resto del mundo por el que circulan mercancías. Hacia el exterior, la Unión Europea funciona como un territorio aduanero único: las aduanas nacionales aplican una misma normativa —el **Código Aduanero de la Unión**, aprobado por el **Reglamento (UE) n.º 952/2013**— y un mismo arancel frente a terceros países.

El fundamento primario está en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que en su Título II de la Tercera Parte sitúa la **libre circulación de mercancías** sobre la base de una unión aduanera.

Artículo 28.1 del TFUE · La unión aduanera

La Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la **prohibición**, entre los Estados miembros, de los **derechos de aduana** de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un **arancel aduanero común** en sus relaciones con terceros países.

De este precepto brotan las dos caras de toda unión aduanera. Hacia dentro, la **supresión** de los derechos y de las exacciones de efecto equivalente entre los Estados miembros: es lo que permite que una mercancía despachada en cualquier punto de la Unión circule después libremente por el mercado interior. Hacia fuera, un **arancel aduanero común** (regulado por el Reglamento (CEE) n.º 2658/87, del que dependen la Nomenclatura Combinada y

el arancel integrado **TARIC**) que se aplica por igual con independencia de la aduana por la que la mercancía entre. Esta segunda cara es la que distingue a la unión aduanera de una simple zona de libre comercio y la que hace de la aduana el brazo ejecutor de varias políticas a la vez.

Pueden agruparse en cuatro grandes funciones:

- **Política comercial común.** El arancel exterior común y las medidas de defensa comercial (antidumping, antisubvención, contingentes) son competencia **exclusiva** de la Unión y se ejecutan en la aduana. El TFUE lo ordena en su Quinta Parte, dedicada a la acción exterior.

Artículo 207.1 del TFUE · La política comercial común

La política comercial común se basará en **principios uniformes**, en particular por lo que se refiere a las **modificaciones arancelarias**, la **celebración de acuerdos** arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las **medidas de protección comercial**, entre ellas las que deban adoptarse en caso de **dumping** y **subvenciones**. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.

- **Protección del mercado interior y de los ciudadanos.** La aduana controla que las mercancías importadas cumplan las normas de seguridad, sanidad, medio ambiente o propiedad intelectual; interviene en la lucha contra las falsificaciones, el tráfico de bienes de doble uso, de especies protegidas o de bienes culturales, y aplica las **sanciones y embargos** internacionales.
- **Recaudación y fiscalidad indirecta.** Los derechos de aduana son un **recurso propio** del presupuesto de la Unión. Pero, además, la importación es el hecho imponible que dispara la fiscalidad indirecta interna: la aduana liquida el **IVA a la importación** y los **impuestos especiales** de fabricación cuando la mercancía se despacha a libre práctica

y consumo. La frontera exterior es, así, el punto donde se enlazan el derecho aduanero de la Unión y el sistema tributario del Estado miembro.

- **Seguridad y control de la cadena logística.** Desde la reforma que introdujo el Código Aduanero de la Unión, la aduana no solo vela por lo fiscal, sino por la **seguridad** de la cadena de suministro: análisis de riesgo previo a la llegada, declaración sumaria de entrada y la figura del **Operador Económico Autorizado (OEA)**, que reconoce fiabilidad al operador a cambio de simplificaciones.

EJEMPLO

⑦ **Una sola operación, cuatro políticas.** Un contenedor de bicicletas eléctricas llega al puerto de Barcelona procedente de un tercer país. En un único despacho, la aduana: (1) aplica el arancel exterior común y comprueba si procede un **derecho antidumping** —política comercial—; (2) verifica el marcado CE y que no vulnere una patente registrada —protección del mercado interior—; (3) liquida el **IVA a la importación** al 21 % sobre el valor en aduana incrementado en los derechos —fiscalidad indirecta—; y (4) contrasta la mercancía con el análisis de riesgo previo a la llegada —seguridad—. La misma ventanilla sirve a la vez a cuatro políticas de la Unión.

Ahora bien, la Unión no diseña estas políticas en el vacío. Las ejerce dentro de un marco jurídico internacional que ella misma ha suscrito. Dos organizaciones vertebran ese marco: la **Organización Mundial del Comercio**, que fija las reglas del comercio, y la **Organización Mundial de Aduanas**, que armoniza las técnicas aduaneras. La Unión es miembro de pleno derecho de ambas.

2. La Organización Mundial del Comercio (OMC)

2.1. Origen: del GATT al Acuerdo de Marrakech (1994)

Tras la Segunda Guerra Mundial se intentó levantar una Organización Internacional del Comercio que nunca llegó a nacer. En su lugar quedó en pie, desde 1947, el **Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio** (GATT, por sus siglas inglesas), un tratado que, pese a carecer de estructura institucional propia, ordenó el comercio mundial

durante casi medio siglo a través de sucesivas **rondas de negociación** dirigidas a rebajar los aranceles.

La más ambiciosa de esas rondas fue la **Ronda Uruguay** (1986-1994). De ella salió el **Acuerdo de Marrakech**, firmado el **15 de abril de 1994** y en vigor el **1 de enero de 1995**, por el que se crea la **Organización Mundial del Comercio (OMC)**. La OMC, con sede en **Ginebra**, es ya una verdadera organización internacional con personalidad jurídica: sustituye al viejo GATT como marco institucional, aunque conserva su contenido —hoy llamado **GATT de 1994**— como uno de sus acuerdos.

MATIZ

No debe confundirse el GATT con la OMC. El **GATT** es un acuerdo (sobre mercancías) que sigue vigente integrado en la OMC; la **OMC** es la organización que lo administra junto con los demás acuerdos. Decir «el GATT» para referirse a la organización es un error frecuente: la organización es la OMC desde 1995.

2.2. Principios rectores

El sistema de la OMC descansa sobre el principio de **no discriminación**, que se desdobra en dos reglas clásicas, ya presentes en el articulado del GATT:

- **Cláusula de la nación más favorecida (NMF)**. Recogida en el **artículo I del GATT de 1994**, obliga a cada miembro a extender **de forma inmediata e incondicional** a los productos de todos los demás miembros cualquier ventaja, favor o privilegio que conceda a los productos de un país. Dicho de otro modo: no se puede discriminar **entre** socios comerciales. Si se baja un arancel a un país, esa rebaja se generaliza a todos.
- **Trato nacional**. Recogido en el **artículo III del GATT de 1994**, exige que, **una vez que la mercancía importada ha entrado** en el mercado interior y ha pagado los derechos de aduana, reciba el **mismo trato** que la mercancía nacional similar en materia de impuestos internos y de regulación. No se puede discriminar **contra** el producto extranjero ya internado.

RECUERDA

Las dos reglas actúan en momentos distintos. La **NMF** opera en la *frontera* y prohíbe discriminar entre unos países y otros. El **trato nacional** opera *dentro* del mercado, ya despachada la mercancía, y prohíbe discriminar entre lo importado y lo nacional. NMF = entre extranjeros por igual; trato nacional = extranjero como nacional.

A estos dos principios se suman otros pilares del sistema: la búsqueda de un comercio **más libre** mediante negociaciones graduales, la **previsibilidad** a través de la consolidación de los aranceles (los miembros se comprometen a no superar unos techos), el fomento de la **competencia leal** y un **trato especial y diferenciado** en favor de los países en desarrollo.

2.3. Los acuerdos de la OMC

El Acuerdo de Marrakech incorpora, como anexos, el grueso normativo del sistema. Los tres grandes acuerdos multilaterales, de aceptación obligatoria para todo miembro, cubren tres ámbitos:

Ámbito	Acuerdo	Objeto
Mercancías	GATT de 1994 y acuerdos conexos	Comercio de bienes: aranceles, valoración en aduana, obstáculos técnicos, medidas sanitarias, antidumping
Servicios	AGCS / GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
Propiedad intelectual	ADPIC / TRIPS	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio

Junto a estos, el Acuerdo de Marrakech añade el **Entendimiento sobre Solución de Diferencias** (que se examina a continuación), el **Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales** y un reducido grupo de **acuerdos plurilaterales**, de aceptación voluntaria y que solo vinculan a quienes los suscriben.

De especial relieve aduanero son, dentro del ámbito de mercancías, el **Acuerdo sobre Valoración en Aduana** —que fija el valor de transacción como método principal para

determinar el valor de las mercancías, base sobre la que se calculan los derechos— y el **Acuerdo sobre Facilitación del Comercio**, de 2017, orientado a agilizar el despacho y reducir las trabas burocráticas en frontera.

2.4. El mecanismo de solución de diferencias

La gran novedad institucional de la OMC frente al GATT es un mecanismo **jurisdiccional** de resolución de conflictos entre Estados, regulado en el **Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD)**. Se ha calificado como la «joya de la corona» del sistema, porque sus decisiones son **vinculantes** y se adoptan de forma casi automática.

El órgano central es el **Órgano de Solución de Diferencias (OSD)**, integrado por todos los miembros. Cuando un país considera que otro incumple los acuerdos, el procedimiento discurre por fases sucesivas:

1. **Consultas.** Fase obligatoria de negociación entre las partes para intentar una solución amistosa.
2. **Grupo especial (*panel*).** Si las consultas fracasan, el OSD establece un grupo de expertos independientes que examina el caso y emite un informe.
3. **Apelación.** El informe del grupo especial puede recurrirse, en cuestiones de derecho, ante el **Órgano de Apelación**.
4. **Adopción y ejecución.** El OSD adopta el informe —salvo consenso en contra, el llamado *consenso negativo*, que lo hace prácticamente inevitable— y vigila su cumplimiento. Si el país condenado no se adapta, el reclamante puede quedar autorizado a adoptar **medidas de retorsión** (suspender concesiones comerciales) hasta un importe equivalente al perjuicio sufrido.

MATIZ

La técnica del **consenso negativo** invierte la lógica del antiguo GATT. Antes hacía falta el acuerdo de todos —incluido el infractor— para condenar; ahora hace falta el acuerdo de todos para *no* adoptar la decisión. Como el país vencedor nunca votará en contra de su propia victoria, los informes se adoptan de manera casi segura. Eso convierte al sistema en verdaderamente obligatorio.

2.5. Estructura orgánica

La OMC se articula en varios niveles. En la cúspide, la **Conferencia Ministerial**, órgano supremo integrado por todos los miembros, que se reúne **al menos cada dos años** y puede pronunciarse sobre cualquier acuerdo multilateral. Entre sus reuniones, la gestión ordinaria recae en el **Consejo General**, que asume además dos funciones diferenciadas: la de **Órgano de Solución de Diferencias** y la de **Órgano de Examen de las Políticas Comerciales**. De él dependen los **Consejos sectoriales** —mercancías, servicios y propiedad intelectual— y numerosos **Comités** especializados, y le da soporte una **Secretaría**, con sede en Ginebra, dirigida por un Director General. Las decisiones se adoptan, por regla, **por consenso**.

3. La Organización Mundial de Aduanas (OMA)

3.1. Origen y naturaleza

Si la OMC fija las reglas del comercio, la **Organización Mundial de Aduanas (OMA)** se ocupa de la **técnica aduanera**: la clasificación de las mercancías, su valoración, los regímenes de despacho y la cooperación entre administraciones. Es un organismo intergubernamental **independiente** de la OMC, con **sede en Bruselas**.

Nació con otro nombre. El **Convenio de 15 de diciembre de 1950** creó el **Consejo de Cooperación Aduanera (CCA)**, que celebró su primera sesión el **26 de enero de 1953** —fecha que se conmemora cada año como Día Internacional de la Aduana—. En **1994**, el Consejo adoptó como denominación de trabajo la de **Organización Mundial de Aduanas**, con la que se la conoce hoy. Agrupa a la práctica totalidad de las administraciones aduaneras del mundo, que gestionan la inmensa mayoría del comercio internacional.

Dos son sus instrumentos capitales: el **Convenio de Kioto**, que armoniza los procedimientos, y el **Sistema Armonizado**, que armoniza la clasificación de las mercancías.

3.2. El Convenio de Kioto

El **Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros**, conocido como **Convenio de Kioto**, se adoptó en esa ciudad japonesa en **1973** (en vigor en 1974). Su propósito era acercar y simplificar los procedimientos aduaneros de los distintos países para facilitar el comercio sin merma del control.

Con el tiempo se quedó corto, y la OMA aprobó un **Protocolo de enmienda en Bruselas, en 1999**, del que resultó el **Convenio de Kioto revisado**, en vigor desde el **3 de febrero de 2006**. La versión revisada eleva la ambición: consagra como principios rectores la **previsibilidad y transparencia** de la actuación aduanera, el uso intensivo de las **tecnologías de la información**, las **técnicas de análisis de riesgo** para orientar los controles, la **auditoría a posteriori** y la cooperación con los operadores. Muchas de estas ideas son las que después inspiraron el Código Aduanero de la Unión.

3.3. El Sistema Armonizado de designación y codificación de mercancías

Es una de las principales aportaciones de la OMA. El **Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías**, hecho en **Bruselas en 1983** y en vigor desde el **1 de enero de 1988**, estableció un lenguaje común para clasificar los productos objeto de comercio: el **Sistema Armonizado (SA)**.

El SA es una **nomenclatura** que ordena todas las mercancías en secciones, capítulos, partidas y subpartidas mediante un código numérico de **seis cifras**, aceptado por la práctica totalidad de los países. Sobre esa base de seis dígitos —común a todo el mundo— cada territorio construye sus propios desarrollos. La Unión Europea lo hace en dos niveles: la **Nomenclatura Combinada (NC)**, que añade dos cifras hasta ocho, y el arancel integrado **TARIC**, que añade dos más hasta diez para reflejar las medidas comunitarias (suspensiones, contingentes, antidumping).

EJEMPLO

⑧ **De las seis cifras del mundo a las diez de la Unión.** El aceite de oliva virgen se clasifica en la subpartida **1509.20** del Sistema Armonizado: esas **seis cifras** son idénticas en Japón, Estados Unidos o la India. La Unión Europea prolonga el código en su Nomenclatura Combinada hasta **1509 20 00** (ocho cifras) y en el **TARIC** hasta diez, y solo entonces le «cuelga» el arancel exterior común, un eventual contingente o una preferencia. Así, la clasificación arrancó en un estándar mundial de la OMA y terminó en una medida concreta de política comercial de la Unión: las dos organizaciones trabajan encadenadas.

RECUERDA

Reparto de papeles: la **OMC** dicta las *reglas* del comercio (no discriminación, aranceles consolidados, solución de diferencias); la **OMA** aporta las *herramientas técnicas* (Convenio de Kioto para los procedimientos, Sistema Armonizado para la clasificación). Y la **Unión Europea**, miembro de ambas, las aplica a través de su unión aduanera y del Código Aduanero de la Unión. Tres círculos concéntricos: mundo (OMC/OMA), Unión (CAU) y Estado miembro (liquidación de IVA e impuestos especiales).

...

TU OPOSICIÓN, EN UNA APP



El temario que tienes en las manos cobra vida en la app Persevera, con todo para estudiarlo:

tests · psicotécnicos · flashcards con repaso espaciado · supuestos
cursos · simulacros · mapas mentales · tutor IA · planificador

7 días de prueba · Suscripción sin permanencia: cancelas cuando quieras.



APP STORE

para iPhone y iPad



GOOGLE PLAY

para Android



EN LA WEB

app.perseveraoposiciones.com

DEL MISMO EQUIPO



Eroodite — Estudia cualquier cosa con IA

Persevera es para tu oposición. **Eroodite, para todo lo demás:** tu carrera universitaria, otras oposiciones o cualquier material que caiga en tus manos. Sube tus apuntes, PDFs, vídeos de YouTube o fotos y su inteligencia artificial te crea al momento exámenes, fichas de repaso, resúmenes y mapas mentales. Con un tutor con IA que resuelve dudas —hasta las que le haces una foto—, repaso espaciado y modo concentración.

Tus apuntes, listos para estudiar en segundos. Empieza gratis.



APP STORE

para iPhone y iPad



GOOGLE PLAY

para Android