

Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Tema 5

Derecho de la Unión Europea

Guardia Civil · Escala de Cabos y Guardias

ACCESO DIRECTO · 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 — La Unión Europea: valores, objetivos y competencias (Tratado de la Unión Europea)	5
1. El Tratado de la Unión Europea y los valores comunes	5
2. Los objetivos de la Unión	6
3. La delimitación y el ejercicio de las competencias	8
4. La ciudadanía de la Unión y los principios democráticos	9
5. La política común de seguridad y defensa (PCSD)	11
6. Las cooperaciones reforzadas	13
7. La revisión de los Tratados y la adhesión de nuevos Estados	15
Epígrafe 2 — Las instituciones de la Unión Europea	17
1. El marco institucional: las siete instituciones — art. 13 TUE	17
2. El Parlamento Europeo — art. 14 TUE	19
3. El Consejo Europeo — art. 15 TUE	20
4. El Consejo — art. 16 TUE	21
5. La Comisión Europea — art. 17 TUE	23
6. El Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas	25
7. La cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia	26
8. El Defensor del Pueblo Europeo y la sede de las instituciones	27
Epígrafe 3 — El Tratado de Funcionamiento: el mercado interior y las libertades de circulación	29
1. El mercado interior: un espacio sin fronteras interiores	29
2. El reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros	30
3. Las cuatro libertades de circulación	32
4. Precisiones del TFUE sobre las cuatro libertades	34

Epígrafe 4 — El espacio de libertad, seguridad y justicia y las fuentes del Derecho de la Unión	36
1. El espacio de libertad, seguridad y justicia	36
2. La cooperación policial y judicial en materia penal	38
3. Las fuentes del Derecho de la Unión: los actos jurídicos	39
4. Otras políticas y disposiciones del TFUE	40

TEMA 5

Epígrafe 1 — La Unión Europea: valores, objetivos y competencias (Tratado de la Unión Europea)

1. El Tratado de la Unión Europea y los valores comunes

El **Tratado de la Unión Europea (TUE)** —firmado en Maastricht en 1992 y hoy vigente en la versión consolidada resultante del Tratado de Lisboa— es, junto al **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**, uno de los dos tratados fundacionales. El art. 1 TUE constituye la Unión y precisa que «la Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [...]; ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico». El TUE contiene las disposiciones de principio (valores, objetivos, competencias, principios democráticos y marco institucional); el TFUE detalla las políticas y el funcionamiento.

El **art. 2 TUE** enuncia los valores sobre los que se asienta toda la construcción europea. No es una declaración retórica: su respeto es condición de adhesión (art. 49 TUE) y su vulneración grave y persistente puede desencadenar el mecanismo sancionador del art. 7 TUE.

Artículo 2 TUE · Los valores de la Unión

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la **dignidad humana**, **libertad**, **democracia**, **igualdad**, **Estado de Derecho** y respeto de los **derechos humanos**, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

RECUERDA

Los seis valores del art. 2 TUE son: respeto de la **dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho** y respeto de los **derechos humanos**, incluidos los de las minorías. Son comunes a los Estados miembros y su vulneración grave y persistente abre la vía del art. 7 TUE.

2. Los objetivos de la Unión

Frente a los valores (lo que la Unión *es*), el **art. 3 TUE** fija los objetivos (lo que la Unión *persigue*): la paz y el bienestar; el espacio de libertad, seguridad y justicia; el mercado interior y el desarrollo sostenible; la unión económica y monetaria del euro; y la proyección de sus valores en el mundo.

Artículo 3 TUE · Los objetivos de la Unión

1. La Unión tiene como finalidad promover la **paz**, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un **espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores**, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
3. La Unión establecerá un **mercado interior**. Obrará en pro del **desarrollo sostenible** de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. La Unión establecerá una **unión económica y monetaria cuya moneda es el euro**.
5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
6. La Unión perseguirá sus objetivos por los **medios apropiados**, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.

MATIZ

Conviene no confundir **valores** (art. 2) con **objetivos** (art. 3). Los valores son el fundamento ético-jurídico común y su quiebra activa el art. 7; los objetivos son las finalidades a alcanzar. El propio art. 3.6 introduce la bisagra con el epígrafe siguiente: la Unión perseguirá esos objetivos «de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados».

3. La delimitación y el ejercicio de las competencias

El **art. 5 TUE** contiene la regla de oro del reparto de poder entre la Unión y los Estados. Distingue dos planos: **quién tiene** la competencia (delimitación, regida por el principio de **atribución**) y **cómo se ejerce** una competencia ya atribuida (regido por los principios de **subsidiariedad** y **proporcionalidad**).

Artículo 5 TUE · Atribución, subsidiariedad y proporcionalidad

1. La **delimitación** de las competencias de la Unión se rige por el **principio de atribución**. El **ejercicio** de las competencias de la Unión se rige por los principios de **subsidiariedad** y **proporcionalidad**.
2. En virtud del **principio de atribución**, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.
3. En virtud del **principio de subsidiariedad**, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del **principio de proporcionalidad**, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

MATIZ

El art. 5 separa dos planos que no deben mezclarse: la **delimitación** de las competencias se rige por la **atribución** (la Unión solo tiene lo que los Tratados le atribuyen; lo no atribuido queda en los Estados), mientras que el **ejercicio** de las competencias ya atribuidas se rige por **subsidiariedad y proporcionalidad**. Atribuir la subsidiariedad al reparto de competencias —y no a su ejercicio— es el error habitual.

RECUERDA

Subsidiariedad (art. 5.3): opera solo en competencias **no exclusivas** la Unión interviene si los objetivos se alcanzan mejor a escala europea que estatal, y los **Parlamentos nacionales** velan por su respeto con arreglo al Protocolo correspondiente. **Proporcionalidad** (art. 5.4): el contenido y la forma de la acción **no excederán de lo necesario** para alcanzar los objetivos de los Tratados; su control es esencialmente **jurisdiccional**, a cargo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

4. La ciudadanía de la Unión y los principios democráticos

El **Título II TUE** (arts. 9 a 12) recoge los principios democráticos sobre los que descansa el funcionamiento de la Unión. El **art. 9 TUE** consagra la **igualdad de los ciudadanos**

ante las instituciones e introduce la **ciudadanía de la Unión**: es ciudadano europeo «toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro» y esa ciudadanía «se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». Los Estados conservan, pues, la llave de quién accede a ella; su contenido concreto (libre circulación, sufragio en elecciones municipales y europeas, protección diplomática, derecho de petición) se desarrolla en los arts. 20 y siguientes del TFUE.

Los arts. 10 a 12 TUE articulan la doble dimensión de la democracia europea:

- **Democracia representativa** (art. 10 TUE): el funcionamiento de la Unión se basa en ella. Los ciudadanos están directamente representados en el **Parlamento Europeo**, y los Estados, a través de sus Gobiernos, en el **Consejo Europeo** y el **Consejo**. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión, y los partidos políticos europeos contribuyen a formar la conciencia política común.
- **Democracia participativa** (art. 11 TUE): las instituciones mantienen un diálogo abierto con la sociedad civil y las asociaciones representativas. Aquí se ubica la **iniciativa ciudadana europea**: al menos **un millón de ciudadanos**, nacionales de un número significativo de Estados miembros, pueden invitar a la Comisión a presentar una propuesta legislativa.
- **Parlamentos nacionales** (art. 12 TUE): contribuyen al buen funcionamiento de la Unión siendo informados de los proyectos de actos legislativos, velando por el respeto de la subsidiariedad y participando en los procedimientos de revisión de los Tratados y en el control de Europol y Eurojust.

MATIZ

La **ciudadanía de la Unión** (art. 9 TUE) no sustituye a la nacional: **se añade** a ella. Su presupuesto es tener la nacionalidad de un Estado miembro, de modo que son los Estados —y no la Unión— quienes deciden quién es ciudadano europeo. Su estatuto concreto se desarrolla en la segunda parte del TFUE (arts. 20 y siguientes).

5. La política común de seguridad y defensa (PCSD)

El **Título V del TUE** regula la acción exterior y la política exterior y de seguridad común (PESC); dentro de ésta, la **política común de seguridad y defensa (PCSD)** —arts. 42 a 46 TUE— dota a la Unión de una capacidad operativa civil y militar para misiones fuera de la Unión. Tres datos concentran las preguntas: la cláusula de defensa mutua, la Agencia Europea de Defensa y el papel coordinador del Alto Representante.

Artículo 42.7 TUE · Cláusula de defensa mutua

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Las decisiones de la PCSD las adopta el **Consejo por unanimidad**, a propuesta del Alto Representante o de un Estado miembro (art. 42.4). Cuando el Consejo decide una misión, es el **Alto Representante** quien coordina su ejecución:

Artículo 43.2 TUE · Ejecución de las misiones y el Alto Representante

El Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones contempladas en el apartado 1, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales de su ejecución. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad,

se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

Artículo 45 TUE · La Agencia Europea de Defensa

1. La Agencia Europea de Defensa a que se refiere el apartado 3 del artículo 42 estará bajo la autoridad del Consejo y tendrá como misión:
 - a) contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
 - b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
 - c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
 - d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;
 - e) contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.

RECUERDA

Cláusula de defensa mutua (art. 42.7 TUE): ante una **agresión armada** en el territorio de un Estado miembro, los demás le deben **ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance**, conforme al **art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas** la **OTAN** sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros. La **Agencia Europea de Defensa (art. 45)** está **bajo la autoridad del Consejo** y se ocupa de definir y evaluar los objetivos de capacidades, armonizar necesidades y apoyar la investigación en tecnología de defensa.

MATIZ

La Agencia Europea de Defensa **no** encomienda misiones: **encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros** es competencia del **Consejo** (art. 42.5 TUE, con arreglo al art. 44). La Agencia se limita a las tareas de capacidades, armonización, proyectos e investigación del art. 45.

6. Las cooperaciones reforzadas

El **Título IV del TUE (art. 20)**, desarrollado por los **arts. 326 a 334 TFUE**, permite que un grupo de Estados miembros avance en una integración más estrecha sirviéndose del marco institucional de la Unión, cuando no todos quieren o pueden hacerlo.

Artículo 20 TUE · Las cooperaciones reforzadas

1. Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente

artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 330 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
4. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.

RECUERDA

La **cooperación reforzada** (art. 20 TUE) solo cabe en **competencias no exclusivas** la autoriza el **Consejo como último recurso** exige un **mínimo de nueve Estados miembros** (no existe un máximo); en la votación **solo votan** los miembros del Consejo de los Estados participantes; y sus actos **vinculan únicamente a los participantes** y **no** son acervo exigible a los Estados candidatos a la adhesión.

MATIZ

El destinatario de la solicitud depende del ámbito: en las materias ordinarias los Estados la dirigen **a la Comisión**, que propone al Consejo (art. 329.1 TFUE); en la **PESC**, la solicitud se dirige **al Consejo**, que autoriza **por unanimidad** (art. 329.2 TFUE).

7. La revisión de los Tratados y la adhesión de nuevos Estados

Las disposiciones finales del TUE regulan cómo se modifican los Tratados (art. 48) y cómo ingresan nuevos Estados (art. 49). Ambos preceptos esconden la **trampa clásica entre el Consejo y el Consejo Europeo**.

Artículo 48.5 TUE · Revisión ordinaria de los Tratados

Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un tratado modificativo de los Tratados, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión.

Artículo 49 TUE · Adhesión de nuevos Estados

Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

MATIZ

En la **adhesión** (art. 49 TUE) el Estado solicitante dirige su solicitud al **Consejo** —no al Consejo Europeo—; el **Consejo** decide **por unanimidad**, tras **consultar a la Comisión** y con la **aprobación previa del Parlamento Europeo** (por mayoría de sus miembros). Al **Consejo Europeo** solo le corresponde fijar los **criterios de elegibilidad**. En la **revisión ordinaria** (art. 48.5), si a los **dos años** de la firma del tratado modificativo las **cuatro quintas partes** de los Estados lo han ratificado y alguno halla dificultades, la cuestión pasa al **Consejo Europeo**.

TEMA 5

Epígrafe 2 — Las instituciones de la Unión Europea

El **Título III del TUE (arts. 13 a 19)** —«Disposiciones sobre las instituciones»— establece el **marco institucional único** de la Unión. El **art. 13 TUE** enumera las **siete instituciones** y fija dos reglas transversales (atribución de competencias y cooperación leal); los **arts. 14 a 17 TUE** regulan las cuatro instituciones políticas —Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo y Comisión—, y el **art. 19 TUE** el Tribunal de Justicia. Las disposiciones detalladas de cada institución, y en particular las del Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas, se remiten al **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**.

1. El marco institucional: las siete instituciones — art. 13 TUE

Artículo 13 TUE · El marco institucional

1. 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**.
2. Cada institución actuará dentro de los **límites de las atribuciones** que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una **cooperación leal**.
 3. Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**.
 4. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un **Comité Económico y Social** y por un **Comité de las Regiones** que ejercerán funciones consultivas.

El art. 13.2 TUE consagra el **principio de atribución** en el plano institucional (cada institución actúa solo dentro de las competencias que los Tratados le confieren) y el **principio de cooperación leal** entre instituciones. Nótese que el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones **no son instituciones**, sino **órganos consultivos** (art. 13.4 TUE).

RECUERDA

Las **siete instituciones** del art. 13 TUE, en el orden del Tratado: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas. Cada una actúa dentro de los límites de sus atribuciones y todas mantienen entre sí una cooperación leal.

2. El Parlamento Europeo — art. 14 TUE

Artículo 14 TUE · El Parlamento Europeo

1. 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**.
2. 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**.

El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero.

3. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por **sufragio universal directo, libre y secreto**, para un mandato de **cinco años**.
4. El Parlamento Europeo elegirá a su **Presidente** y a la **Mesa** de entre sus diputados.

El Parlamento es la institución que representa **directamente a los ciudadanos** de la Unión. Comparte con el Consejo las funciones legislativa y presupuestaria (procedimiento legislativo ordinario) y ejerce el **control político** sobre la Comisión, a la que elige a su Presidente y de la que puede exigir responsabilidades. El tope de escaños es de **750 diputados más el Presidente** (751 en total), con un mínimo de **6** y un máximo de **96** por Estado, en régimen de **proporcionalidad decreciente**.

3. El Consejo Europeo — art. 15 TUE

Artículo 15 TUE · El Consejo Europeo

1. 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.**
2. 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.
3. El Consejo Europeo se reunirá **dos veces por semestre** por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.
4. El Consejo Europeo se pronunciará **por consenso**, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.
5. 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 apartado 6 del art. 15 TUE detalla las funciones del **Presidente del Consejo Europeo** —presidir e impulsar los trabajos, velar por su preparación y continuidad, favorecer la cohesión y el consenso, informar al Parlamento tras cada reunión y asumir la representación exterior en materia de PESC sin perjuicio del Alto Representante—, cargo que **no puede compaginarse con mandato nacional alguno**.

MATIZ

No confundir el **Consejo Europeo** con el **Consejo**. El Consejo Europeo (art. 15 TUE) reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno, fija las orientaciones políticas generales y **no ejerce función legislativa alguna**. El Consejo (art. 16 TUE) reúne a un ministro por Estado y sí legisla, junto con el Parlamento Europeo.

4. El Consejo — art. 16 TUE

Artículo 16 TUE · El Consejo

1. 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.
2. 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.
3. El Consejo se pronunciará **por mayoría cualificada**, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.
4. 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.

Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del **artículo 238** del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los apartados 5 a 9 del art. 16 TUE completan el régimen: reglas transitorias de la mayoría cualificada; las **distintas formaciones** del Consejo (el Consejo de Asuntos Generales vela por la coherencia y prepara el Consejo Europeo; el Consejo de Asuntos Exteriores elabora la acción exterior); el **Comité de Representantes Permanentes (COREPER)** que prepara sus trabajos; el carácter **público** de las sesiones cuando delibera y vota actos legislativos; y la **presidencia rotatoria** por sistema de rotación igual, salvo la de Asuntos Exteriores.

MATIZ

La **doble mayoría** del art. 16.4 TUE exige, desde el 1 de noviembre de 2014, un mínimo del **55 % de los miembros del Consejo** que incluya al menos a **quince Estados** y represente al menos al **65 % de la población** de la Unión. La **minoría de bloqueo** requiere al menos **cuatro** miembros del Consejo.

Consejo Europeo frente a Consejo —los dos órganos que más se confunden:

	Consejo Europeo (art. 15 TUE)	Consejo (art. 16 TUE)
Composición	Jefes de Estado o de Gobierno + su Presidente + Presidente de la Comisión	Un representante de rango ministerial por Estado miembro
Función	Impulsos y orientaciones políticas generales; no legisla	Función legislativa y presupuestaria (con el Parlamento); definición de políticas y coordinación
Presidencia	Presidente estable, elegido por mayoría cualificada (2 años y medio, renovable una vez)	Rotación semestral entre Estados (salvo Asuntos Exteriores, presidida por el Alto Representante)
Votación	Por consenso , salvo disposición en contra	Por mayoría cualificada , salvo disposición en contra

5. La Comisión Europea — art. 17 TUE

Artículo 17 TUE · La Comisión

1. 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.
2. 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 cuando así lo establezcan los Tratados.
3. El **mandato** de la Comisión será de **cinco años**.

Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan **plenas garantías de independencia**.

La Comisión ejercerá sus responsabilidades con **plena independencia**. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 18, los miembros de la Comisión **no solicitarán ni aceptarán instrucciones** de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.

Los apartados 4 a 8 del art. 17 TUE regulan la **composición y el nombramiento**: desde el 1 de noviembre de 2014 la Comisión se compone, en principio, de un número de miembros igual a los **dos tercios del número de Estados miembros** (salvo que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificarlo), seleccionados por rotación estrictamente igual. El **Presidente** es propuesto por el Consejo Europeo por mayoría cualificada —teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas— y elegido por el Parlamento por mayoría de sus miembros; el colegio se somete después al **voto de aprobación** del Parlamento. La Comisión tiene **responsabilidad colegiada** ante el Parlamento, que puede aprobar una **moción de censura** (art. 234 TFUE) que obliga a dimitir a todos sus miembros.

MATIZ

Aunque el art. 17.5 TUE prevé, desde el 1 de noviembre de 2014, una Comisión reducida a los **dos tercios** del número de Estados miembros, el Consejo Europeo ejerció la facultad de modificar ese número y decidió por unanimidad **mantener un comisario por Estado miembro** (Decisión 2013/272/UE). Ese es el régimen vigente: la Comisión tiene hoy tantos miembros como Estados (27), y no dos tercios.

RECUERDA

La Comisión ostenta el **monopolio de la iniciativa legislativa**: los actos legislativos solo pueden adoptarse a propuesta suya, salvo excepción de los Tratados (art. 17.2 TUE). Su mandato es de **cinco años** y responde **colegiadamente** ante el Parlamento Europeo, que puede forzar su dimisión mediante **moción de censura**.

6. El Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas

Las tres instituciones restantes del art. 13 TUE tienen su régimen básico —salvo el Tribunal de Justicia, regulado en el propio art. 19 TUE— **remitido al TFUE** (art. 13.3 TUE):

- **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 19 TUE)**. Garantiza el **respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados**. Se compone del **Tribunal de Justicia** y el **Tribunal General**, y el art. 19.1 TUE prevé además la posibilidad de crear **tribunales especializados**, sin que exista ninguno en la actualidad tras la supresión del Tribunal de la Función Pública en 2016. Está integrado por **un juez por cada Estado miembro** y asistido por **abogados generales** jueces y abogados generales son nombrados **de común acuerdo** por los Gobiernos de los Estados miembros para un mandato de **seis años renovable**. Resuelve, entre otros, los recursos de Estados, instituciones o particulares y las **cuestiones prejudiciales** planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales.
- **Banco Central Europeo (arts. 282 a 284 TFUE)**. Institución desde el Tratado de Lisboa. Junto con los bancos centrales nacionales integra el **Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)** con los de los Estados cuya moneda es el euro forma el **Eurosistema**. **Dirige la política monetaria** de la zona del euro con el objetivo primordial de la **estabilidad de precios**, tiene **personalidad jurídica propia**, el **derecho exclusivo de autorizar la emisión del euro** (art. 128 TFUE) y actúa con plena **independencia** frente a las instituciones y a los Gobiernos (art. 130 TFUE).
- **Tribunal de Cuentas (arts. 285 a 287 TFUE)**. Efectúa el **control de las cuentas** de la Unión: examina las cuentas de la **totalidad de los ingresos y gastos** y comprueba la buena gestión financiera, asistiendo al Parlamento Europeo y al Consejo en el control de la ejecución del presupuesto. Está compuesto por **un nacional de cada Estado miembro**, cuyos miembros ejercen sus funciones con **plena independencia**.

7. La cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia

El instrumento clave de cooperación entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia es la **cuestión prejudicial** del **art. 267 TFUE**: el órgano judicial nacional que duda sobre la interpretación de los Tratados o la validez de un acto de la Unión pregunta al Tribunal de Justicia.

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.

MATIZ

El planteamiento de la cuestión prejudicial es **facultativo** para el órgano jurisdiccional ordinario (que «podrá pedir» al Tribunal que se pronuncie «si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo»), pero **obligatorio** cuando el órgano resuelve en **última instancia**, es decir, cuando sus decisiones **no son susceptibles de ulterior recurso** judicial de Derecho interno.

8. El Defensor del Pueblo Europeo y la sede de las instituciones

Junto a las siete instituciones, el TFUE regula otros órganos y disposiciones que el examen pregunta. El **Defensor del Pueblo Europeo (art. 228 TFUE)** lo elige el Parlamento Europeo y fiscaliza la mala administración de las instituciones y órganos de la Unión.

Artículo 228 TFUE · El Defensor del Pueblo Europeo

1. El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Instruirá estas reclamaciones e informará al respecto.
2. El Defensor del Pueblo será elegido después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

RECUERDA

El **Defensor del Pueblo Europeo** (art. 228 TFUE) lo elige el **Parlamento Europeo** tras cada elección, para toda la **legislatura** y con mandato **renovable** investiga la **mala administración** de instituciones y órganos (salvo el **TJUE en funciones jurisdiccionales**); la institución afectada dispone de un plazo de **tres meses** para exponer su posición; presenta **cada año** un informe al Parlamento Europeo; ejerce con **total independencia** y **solo el Tribunal de Justicia**, a petición del Parlamento Europeo, puede **destituirlo**.

Por su parte, la **sede** de las instituciones no la decide la Unión, sino los Estados de común acuerdo:

Artículo 341 TFUE · La sede de las instituciones

La sede de las instituciones de la Unión será fijada de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros.

TEMA 5

Epígrafe 3 — El Tratado de Funcionamiento: el mercado interior y las libertades de circulación

1. El mercado interior: un espacio sin fronteras interiores

El **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** es, junto al TUE, uno de los dos tratados sobre los que se fundamenta la Unión, ambos con **el mismo valor jurídico** (art. 1.2 TFUE). Mientras el TUE fija los valores, principios y arquitectura institucional, el TFUE **organiza el funcionamiento de la Unión y determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias** (art. 1.1 TFUE), y desarrolla las políticas materiales. Entre esas políticas ocupa la posición central el **mercado interior**, regulado en el Título I de la Tercera Parte.

Artículo 26 TFUE · El mercado interior

1. La Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el **mercado interior** o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados.
2. El mercado interior implicará un **espacio sin fronteras interiores**, en el que la **libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales** estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados.
3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, definirá las orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un progreso equilibrado en el conjunto de los sectores considerados.

El **apartado 2** es la definición nuclear: el mercado interior no es una simple zona de libre comercio, sino un **espacio sin fronteras interiores** en el que quedan garantizadas las **cuatro libertades de circulación**. El complementario **art. 27 TFUE** permite que, al formular sus propuestas, la Comisión tenga en cuenta el distinto nivel de desarrollo de

determinadas economías, con posibilidad de **excepciones temporales** que perturben lo menos posible el funcionamiento del mercado.

RECUERDA

El **art. 26.2 TFUE** define el mercado interior como un **espacio sin fronteras interiores** con libre circulación de **mercancías, personas, servicios y capitales**: las cuatro libertades cuyo enunciado conjunto arranca precisamente de este artículo.

2. El reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros

Antes de regular cada política, el TFUE fija en su Título I (arts. 2 a 6) **cómo se distribuyen las competencias**. El **art. 2 TFUE** distingue tres grandes categorías según la intensidad de la atribución: competencias **exclusivas** (solo la Unión legisla; los Estados miembros únicamente si son facultados o para aplicar actos de la Unión), competencias **compartidas** (legislan ambos, pero los Estados miembros solo en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya) y competencias de **apoyo, coordinación o complemento** (la Unión respalda la acción estatal **sin sustituirla** ni armonizar sus legislaciones). Los arts. 3 a 6 concretan qué ámbitos caen en cada categoría.

Artículo 3 TFUE · Competencias exclusivas

1. La Unión dispondrá de **competencia exclusiva** en los ámbitos siguientes:
 - a) la unión aduanera;
 - b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;
 - c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro;

- d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común;
- e) la política comercial común.

El **apartado 2** del art. 3 añade una competencia exclusiva de carácter externo: la celebración de un **acuerdo internacional** cuando esté prevista en un acto legislativo de la Unión, sea necesaria para ejercer su competencia interna o pueda afectar a normas comunes.

Artículo 4 TFUE · Competencias compartidas

1. La Unión dispondrá de **competencia compartida** con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6.
2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:
 - a) el mercado interior;
 - b) la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado;
 - c) la cohesión económica, social y territorial;
 - d) la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos;
 - e) el medio ambiente;
 - f) la protección de los consumidores;
 - g) los transportes;
 - h) las redes transeuropeas;
 - i) la energía;
 - j) el espacio de libertad, seguridad y justicia;

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

Los **apartados 3 y 4** del art. 4 recogen dos supuestos de competencia compartida «reforzada» en favor de los Estados: en **investigación, desarrollo tecnológico y espacio**, y en **cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria**, la Unión puede actuar y desarrollar una política común, pero su ejercicio **no impide** a los Estados miembros ejercer la suya. Como categoría residual, el art. 4.1 define lo compartido por exclusión: todo lo que no sea exclusivo (art. 3) ni de mero apoyo (art. 6).

MATIZ

El **mercado interior** figura como **competencia compartida** (art. 4.2.a), no exclusiva. Lo exclusivo es solo lo instrumental que lo hace posible: la **unión aduanera** (art. 3.1.a) y las **normas sobre competencia** necesarias para su funcionamiento (art. 3.1.b).

RECUERDA

Tres categorías competenciales: **exclusiva** (art. 3 · unión aduanera, competencia, política monetaria del euro, recursos biológicos marinos, política comercial común), **compartida** (art. 4 · residual, incluye el mercado interior) y de **apoyo/coordinación/complemento** (art. 6 · salud, industria, cultura, turismo, educación, protección civil, cooperación administrativa).

3. Las cuatro libertades de circulación

El espacio sin fronteras del art. 26.2 se materializa en cuatro libertades que el TFUE desarrolla en títulos y capítulos propios.

Libre circulación de mercancías (Título II, arts. 28 a 37). Se asienta en una **unión aduanera** que abarca la totalidad de los intercambios e implica la supresión de los derechos

de aduana y exacciones de efecto equivalente, con un **arancel aduanero común** frente a terceros países (art. 28 TFUE). El **art. 30 TFUE** prohíbe entre los Estados miembros los derechos de aduana de importación y exportación —incluidos los de carácter fiscal—, y el **art. 34 TFUE** prohíbe las **restricciones cuantitativas a la importación** y todas las medidas de efecto equivalente (el art. 35 hace lo propio con la exportación), sin perjuicio de las excepciones tasadas del art. 36 (orden público, moralidad, seguridad, salud, patrimonio artístico).

Libre circulación de personas (Título IV, capítulos 1 y 2). Comprende la **libre circulación de los trabajadores** dentro de la Unión, que supone la **abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad** en el empleo, la retribución y las condiciones de trabajo, con las limitaciones justificadas por orden público, seguridad y salud públicas (art. 45 TFUE); y el **derecho de establecimiento**, que prohíbe las restricciones a que los nacionales de un Estado miembro se establezcan y ejerzan actividades por cuenta propia en otro (art. 49 TFUE).

Libre prestación de servicios (Título IV, capítulo 3). El **art. 56 TFUE** prohíbe las restricciones a la **libre prestación de servicios** dentro de la Unión respecto de los nacionales establecidos en un Estado miembro distinto del destinatario de la prestación; opera cuando la actividad no queda cubierta por las libertades de mercancías, capitales o personas.

Libre circulación de capitales (Título IV, capítulo 4). El **art. 63 TFUE** prohíbe todas las **restricciones a los movimientos de capitales** y a los pagos entre Estados miembros y, con notable amplitud, también entre Estados miembros y **terceros países**, siendo la única de las cuatro libertades con proyección exterior expresa.

RECUERDA

Anclaje por artículo de las cuatro libertades: **mercancías** (arts. 28, 30 y 34 TFUE · unión aduanera y prohibición de restricciones), **personas** (art. 45 trabajadores y art. 49 establecimiento), **servicios** (art. 56 TFUE) y **capitales** (art. 63 TFUE, único que alcanza a terceros países).

4. Precisiones del TFUE sobre las cuatro libertades

El TFUE completa el régimen de las libertades con reglas concretas que el examen pregunta: quién fija el arancel común, el límite de la libre circulación de trabajadores y qué se entiende por «sociedades» a efectos del derecho de establecimiento.

Artículo 31 TFUE · El arancel aduanero común

El Consejo, a propuesta de la Comisión, fijará los derechos del arancel aduanero común.

Artículo 45.4 TFUE · Excepción de los empleos públicos

4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública.

Artículo 54 TFUE · Concepto de sociedades

Las sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión quedarán equiparadas, a efectos de aplicación de las disposiciones del presente capítulo, a las personas físicas nacionales de los Estados miembros.

Por sociedades se entiende las sociedades de Derecho civil o mercantil, incluso las sociedades cooperativas, y las demás personas jurídicas de Derecho público o privado, con excepción de las que no persigan un fin lucrativo.

RECUERDA

Arancel aduanero común (art. 31 TFUE): lo fija el Consejo, a propuesta de la Comisión. **Trabajadores (art. 45.4 TFUE):** la libre circulación **no se aplica** a los empleos en la administración pública. **Sociedades (art. 54 TFUE):** las constituidas conforme a la legislación de un Estado miembro y con sede social, administración central o centro de actividad principal en la Unión se **equiparan** a las **personas físicas nacionales** solo quedan fuera las que **no persiguen un fin lucrativo**.

TEMA 5

Epígrafe 4 — El espacio de libertad, seguridad y justicia y las fuentes del Derecho de la Unión

1. El espacio de libertad, seguridad y justicia

El Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) —arts. 67 a 89— agrupa bajo la rúbrica «Espacio de libertad, seguridad y justicia» (ELSJ) las materias que antes formaban el tercer pilar de la Unión: control de fronteras, asilo e inmigración, cooperación judicial civil y penal y cooperación policial. El precepto de cabecera es el **art. 67 TFUE**, que define el ELSJ y enuncia sus cuatro grandes objetivos. Es la disposición que directamente concierne a la Guardia Civil como cuerpo con funciones de control de fronteras, resguardo fiscal y policía judicial.

Artículo 67 TFUE · El espacio de libertad, seguridad y justicia

1. La Unión constituye un **espacio de libertad, seguridad y justicia** dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.
2. Garantizará la **ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores** y desarrollará una política común de **asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores** que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.
3. La Unión se esforzará por garantizar un **nivel elevado de seguridad** mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de **coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales** y otras autoridades competen-

tes, así como mediante el **reconocimiento mutuo** de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.

4. La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en **materia civil**.

Los apartados dibujan el reparto interno del Título V: el **apartado 2** encabeza el bloque de fronteras, asilo e inmigración (Capítulo 2, arts. 77 a 80); el **apartado 3** encabeza la seguridad interior a través de la cooperación policial y judicial penal (Capítulos 4 y 5); y el **apartado 4** encabeza la cooperación judicial civil (Capítulo 3, art. 81). El **reconocimiento mutuo** de resoluciones judiciales es la piedra angular de todo el espacio, tanto en lo penal como en lo civil.

MATIZ

El art. 67 diferencia dos técnicas: para la seguridad y lo penal (apdo. 3) la Unión combina cooperación policial-judicial, reconocimiento mutuo y, «si es necesario», aproximación de legislaciones; para lo civil (apdo. 4) el eje es el reconocimiento mutuo de resoluciones. La armonización penal es subsidiaria, no la regla.

Junto al art. 67, el Capítulo 1 fija cautelas relevantes: el **art. 72 TFUE** salva las responsabilidades de los Estados en el mantenimiento del orden público y la seguridad interior, y el **art. 73 TFUE** reconoce su facultad de organizar formas de cooperación entre servicios responsables de la seguridad nacional. El **art. 71 TFUE** crea, además, un comité permanente en el Consejo para intensificar la cooperación operativa en materia de seguridad interior.

2. La cooperación policial y judicial en materia penal

El apartado 3 del art. 67 se desarrolla en dos capítulos del Título V que interesan de modo directo a las funciones de la Guardia Civil.

La **cooperación judicial en materia penal** (Capítulo 4, arts. 82 a 86) se basa en el principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales (**art. 82 TFUE**), que permite al Parlamento Europeo y al Consejo fijar, mediante directivas y por el procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas sobre admisibilidad de pruebas, derechos de las personas en el proceso y derechos de las víctimas. El **art. 83 TFUE** habilita normas mínimas sobre la definición de infracciones y sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad y dimensión transfronteriza —terrorismo, trata de seres humanos, tráfico de drogas y de armas, blanqueo, corrupción, falsificación de medios de pago, delincuencia informática y delincuencia organizada—. En el plano institucional, el **art. 85 TFUE** regula **Eurojust** (apoyo y refuerzo de la coordinación entre autoridades nacionales de investigación y persecución) y el **art. 86 TFUE** prevé la creación, a partir de Eurojust, de una **Fiscalía Europea** para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión.

La **cooperación policial** (Capítulo 5, arts. 87 a 89) se articula en el **art. 87 TFUE**, que abarca a todas las autoridades competentes de los Estados miembros —servicios de policía, de aduanas y demás servicios con funciones coercitivas— en la prevención, detección e investigación de infracciones penales. El **art. 88 TFUE** define la función de **Europol** —apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales de los Estados miembros—, precisando que la aplicación de medidas coercitivas corresponde en exclusiva a las autoridades nacionales. Por su parte, el **art. 89 TFUE** fija las condiciones y límites de la actuación transfronteriza de las autoridades de un Estado miembro en el territorio de otro.

RECUERDA

Capítulo 4 = cooperación judicial penal (arts. 82-86, con Eurojust en el 85 y Fiscalía Europea en el 86). Capítulo 5 = cooperación policial (arts. 87-89, con Europol en el 88). Europol apoya y coordina, pero las medidas coercitivas siguen siendo competencia exclusiva de las autoridades nacionales.

3. Las fuentes del Derecho de la Unión: los actos jurídicos

El Derecho de la Unión se compone del **Derecho originario** (los Tratados —TUE y TFUE— y la Carta de los Derechos Fundamentales) y del **Derecho derivado**, integrado por los actos que las instituciones adoptan para ejercer las competencias de la Unión. El catálogo de esos actos y su distinta fuerza jurídica se contienen en el **art. 288 TFUE**, dentro del Capítulo 2 «Actos jurídicos de la Unión» de la Parte Sexta.

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, sólo será obligatoria para éstos.

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

El precepto ordena los cinco actos en función de su fuerza vinculante. El **reglamento** es el instrumento más intenso: de alcance general y directamente aplicable, no necesita transposición y despliega efectos por sí mismo en todos los Estados miembros. La **directiva** vincula solo en cuanto al resultado y deja al Estado la forma y los medios, por lo que exige un acto interno de transposición. La **decisión** es obligatoria en todos sus elementos y puede tener o no destinatarios designados. Las **recomendaciones** y los **dictámenes** carecen de fuerza vinculante y operan como instrumentos de orientación o de opinión.

MATIZ

No confundir alcance con obligatoriedad. El reglamento es de alcance general y directamente aplicable; la directiva obliga solo al resultado y necesita transposición; la decisión es plenamente obligatoria pero puede dirigirse a destinatarios concretos. Únicamente recomendaciones y dictámenes no son vinculantes.

El **art. 289 TFUE** completa el cuadro distinguiendo, según el procedimiento de adopción, entre **actos legislativos** —reglamentos, directivas y decisiones aprobados por procedimiento legislativo ordinario o especial— y actos no legislativos, entre los que figuran los **actos delegados** (art. 290 TFUE) y los **actos de ejecución** (art. 291 TFUE). El procedimiento legislativo ordinario, definido en el art. 294 TFUE, consiste en la adopción conjunta del acto por el Parlamento Europeo y el Consejo a propuesta de la Comisión.

4. Otras políticas y disposiciones del TFUE

Más allá del mercado interior y del espacio de libertad, seguridad y justicia, el TFUE regula otras políticas y disposiciones generales que también entran en este tema.

Artículo 191.1 TFUE · Objetivos de la política de medio ambiente

1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:
 - la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,
 - la protección de la salud de las personas,
 - la utilización prudente y racional de los recursos naturales,
 - el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático.

En el ámbito de la **acción exterior**, el TFUE distingue la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria:

Artículo 208 TFUE · Cooperación para el desarrollo

El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza.

Artículo 213 TFUE · Ayuda financiera urgente

Cuando la situación en un tercer país requiera que la Unión preste ayuda financiera urgente, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, las decisiones necesarias.

Artículo 214.2 TFUE · Principios de la ayuda humanitaria

2. Las acciones de ayuda humanitaria se llevarán a cabo conforme a los principios del Derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.

El art. 214.5 crea, además, un **Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria**, cuyo estatuto y normas de funcionamiento fijan el Parlamento Europeo y el Consejo **mediante reglamentos**.

RECUERDA

Medio ambiente (art. 191 TFUE): objetivos = conservación/protección/mejora de la calidad, protección de la **salud de las personas**, uso prudente de los recursos y medidas internacionales, en particular contra el **cambio climático**. **Cooperación al desarrollo (art. 208):** objetivo principal = **erradicación de la pobreza**. **Ayuda financiera urgente a un tercer país (art. 213):** la decide el Consejo, a propuesta de la Comisión. **Ayuda humanitaria (art. 214):** principios de **imparcialidad, neutralidad y no discriminación** el **Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria** se regula por **reglamentos**.

Para la Guardia Civil resulta especialmente relevante la **cláusula de solidaridad**, que se activa ante el terrorismo o las catástrofes:

Artículo 222.1 TFUE · La cláusula de solidaridad

1. La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

Por último, el TFUE delimita el **ámbito territorial** de aplicación de los Tratados:

Artículo 355 TFUE · Ámbito de aplicación territorial (extracto)

1. Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, Mayotte, la Reunión, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, de conformidad con el artículo 349.
5. No obstante lo dispuesto en el artículo 52 del Tratado de la Unión Europea y en los apartados 1 a 4 del presente artículo:
 - a) los Tratados no se aplicarán a las islas Feroe;

MATIZ

La **cláusula de solidaridad** (art. 222 TFUE) se activa solo en dos supuestos: **ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano** (no, por ejemplo, un «aislamiento económico»). El **ámbito territorial** (art. 355 TFUE) **incluye** las regiones ultraperiféricas (Canarias, Azores, Madeira, Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Mayotte, la Reunión y San Martín), pero **excluye**, entre otros, las **islas Feroe**.

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