

Tema 03.- El Derecho comunitario: Sus fuentes. Derecho originario y Derecho derivado. Los Tratados. Los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones. Relaciones entre el Derecho comunitario y el ordenamiento jurídico de los Estados miembros. Políticas comunes.

I.- El Derecho comunitario: Sus fuentes. Derecho originario y Derecho derivado.

El sistema de normas de la Unión Europea se apoya en una “summa divisio” entre normas originarias y derivadas, ya presente desde el origen de la construcción europea. A esta división cabe añadir el llamado Derecho Complementario (principios generales, costumbre y jurisprudencia).

El **Derecho originario** se identifica sustancialmente con los Tratados Constitutivos y las normas convencionales que los han modificado a lo largo del tiempo; constituye la normativa suprema en la jerarquía del derecho de la Unión Europea; y presenta tres características básicas:

- 1) Material y formalmente son normas jurídico-internacionales y les será de aplicación el Derecho Internacional.
- 2) Son normas esenciales que presentan una dimensión “constitucional” en sus contenidos y son preeminentes frente a las demás normas.
- 3) Contienen regulaciones materiales específicas, como las relativas a las libertades comunitarias, las reglas de competencia o las políticas comunes.

El **Derecho derivado**, es un derecho no convencional sino legislado, formado por las disposiciones de carácter normativo de las instituciones de la Unión que gozan de competencia para dictarlas o aprobarlas conforme a lo previsto en los propios Tratados, y que vinculan a los Estados miembros, y las instituciones, conforme a su naturaleza.

Se puede decir que todo el Derecho no comprendido en las normas constitutivas es Derecho Derivado al encontrar su fundamento, alcance y límites en la norma constitutiva, con la salvedad del Derecho no escrito.

La característica fundamental de este derecho es su eficacia, que puede ser vertical y horizontal. La eficacia vertical se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y los ciudadanos, y la horizontal a las relaciones entre particulares.

Son normas de Derecho derivado:

- El Reglamento: es la principal fuente del Derecho derivado. A través de él se expresa el poder legislativo de la Unión. Como la ley en el Derecho interno, el reglamento, contiene prescripciones generales e impersonales, ya que legisla abstractamente y para todos los supuestos a que es aplicable, y en todos los Estados Miembros.
- La Directiva: representa un método de legislación en dos etapas. Se emparenta con la ley-marco completada por decretos de aplicación, porque ofrece a las instituciones un instrumento de uniformización jurídica, basado en la distribución de tareas y en una colaboración entre el nivel comunitario y el nivel nacional, y por tanto más ágil y respetuosa con las particularidades nacionales.
- La Decisión:
 - ✓ Contrariamente al reglamento, la decisión no tiene alcance general, obliga sólo a sus destinatarios (un individuo, una empresa o un Estado Miembro), porque aplica las reglas de los Tratados a los casos particulares. Es asimilable al acto administrativo individual en el Derecho nacional, y es por tanto un instrumento de ejecución administrativa del Derecho Comunitario.
 - ✓ A diferencia de la directiva, la decisión es obligatoria en todos sus elementos y no sólo en cuanto al resultado a alcanzar. Puede ser detallada y prescribir los medios para alcanzar ese resultado, conservando el Estado tan sólo la elección de la forma jurídica de la aplicación en el orden nacional.
 - ✓ Produce un efecto directo de aplicación cuando el destinatario es un particular o una empresa, pero cuando el destinatario es un Estado, sólo las medidas nacionales de aplicación podrán modificar la situación jurídica de los particulares.
- Los acuerdos interinstitucionales (art. 295 TFUE): disposiciones normativas atípicas que se incorporan con el Tratado de Lisboa, previstas para la organización de cooperaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y la posibilidad de adopción de acuerdos internacionales, particularmente en los ámbitos de política exterior y de seguridad (art. 218 TFUE).
- Recomendaciones y dictámenes: se distinguen de las normas anteriormente relacionadas en que "no vinculan", aunque constituyen instrumentos muy útiles de orientación de los comportamientos y de las legislaciones. Los dictámenes expresan una opinión, y las recomendaciones son invitaciones a adoptar una regla de conducta, se emparentan con una especie de directivas

no obligatorias, jugando un papel de fuente indirecta de acercamiento de las legislaciones nacionales.

Finalmente debe aludirse a un tercer sustrato de fuentes del Derecho Comunitario, caracterizadas por ser un grupo heterogéneo, cuya unidad viene dada por su carácter negativo, no son Derecho originario ni derivado, sino **Derecho Complementario** en el que se incluyen dos grandes grupos de normas: las que se inscriben en el marco del Derecho Internacional, y las que abarcan la jurisprudencia, los principios del derecho y la costumbre.

- Fuentes del Derecho Internacional:
 - ✓ Acuerdos concluidos entre sí por los Estados Miembros: cooperación entre Estados.
 - ✓ Acuerdos celebrados por los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en Consejo.
 - ✓ Declaraciones, resoluciones y tomas de posición adoptadas de común acuerdo por los Estados Miembros.
 - ✓ Acuerdos concluidos por las Uniones con terceros.

- Fuentes no escritas del Derecho Comunitario:
 - ✓ Los principios generales del Derecho: cabe distinguir entre los principios “constitucionales” del sistema, que son los principios reconocidos en los tratados constitutivos, posición desde la que informan todo el ordenamiento comunitario (principios de atribución, subsidiariedad, proporcionalidad, no discriminación...) y los principios generales que carecen de formulación normativa concreta, pero que reconoce el TJUE, extraídos del Derecho Internacional Público, de los ordenamientos internos o de las exigencias mismas del Derecho Comunitario.

 - ✓ La costumbre: como instrumento de producción normativa resulta discutible su presencia en el sistema comunitario. No está prevista en los Tratados y, hasta el momento no está referida por el TJUE. Hay autores que han pretendido la utilidad de la costumbre como elemento de jurificación de ciertas prácticas institucionales o como asiento de actos jurídicos que encuentran un difícil acomodo en las categorías del sistema comunitario.

 - ✓ La Jurisprudencia: el valor de la jurisprudencia del TJUE. Reviste especial importancia la resolución de cuestiones prejudiciales a instancia de los tribunales nacionales.

II.- Los Tratados.

Los Tratados constitutivos o fundacionales, los Tratados modificativos, los protocolos anexos, los Tratados complementarios y los Tratados de adhesión constituyen el Derecho originario siendo su característica fundamental, junto a su superior jerarquía, su vinculatoriedad y directa aplicación.

En concreto se consideran normas de Derecho originario:

- ✓ Los Tratados Constitutivos (CECA, CEE, EURATOM), los Tratados concluidos para su modificación, y los Tratados celebrados por el procedimiento de revisión previsto en los propios Tratados Constitutivos mediante Conferencia Intergubernamental: Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), Tratado de Ámsterdam, Tratado de Niza o el Tratado de Lisboa.
- ✓ Los actos de naturaleza convencional que se producen con las diversas adhesiones de nuevos Estados miembros.

El Tribunal de Justicia señala el carácter "constitucional fundamental" de los Tratados, y los reconoce como normas supremas del resto de normas del ordenamiento comunitario, al que se someten las Instituciones y los actos de estas. No son actos derivados de las instituciones, ni están sujetos a control de legalidad por el TJUE.

Las normas contenidas en los Tratados constitutivos gozarán de efecto directo (eficacia vertical y horizontal) cuando generen derechos y obligaciones; pero no cuando contengan meros objetivos, establezcan obligaciones de trámite, u otorguen poderes amplios de apreciación.

III.- Los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones.

1.- Los Reglamentos (Art. 288.2 TFUE).

Principal fuente del Derecho Comunitario Derivado, dirigidos no sólo a los Estados Miembros sino también a todos los sujetos particulares que en ellos se encuentren, que podrán alegarlos en sus relaciones jurídicas.

Pueden definirse como normas de carácter o alcance general que gozan de eficacia plena, obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro, sin necesidad de trasposición. No pueden ser objeto de reservas o excepción, sin perjuicio de eventuales desarrollos o medidas de ejecución.

Definición de la que se deducen los siguientes efectos:

- Tienen un alcance general (carácter normativo): como las leyes los reglamentos contienen prescripciones generales e impersonales, porque legislan abstractamente, oponiéndose de esta forma a las decisiones (actos de carácter particular, y destinados a determinados destinatarios). La sentencia del TJUE de 14-12-62 determina en este sentido que "los rasgos esenciales de la decisión resultan de la limitación de los destinatarios a los que se dirige, mientras que el reglamento de carácter esencialmente normativo es aplicable no a destinatarios limitados, designados e identificables, sino a categorías consideradas abstractamente y en su conjunto".
- Son obligatorios en todos sus elementos: distinguiéndose en este sentido de las recomendaciones y de los dictámenes, que no son vinculantes; y además son íntegramente obligatorios, prohibiéndose una aplicación incompleta (s. 30-11-72), lo que también les diferencia de las directivas que sólo vinculan en cuanto al resultado.
- Son directamente aplicables en todos los Estados Miembros: producen efectos por sí solos y automáticamente, sin necesidad de ninguna "recepción" por las autoridades del Estado Miembro.

Lo que implica que, en principio, los reglamentos al ser normas calificadas como completas no necesitan de posterior desarrollo normativo tras su entrada en vigor, desde el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, lo que garantiza la uniformidad perseguida y facilita la labor aplicadora de jueces y tribunales nacionales. Prevalecen en su aplicación frente a cualquier tipo de normativa interna cualquiera que sea su rango, no siendo preciso que previamente se declare incompatible o se derogue la normativa nacional que lo contradiga.

Sin embargo, la aplicabilidad directa de los Reglamentos no se opone a que el mismo Reglamento faculte a una Institución comunitaria o a un Estado miembro para dictar medidas de aplicación, e incluso que la adopción de dichas medidas pueda ser obligatoria so pena de condena por incumplimiento.

La sentencia de 21 de diciembre de 2011 admite que si bien en razón de la propia índole de los Reglamentos y de su función en el sistema de fuentes del Derecho de la Unión, sus disposiciones tienen un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, algunas disposiciones de los Reglamentos pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros. Hay que remitirse por tanto a las disposiciones concretas de cada Reglamento para comprobar si las mismas, interpretadas con los objetivos del mismo, prohíben, exigen o permiten que los Estados miembros adopten determinadas medidas de aplicación y, en particular, en este último supuesto, si la medida de que se trate se inserta en el margen de apreciación reconocido a todos los Estados miembros.

2.- Las Directivas (Art. 288.3 TFUE).

Las directivas obligan a conseguir un fin determinado, en un plazo concreto, quedando en manos de los Estados miembros la elección y determinación de la forma y medidas adecuadas para alcanzar dicho resultado. Sus destinatarios pueden ser todos, uno o varios Estados Miembros, pudiendo tener en este sentido, un alcance general o particular.

Es decir que, a diferencia de los Reglamentos, las directivas requieren de su transposición, manifestada precisamente en la concreción en la normativa nacional de un desarrollo normativo, que permita obtener los resultados pretendidos.

Esa transposición implica que la Comunidad dicta una norma jurídica destinada a los Estados Miembros, y que éstos concretan el instrumento jurídico de aplicación. Lo que supone que, en principio, la directiva por sí no es directamente aplicable a los sujetos particulares, porque requiere de su recepción por el Ordenamiento Nacional, y del cumplimiento de los trámites de su promulgación en el Derecho Interno respectivo.

Los efectos de las directivas son:

- No son de alcance general, el Tratado prevé que sólo vinculan a sus destinatarios, los Estados, y una vez que hayan pasado por las medidas legislativas o reglamentarias internas, adquiriendo en su nivel final un efecto normativo.
- Vinculan en cuanto al resultado, lo que significa que los Estados disponen de total libertad para elegir el acto jurídico de transposición de las directivas (ley, decreto, sentencia, circular) y la designación de los servicios encargados de aplicarla.
- En principio no son directamente aplicables, sólo vinculan a los Estados Miembros, y sólo para ellos tienen efectos obligatorios, sin que tengan efectos jurídicos para otros sujetos de derecho (por ej. los particulares).

Respecto a esto último, el Tribunal de Justicia ha admitido que, en condiciones particulares ciertas directivas no están desprovistas de todo efecto directo en los Estados Miembros, lo que ha llegado a difuminar un tanto su diferencia con los reglamentos.

La producción de ese efecto directo en las directivas requiere que haya vencido el plazo concedido al Estado miembro para su transposición y que la directiva sea suficientemente precisa, o aún sin ser precisa, que de su incumplimiento por el Estado miembro se deriven perjuicios a un particular. Es el llamado efecto útil que impide que un Estado oponga a los particulares el incumplimiento de las obligaciones que la Directiva comporta.

Efecto directo, que se entiende sólo en sentido vertical. Esto es, que el contenido de la directiva podrá ser invocado ante los tribunales del Estado miembro por los particulares, frente a la Administración del Estado, pero cuando se trate de una relación horizontal o “inter privados”, una directiva no ejecutada correctamente no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular (que no es el destinatario de la directiva ni tiene por qué conocer una directiva no publicada), pese a que algún sector doctrinal reclame dicho efecto directo horizontal cuando la no trasposición pueda originar discriminación en dichos Estados en materia laboral o de consumo.

3.- Las decisiones (Art. 288.4 TFUE).

Son normas obligatorias en todos sus elementos (como los reglamentos), aunque su alcance puede ser general, o determinado (según si se destinan a uno o varios Estados Miembros, o a personas físicas o jurídicas), siendo entonces obligatorias sólo para sus destinatarios.

Es decir que gozan, como los Reglamentos, de efecto directo, si bien los efectos de una Decisión no pueden ser idénticos a los de un Reglamento. Diferencia que no excluye que el resultado final sea el mismo que el de un Reglamento directamente aplicable: la posibilidad de que los justiciables los invoquen ante sus propios órganos jurisdiccionales, posibilidad que no parece extenderse al caso en que las partes sean particulares.

IV.- Relaciones entre el Derecho comunitario y el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.

1.- Inicialmente deben diferenciarse las siguientes cuestiones:

A) RÉGIMEN DE LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

La adhesión a la Unión Europea exige que los Estados Miembros atribuyan a las Instituciones europeas el ejercicio de competencias soberanas, debiendo todo Estado miembro disponer de un poder jurídico, regulado en su sistema constitucional, para consentir la referida atribución.

El Art. 93 de la Constitución dispone, en este sentido, que “*mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión*”.

Cesión que se hizo mediante el Tratado de Adhesión de España y Portugal, firmado el 12 de junio de 1985, autorizado por las Cortes por LO 10/1985, de 2 de agosto.

B) RECEPCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EN EL DERECHO INTERNO.

La recepción del Derecho Originario sigue el procedimiento general previsto en el artículo 96.1 de la Constitución, que exige su publicación oficial en España, debiendo entenderse por tal publicación no solo la efectuada en el BOE, sino también en el Diario Oficial de la Unión Europea. Por lo que, aunque el Tratado respectivo no esté publicado en el BOE, si lo está en el DOUE, puede entrar en vigor.

Por su parte la inserción del Derecho Derivado en el derecho interno sigue el siguiente procedimiento: el acervo comunitario anterior a la adhesión puede integrarse automáticamente (como los Tratados constitutivos) o precisar acuerdo suplementario del nuevo Estado miembro (en los actos de naturaleza internacional); y el Derecho Derivado emanado de las Instituciones con posterioridad a la adhesión se recibe a partir de su publicación en el DOUE, con carácter exclusivo, sin publicación en el BOE, sin que sea de aplicación el art. 96.1 de la Constitución.

C) APLICACIÓN INTERNA DEL DERECHO COMUNITARIO.

El Tribunal de Justicia ha delimitado la relación del Derecho de la Unión Europea con los Derechos nacionales particularmente a través de la proclamación de los **principios de efecto directo y primacía**:

a) Efecto directo: Las disposiciones normativas de la Unión pueden originar por sí mismas derechos y obligaciones para los particulares, de tal forma que éstos pueden solicitar la aplicación de la norma frente al Estado (eficacia vertical) o frente a otros particulares (eficacia horizontal) invocándolas ante las autoridades públicas (tanto administrativas como judiciales) que tendrán la obligación de salvaguardarlas.

Para que las disposiciones normativas de la Unión Europea gocen de efecto directo se exige que la norma sea incondicional (que no deje un margen de apreciación discrecional), suficientemente clara y precisa (que contenga una obligación concreta desprovista de ambigüedad).

b) Primacía: Implica la preferencia o prevalencia, derivada de los principios de competencia y de efecto directo, del Derecho de la Unión Europea sobre el Derecho nacional, de modo que al derecho comunitario (Derecho originario y Derecho derivado, para los actos de las instituciones directamente aplicables) no podría oponerse judicialmente ningún texto interno, incluso una norma de carácter constitucional.

El Tribunal de Justicia ha reconocido en relación a los principios de efecto directo y primacía la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

D) EL DERECHO COMUNITARIO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El problema ordinario que implica la adhesión de cualquier Estado a la Unión Europea, se complica más en nuestro ordenamiento, porque muchas de las competencias que se confieren a la Unión Europea estaban ya transferidas a las distintas Comunidades Autónomas. Y aunque los artículos 56 y 149 de la Constitución confieren sólo al Estado la competencia en las relaciones internacionales, también está claro que las Comunidades Autónomas tienen algo que decir cuando el Estado transmite a un Órgano Internacional competencias que les pertenecen.

Esa cesión implicaría que el Estado podría recuperar, mediante su transferencia a Órganos Supranacionales, las competencias en materia de pesca, agricultura, comercio, ganadería... que antes se transfirieron a las Autonomías, y que desde entonces quedarían despojadas de las mismas. Algún autor se atrevió en un primer momento a señalar la inconstitucionalidad de tales transferencias, y esa es la razón por la que la jurisprudencia del TC, ha ido reconociendo progresivamente el derecho de las Comunidades Autónomas a participar en la fase descendente de la aplicación del Derecho Comunitario en la medida de las competencias asumidas en los respectivos Estatutos.

2.- Las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y los ordenamientos nacionales en los que se integra no vienen determinadas por criterios de jerarquía, sino de competencia, principio que, si bien no era explícito en los Tratados constitutivos fue consagrado en Van Gend & Loos (1963).

Actualmente el **principio de atribución de competencias** se regula en los arts. 5 y 7 TFUE, e implica que la Unión sólo puede desempeñar las competencias que tiene atribuidas para perseguir sus objetivos, dentro del límite de dichas competencias, quedando las competencias no atribuidas en manos de los Estados Miembros.

El principio de atribución se excepciona fundamentalmente a través de la llamada doctrina de las competencias implícitas que tiene su origen en el Derecho internacional, y que se plasmó en los Tratados constitutivos a través de una cláusula de imprevisión, hoy recogida en el art. 352 TFUE, y cuyo ejercicio tiene una serie de límites que es importante resaltar:

- ✓ Las competencias implícitas no pueden conllevar la armonización de disposiciones legales y reglamentarias estatales cuando los Tratados excluyan esa armonización.
- ✓ El ejercicio de la cláusula está vedado para el alcance de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Los Estados Miembros tienen el deber de colaborar en la aplicación del Derecho de la Unión Europea, lo que se manifiesta en el **principio de cooperación leal**, de carácter recíproco y que implica que la Unión y los Estados Miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados; todo ello sin perder de vista los principios de subsidiariedad (según el cual, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión Europea intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan alcanzarse de manera suficiente por los Estados Miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, pudiendo alcanzarse mejor, por la dimensión o los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión) y proporcionalidad (que determina que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados), que sirven como criterios de delimitación del ejercicio de las competencias por parte de la Unión (art. 5 TUE).

V.- Políticas comunes.

A lo largo de los años, la Unión ha puesto en marcha una serie de políticas para desarrollar el mercado único, que constituyen líneas de actuación que se deciden seguir en determinados ámbitos, que afectan directamente a la vida de los ciudadanos y de las empresas, y que pretenden lograr los objetivos generales fijados. Agricultura, pesca, medio ambiente, sanidad, derechos de los consumidores, transporte, turismo, energía, industria, investigación, empleo, cultura, educación, deporte, entre otros, son ámbitos en los que la Unión tiene mucho que decir.

1.- Mercado Interior

Definido como “un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizada”, el Mercado Interior aparece recogido en el artículo 3.3 del Tratado de la UE como uno de los objetivos que tiene que alcanzar la Unión.

El Mercado Interior ha contribuido considerablemente a la prosperidad e integración de la economía europea. Ha aumentado los intercambios comerciales dentro de la UE en un 15 % anual durante diez años; ha impulsado la productividad y reducido los costes mediante la supresión de las formalidades aduaneras, la armonización o el reconocimiento mutuo de las normas técnicas. Ha generado un

crecimiento adicional de un 1,8 % en los últimos diez años y ha creado unos 2,5 millones de puestos de trabajo, al tiempo que ha acercado los niveles de ingresos de los distintos Estados miembros.

Aunque construir un mercado interior exige un esfuerzo constante, avanzar en el mercado único ofrece ventajas significativas para los consumidores y las empresas de la UE y supone un aumento anual de 235.000 millones de euros para el Producto Interior Bruto de la Europa de los 28. Las Instituciones europeas han reactivado el debate sobre el mercado interior mediante la Estrategia Europa 2020, en el marco de la cual, la Comisión adoptó la Estrategia del Mercado Interior de Bienes y Servicios, en octubre de 2015. En 2018, se celebró el vigésimo quinto aniversario de Mercado Único como uno de los mayores logros de la Unión Europea.

2.- Empleo y Política Social

La Unión Europea desempeña un importante papel en el terreno social, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos. Promueve la cooperación entre los Estados miembros, la coordinación y la aproximación de las políticas nacionales, así como la participación de las autoridades locales, los sindicatos y las organizaciones patronales.

Los objetivos de la política social son: la promoción del empleo, en particular el empleo juvenil, la mejora de las condiciones de trabajo, la movilidad de los trabajadores, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la modernización de los sistemas de protección social.

A partir de la Proclamación inter-institucional del Pilar Europeo de Derechos Sociales en Gotemburgo en noviembre de 2017, por iniciativa del presidente Juncker, la Agenda Europea ha situado la dimensión social entre las prioridades principales de la UE. Se pretende situar a los ciudadanos en el centro de las preocupaciones de los Gobiernos (citizens first) europeos y actualizar y reconocer el valor del “acervo social europeo”.

España ha apoyado las propuestas europeas para promover la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en las que se avanza en la protección de los derechos de los trabajadores desplazados (Directiva de Posting); en la mejora de las condiciones de acceso a bienes y servicios por parte de los ciudadanos con discapacidad (European Accessibility Act); en la mejora en la coordinación de los sistemas nacionales de Seguridad Social (Reglamento 883); en la protección de las condiciones de trabajo (Directiva de Condiciones Justas y Transparentes); en el fomento de la conciliación familiar (Directiva Work Life Balance); en la protección de la Salud Laboral (Directiva de Factores carcinógenos); en la lucha por la igualdad de Género (Directiva de No Discriminación); en la protección del Fraude y el Dumping social (Reglamento de la Autoridad Laboral Europea).

Todas estas iniciativas se han visto reconocidas en el próximo Marco Financiero Plurianual donde se ha reforzado el apoyo a los instrumentos financieros como el Fondo Social Europeo, (que celebró su 60 aniversario en 2017), que constituye el principal instrumento de la UE para promover el empleo y la inclusión social y ha ayudado a millones de personas a aprender nuevas habilidades y encontrar trabajo. El Fondo Social Europeo Plus fusionará una serie de fondos y programas existentes, proporcionando un apoyo más específico e integrado.

Otros instrumentos financieros son:

- ✓ El Fondo Europeo para la Adaptación a la Globalización, apoyo a los trabajadores despedidos como consecuencia de los cambios en el comercio mundial, cuando, por ejemplo, las grandes empresas se cierran o la producción se traslada fuera de la U.E.
- ✓ El Fondo Europeo para los más Desfavorecidos que tiene como objeto atender las necesidades básicas de personas excluidas o en grave riesgo de exclusión social.
- ✓ La Iniciativa de Empleo Juvenil para dar a todos los menores de 25 años una oferta de empleo de buena calidad, educación continuada o unas prácticas de un período de cuatro meses después de quedar desempleado o dejar los estudios.

3.- Agricultura

La agricultura ha estado siempre en el centro de las políticas de la Unión Europea desde el inicio del proyecto europeo, siendo una de las primeras políticas que se incluyeron en el Tratado de Roma de 1957.

Los principales objetivos de la Política Agrícola Común (PAC) son mejorar la productividad agrícola, de forma que los consumidores dispongan de un suministro estable de alimentos a precios asequibles, y garantizar a los agricultores de la UE un nivel de vida razonable. La PAC tiene tres dimensiones: apoyo a la renta, desarrollo rural y apoyo al mercado.

La agricultura se financia principalmente por el presupuesto de la UE en lugar de los presupuestos nacionales, absorbiendo aproximadamente el 40 % del presupuesto de la UE. La última reforma de la PAC, aprobada entre 2013 y 2014 y que entró en vigor en 2015, se caracteriza por una gran flexibilidad en su aplicación por parte de los Estados miembros. El elemento fundamental de esta reforma es el “pago básico” por explotación, al que se suman otra serie de conceptos en función del componente “verde”, es decir, aquellas explotaciones que realicen unas determinadas prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente.

Con el presupuesto adjudicado a la PAC en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, los agricultores españoles están recibiendo prácticamente el mismo nivel de ayudas directas que venían percibiendo anteriormente, 35.700 millones de euros. Para el desarrollo rural ocurrirá algo similar ya que disponen de 8.290 millones de euros para la financiación de este tipo de medidas.

4.- Pesca

La Política Pesquera Común tiene como finalidad lograr una pesca y acuicultura sostenibles desde un punto de vista económico, medioambiental y social. Para ello, recoge entre sus objetivos recuperar la sostenibilidad de las poblaciones de peces, poner fin a las prácticas pesqueras excesivas y crear nuevas oportunidades de empleo y crecimiento en las zonas pesqueras. Los elementos más importantes para alcanzar estos objetivos son la prohibición de los descartes a partir del 1 de enero de 2019, la aplicación del Rendimiento Máximo Sostenible durante 2020 y de planes plurianuales en la gestión de las pesquerías, la descentralización de la toma de algunas decisiones, el apoyo a la acuicultura y pesca artesanal y la adopción de acuerdos internacionales de pesca.

Hay que resaltar la importancia del sistema comunitario establecido para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Este tipo de pesca es una de las mayores amenazas para la explotación sostenible de los recursos pesqueros y socava los cimientos mismos de la política pesquera común y los esfuerzos internacionales para lograr su erradicación.

El instrumento que financia la aplicación de la Política Pesquera Común durante el periodo 2014-2020 es el Fondo Europeo Marítimo y Pesquero, con un monto total de 6.400 millones de euros, de los que 718 millones se destinan a la Política Marítima Integrada y el resto, 5.682 millones a la Política Pesquera Común. España es el primer país receptor de este Fondo con una cantidad asignada de 1.161 millones de euros, un 20 por ciento del total, lo que equivale al peso real del sector pesquero español dentro de la Unión Europea.

5.- Medio Ambiente y Clima

El Derecho ambiental de la UE constituye un extenso cuerpo normativo de varios centenares de instrumentos legales, principalmente directivas, y siete programas de acción de medio ambiente que ha ido conformando en gran parte la legislación ambiental nacional.

Con la aprobación en 1986 del Acta Única Europea, se incluyó, en los tratados comunitarios, por primera vez, un articulado referido al medio ambiente que supuso el nacimiento de una auténtica política ambiental europea.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 1992, en la que se acuñó el término “desarrollo sostenible” influyó en las reformas llevadas a cabo con los Tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997). Los principios de Río que pasaron a inspirar la competencia comunitaria son el desarrollo sostenible y la corresponsabilidad e integración de las exigencias ambientales. El art. 4 TFUE establece que el medio ambiente es una de las principales áreas en las que se aplican las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. En lo que se refiere a los objetivos de la política ambiental, en el apartado 1 del art. 191 TFUE se recogen los siguientes: 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; y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

El Tratado de Lisboa ha incluido un nuevo objetivo a la política de la Unión en el campo del medio ambiente. Se trata de “la promoción, en el plano internacional, de medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o planetarios del medio ambiente, y en particular la lucha contra el cambio climático”.

En relación con el papel de la UE en la lucha contra el cambio climático, cabe destacar el papel de liderazgo que la UE viene desempeñando en las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Especialmente relevante fue la COP-21, que se celebró en 2015 en París. De ahí parte un nuevo acuerdo internacional global (esto es, aplicable a todos los países) sobre el clima que sustituya al Protocolo de Kyoto de 1997 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

La UE, desde el Acuerdo de París, ha estado propiciando que la temperatura media mundial no aumente más de 2°C, compromiso éste al que responde el Fondo Verde Climático para financiar la lucha contra el cambio climático y el Diálogo de Talanoa. Asimismo, la UE defiende que el tratado contenga una cláusula para revisar cada 5 años los objetivos de reducción de emisiones y que se desarrolle un mecanismo de transparencia y verificación. El último objetivo propuesto por la UE - apoyado plenamente por España- es: una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero sobre el nivel de 1990 para aproximarse, en 2050, a un nivel de emisiones cero.

Frente a la tibieza o, incluso, clara indiferencia de algunos líderes que representan a grandes emisores de gases de efecto invernadero, la UE mantendrá su liderazgo en la lucha contra el cambio climático; y España, como Estado miembro junto a nuestros socios europeos, seguirá a la cabeza de la promoción del desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, que genere crecimiento económico y nuevos puestos de trabajo.

6.- Protección de los Consumidores

En una economía europea eficiente e integrada, los consumidores necesitan tener garantías de que sus derechos estarán protegidos si surge algún problema en la adquisición de bienes o servicios en otros países de la UE.

La Agenda del Consumidor Europeo, adoptada en abril de 2012, recogió la visión estratégica de la política europea de consumidores. Con un coste anual de tan solo 5 céntimos de euro por persona, el Programa de Protección de los Consumidores de la UE para 2014-2020 (financia acciones en los 28 Estados miembros con un presupuesto de 188,8 millones de euros) se diseñó para hacer cumplir la legislación sobre consumo en el mercado único y ofrecer a los consumidores un alto nivel de protección jurídica.

Por tanto, la Nueva política de Consumidores de la UE persigue:

- ✓ proteger mediante la legislación los derechos de los consumidores; por ejemplo, facilitando la resolución de litigios con los comerciantes rápida y eficazmente (gracias a la resolución alternativa de litigios y los centros europeos de los consumidores),
- ✓ garantizar que los derechos de los consumidores se adapten a los cambios económicos y sociales, sobre todo en el sector digital, la energía y los servicios financieros,
- ✓ garantizar la seguridad de cualquier producto comprado dentro del mercado único,
- ✓ asegurar que el consumidor disponga en todo momento de información clara, exacta y coherente, que le permita llevar a cabo la mejor y más responsable opción de compra.

Sin embargo, más recientemente, el “Fitness-Check” de la legislación de protección e información de los consumidores ha puesto de manifiesto situaciones en las que la normativa debe ser actualizada o completada y, sobre todo, ámbitos en los que se garantice la aplicación uniforme de esas reglas en todo el territorio de la UE, para lo cual pone un importante acento en la cooperación entre los estados miembros.

Consecuencia de esas consideraciones es la reciente presentación de tres grandes bloques de iniciativas legislativas en favor de la defensa del consumidor:

- ✓ Paquete Legislación de Bienes, “Lex Goods”, con dos futuros Reglamentos que asegurarán la Vigilancia del Mercado y la Aplicación y Exigencia de la legislación armonizada en materia de protección de los Consumidores, así como el Reconocimiento Mutuo de normativas nacionales que amparan productos no armonizados.

- ✓ Paquete “A New Deal for Consumers”, con propuestas de Directivas orientadas a revisar normas preexistentes para actualizarlas y completarlas, y a establecer cauces comunitarios para ejercer Acciones Representativas para la Defensa de Intereses Colectivos de los Consumidores.
- ✓ Paquete Legislación de Contratos (“Contract Law”), con la propuesta de Contratos de Compraventa de bienes on-line y off-line y la de Contratos de Contenidos Digitales.

7.- Transportes

El objetivo de las políticas de transporte en la Unión Europea es crear un Espacio Único Europeo del Transporte con políticas que lo hagan competitivo y sostenible. El Espacio Único Europeo del Transporte facilita los movimientos de los ciudadanos y el transporte de mercancías, reduce costes e incrementa la sostenibilidad del transporte europeo.

Durante 2018, en el Consejo y el Parlamento se ha trabajado intensamente en el llamado Paquete de Movilidad 1 relativo a las condiciones sociales en el transporte por carretera. Aspectos como el desplazamiento de trabajadores, las operaciones de cabotaje, los tiempos de trabajo y descanso de los conductores y el uso de tacógrafos han provocado una división muy fuerte entre los EEMM, y también en el Parlamento Europeo, que a finales de 2018 no había concluido.

En el Paquete de movilidad 2 se ha trabajado sobre la Directiva de transporte combinado, y en el Paquete de movilidad 3 se ha avanzado en la Directiva de gestión de la seguridad de las infraestructuras de carretera. En ambos casos se podrían comenzar los trílogos con el Parlamento.

La Comisión presentó en 2018 una propuesta de modificación de la Directiva sobre cambio de hora, en la que planteaba terminar con los dos cambios anuales que se hacen actualmente. La propuesta a lo largo de 2018 no ha tenido avances significativos. En España se ha creado un grupo de expertos que ayudará a definir la posición española.

Otro expediente sobre el que se ha trabajado es el Reglamento de derechos de los pasajeros del ferrocarril.

8.- Redes Transeuropeas

Las redes transeuropeas en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía contribuyen al desarrollo del Mercado Interior, refuerzan la cohesión

económica y social, conectan las regiones insulares y la Unión Europea con los países vecinos.

Las redes transeuropeas conforman las infraestructuras básicas de la UE en los sectores de la energía, las comunicaciones y el transporte. Las redes transeuropeas facilitan el uso de las energías renovables y la seguridad del suministro, el transporte sostenible e intermodal, y las telecomunicaciones de banda ancha a alta velocidad, todo ello en favor del Mercado Interior.

Para preparar la continuidad del Instrumento Conectar Europa más allá de 2020 se ha trabajado en su Reglamento, que incluye la lista de corredores prioritarios que para España, en el caso del transporte, son los Corredores Atlántico y Mediterráneo.

A lo largo del año 2018 se ha trabajado en la instalación en España del Centro de Respaldo a la Seguridad de Galileo, que se localizará en la Comunidad de Madrid, y que es consecuencia de su traslado desde el Reino Unido como consecuencia del Brexit.

9.- Energía

El Tratado de Lisboa sitúa la energía en el centro de la actividad europea, dotándole de una nueva base jurídica, el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La estrategia de la Unión de la Energía, presentada por la Comisión en 2015, tiene cinco dimensiones estrechamente relacionadas entre sí y que se refuerzan mutuamente, con el objetivo de impulsar la seguridad energética, la sostenibilidad y la competitividad:

- ✓ seguridad energética, solidaridad y confianza,
- ✓ un mercado europeo de la energía plenamente integrado,
- ✓ eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda,
- ✓ descarbonización de la economía,
- ✓ investigación, innovación y competitividad.

El 4 de diciembre de 2018 el Consejo adoptó formalmente tres propuestas fundamentales:

- ✓ La Directiva de eficiencia energética con un objetivo de ahorro del 32,5% para 2030.
- ✓ La Directiva de energías renovables con un objetivo de participación de las mismas en el consumo final de energía del 32% en 2030, incluido un 14% en el sector del transporte.

- ✓ El Reglamento de gobernanza de la Unión de la Energía que regula la cooperación entre los Estados Miembros y la Comisión para alcanzar los objetivos.

En virtud del Reglamento de gobernanza de la Unión de la Energía, todos los EEMM deberían presentar sus planes integrados de energía y clima antes del 31 de diciembre de 2018, y quedar sujetos a evaluación por la Comisión antes de remitir los planes definitivos antes de final de 2019.

La estrategia reconoce también la importancia de desarrollar unas infraestructuras de energía inteligentes e interconectadas, que son básicas para conseguir un Mercado Interior de gas y electricidad. Precisamente, las interconexiones son el elemento fundamental para la consecución de un verdadero mercado interior de la energía.

El objetivo de interconexiones del 10% para la electricidad en 2020 y del 15% en 2030 se sigue manteniendo.

10.- Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

La cooperación en asuntos de Justicia e Interior en la Unión Europea es, en la actualidad, el resultado de un proceso progresivo de integración que tuvo en sus inicios un carácter estrictamente intergubernamental. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el nuevo Título V supone la consolidación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que comprende cuatro ámbitos de acción bien definidos:

a) Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración:

Políticas que garantizan la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores, se trata de aplicar el “acervo Schengen”. También incluye políticas de gestión de las fronteras exteriores, regidas por el Código de Fronteras Schengen; la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, regulada por el Código comunitario de Visados que agrupa disposiciones específicas; la política común de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, establecida por el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y los esquemas de reubicación y reasentamiento; la política común de inmigración que recoge medidas sobre inmigración legal, irregular, lucha contra la trata de seres humanos y readmisión de nacionales de países terceros.

La crisis migratoria impone la necesidad de avanzar hacia una verdadera Política Migratoria Común que, con un enfoque global, aborde a escala europea la cooperación con los países de origen y tránsito, el control de fronteras, la protección internacional, la lucha contra la inmigración irregular y la gestión regulada de la migración legal.

b) Cooperación judicial en materia civil:

Se basa en el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales y en medidas de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Se incluyen normas sobre derecho de familia y protección de los intereses financieros de la Unión.

c) Cooperación judicial en materia penal:

Incluye normas sobre los derechos de las personas durante el procedimiento penal, derechos de las víctimas de los delitos y lucha contra el terrorismo, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de drogas, de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia. Entre ellas destacan la Orden Europea de detención y entrega (Euroorden), la Orden Europea de Protección y la Orden Europea de Investigación.

Por otro lado, está previsto que, en 2020 una nueva institución la Fiscalía Europea, inicié sus funciones como órgano encargado de investigar delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, así como de ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio contra sus autores y los cómplices de estos.

d) Cooperación policial:

Se articula alrededor de la prevención, detección e investigación de infracciones penales. Se aprueban disposiciones legales, estrategias y planes de acción en diversos ámbitos de actuación de las fuerzas de seguridad. Destaca en este ámbito la Oficina Europea de Policía (Europol), cuya función consiste en mejorar la eficacia de las autoridades nacionales de policía y de otras autoridades similares, facilitando su cooperación especialmente en materia de prevención y de lucha contra el terrorismo, los delitos informáticos, el tráfico de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional.

11.- Protección y mejora de la Salud Humana

El artículo 168 del TFUE establece que al definirse y ejecutarse las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana, en consecuencia, la protección de la salud de los ciudadanos europeos es una prioridad.

La organización de los sistemas sanitarios en los Estados miembros y la prestación de la asistencia sanitaria es una soberanía nacional, si bien desde la UE se intenta complementar las políticas nacionales:

- ✓ ayudando a los gobiernos de la UE a alcanzar objetivos comunes
- ✓ generando economías de escala al poner en común los recursos

- ✓ ayudando a los países de la UE a abordar retos compartidos como las pandemias, las enfermedades crónicas o el impacto de una esperanza de vida más larga en los sistemas de asistencia sanitaria.

La política sanitaria de la UE, aplicada a través de su Estrategia Sanitaria, se centra en:

- ✓ la prevención, sobre todo a través del fomento de estilos de vida más saludables
- ✓ la igualdad de oportunidades para todos por lo que respecta a la buena salud y la asistencia sanitaria de calidad (independientemente de los ingresos, el sexo, la etnia, etc.)
- ✓ la lucha contra las amenazas graves para la salud que afectan a más de un país de la UE
- ✓ el envejecimiento con buena salud el apoyo a los sistemas de salud dinámicos y las nuevas tecnologías.

En el ámbito de la Promoción de la Salud y Protección frente a la enfermedad, como netas actividades en pos de la Salud Pública, se han puesto en marcha acciones normativas dirigidas a mejorar la transparencia y la Sostenibilidad en la Evaluación del Riesgo Alimentario en la Cadena de Valor Agroalimentaria, así como una actualización, basada en las más recientes evidencias científicas, de los parámetros de aptitud para el consumo humano de las aguas potables de las redes públicas.

12.- Industria

La política industrial de la UE tiene por objeto aumentar la competitividad de la industria europea para que ésta pueda mantener su papel impulsor del crecimiento sostenible y del empleo en Europa. A fin de asegurar unas mejores condiciones marco para la industria de la UE se han adoptado distintas estrategias, la más reciente de las cuales se describe en la Comunicación titulada “Estrategia renovada de Política Industrial de la UE”, de septiembre de 2017, con la que se pretende ayudar a nuestra industria a mantener una situación puntera en innovación, digitalización y descarbonización.

La política industrial es de carácter horizontal y tiene como objetivo instaurar unas condiciones marco que favorezcan la competitividad industrial. Asimismo, está integrada en otras políticas de la UE, como las relacionadas con el comercio, el mercado interior, la investigación y la innovación, el empleo, la protección del medio ambiente y la salud pública. La política industrial de la UE está específicamente encaminada a: 1) acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales; 2) fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Unión y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas; 3) promover un entorno favorable a la cooperación entre empresas, y 4) favorecer un

mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico.

13.- Turismo

Europa demanda de los Estados Miembros de la Unión un enfoque cooperativo para la industria turística. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha sentado las bases de una verdadera política europea del turismo, consistente en: promover la competitividad de las empresas del sector turístico y crear un entorno favorable a su desarrollo; propiciar la cooperación entre los Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas, y desarrollar un enfoque integrado del turismo garantizando la toma en consideración de este sector en sus demás políticas.

14.- Cultura

La UE trabaja por conservar el patrimonio cultural común de Europa y por apoyar y promover las artes y las industrias creativas europeas. Una serie de iniciativas concretas, como el Año Europeo del Patrimonio Cultural intentan que esta cultura dinámica y diversa sea accesible para todos.

A través del Programa Europa Creativa, la UE apoya el cine, las artes y las industrias creativas europeas para contribuir al empleo y el crecimiento en Europa y abrir nuevas oportunidades, mercados y audiencias internacionales.

Además, cada año se eligen dos ciudades europeas para ser Capitales Europeas de la Cultura lo que supone un impulso a la economía local y da protagonismo a los artistas y a la riqueza cultural propia de cada ciudad.

15.- Educación, Formación Profesional, Juventud y Deporte

Con motivo de la Cumbre social de Gotemburgo de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea proclamaron conjuntamente el pilar europeo de derechos sociales, anunciado por primera vez por el presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de 2015 y presentado por la Comisión en abril de 2017. Su proclamación destaca el compromiso común de los dirigentes de la UE por cumplir y promover los veinte principios y derechos consagrados en el pilar.

En este sentido, la política europea en el ámbito educativo desempeña un papel fundamental en una economía basada en el conocimiento, proporcionando una

mayor cualificación de la población y su mejor adaptación al mercado de trabajo, favoreciendo el crecimiento, el empleo, así como la cohesión social.

A través del Programa Erasmus +, en favor de la educación, la formación, la juventud y el deporte, la Unión Europea facilita la movilidad de sus jóvenes, apostando por su formación e invirtiendo en su futuro. El presupuesto actual del programa es de 14.700 millones de euros, si bien está previsto que dicha cantidad se triplique a partir del año 2021.

Además, el programa Erasmus + contempla una visión más amplia y más abierta hacia los campos de estudio innovadores y con perspectiva de futuro con la creación de un Espacio Europeo de Educación y la puesta en marcha de proyectos como el de Universidades Europeas y el de los Centros de Excelencia en Formación Profesional, proyectos por los que España ha manifestado un interés expreso.

Igualmente, la Estrategia de la UE para la juventud fomenta la igualdad de oportunidades para los jóvenes en la educación y el empleo y los anima a participar activamente en la sociedad.

Finalmente, el Cuerpo Europeo de Solidaridad es una nueva iniciativa de la Unión Europea cuyo objetivo es crear oportunidades para que los jóvenes trabajen como voluntarios o colaboren en proyectos -en sus propios países o en el extranjero- que beneficien a comunidades y ciudadanos de toda Europa.