

# CONOCIMIENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Fundamentos de la UE

eucampus.com



**EU CAMPUS**



© EU Campus 2025. Todos los derechos reservados.

Este material es propiedad intelectual de EU Campus. Su reproducción, distribución o uso total o parcial sin autorización está prohibido sin autorización estricta de los titulares del copyright.

## Contenido

<b>PARTE 1: FUNDAMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>6</b>
<b>1. ¿QUÉ ES LA UNIÓN EUROPEA?</b>	<b>6</b>
1.1 Naturaleza y definición jurídica de la Unión Europea	6
1.2 Objetivos generales de la Unión Europea	6
1.3 ¿Qué hace única a la UE?	7
1.4 ¿Cómo se articula el reparto de poder?	8
1.5 ¿Qué ámbitos cubre la UE?	9
1.6 ¿Quién puede ser miembro de la Unión Europea?	9
<b>2. HISTORIA DEL PROYECTO EUROPEO</b>	<b>12</b>
2.1. Contexto histórico y fundamentos de la integración	12
2.2. Declaración Schuman y la creación de la CECA (1951)	13
2.3. Los Tratados de Roma (1957) y el nacimiento de la CEE y EURATOM	15
2.4. Ampliaciones tempranas y primeras reformas	17
2.5. Acta Única Europea (1986) y consolidación del mercado interior	20
2.6. El Tratado de Maastricht (1992) y el nacimiento de la Unión Europea	22
2.7. Reajustes institucionales: Tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2001)	26
2.8. La gran ampliación (2004-2013): reunificación europea	28
2.9. El Tratado de Lisboa (2007) y la nueva arquitectura institucional	31
2.10. El Brexit (2016-2020)	34
2.11. Retos recientes y perspectiva histórica	37
<b>3. TRATADOS Y MARCO JURÍDICO.</b>	<b>39</b>
3.1. ¿Qué son los tratados fundacionales de la UE?	39
3.2. El Tratado de la Unión Europea (TUE)	41
3.3. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)	44
3.4. Protocolos y anexos	49
3.5. Fuentes del Derecho de la Unión Europea	53
3.6. Principios estructurales del Derecho de la Unión Europea	56
<b>4. INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y AGENCIAS</b>	<b>60</b>
4.1. Introducción general al sistema institucional	60
4.2. Las siete instituciones de la Unión (art. 13 TUE)	63

4.2.1 Comisión Europea	63
4.4.2. Consejo Europeo	67
4.2.3. Consejo de la Unión Europea	71
4.2.4. Parlamento Europeo	75
4.2.5. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)	80
4.2.6. Banco Central Europeo (BCE)	83
4.2.7. Tribunal de Cuentas Europeo	87
4.2.8. Otros órganos consultivos y de control	90
4.2.9. Agencias de la Unión Europea	94
<b>5. CIUDADANÍA EUROPEA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>96</b>
5.1. La ciudadanía europea: concepto y alcance	96
5.2. Derechos de los ciudadanos europeos	97
5.3. Participación democrática en la UE	99

## PARTE 1: FUNDAMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. ¿QUÉ ES LA UNIÓN EUROPEA?

#### 1.1 Naturaleza y definición jurídica de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) es una organización política y económica compuesta actualmente por **27 Estados miembros**. Su rasgo más distintivo es que no es un Estado, pero tampoco es una organización internacional al uso. Se trata de una estructura jurídica y política única en el mundo, surgida a partir de un proceso gradual de integración basado en tratados.

La base legal de la Unión se encuentra en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Según el artículo 1 del TUE:

---

“Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea (UE), a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes.”

---

Esto significa que la UE no se impone a los Estados miembros, sino que existe porque ellos han decidido **unir parte de su soberanía** para actuar conjuntamente en asuntos que consideran de interés común.

Además, la UE posee personalidad jurídica propia (TUE, art. 47), lo que le permite firmar tratados, participar en organizaciones internacionales y tener derechos y obligaciones en el plano jurídico internacional.

#### 1.2 Objetivos generales de la Unión Europea

Los fines de la UE están recogidos en el artículo 3 del TUE. Son ambiciosos y reflejan una visión de integración política, económica y social, además de un compromiso con el multilateralismo y los valores universales. Entre sus objetivos destacan:

- Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
- Crear un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores.
- Desarrollar un **mercado interior** que funcione bien y una economía sostenible y competitiva.
- Fomentar la **cohesión económica, social y territorial** y la solidaridad entre Estados miembros.
- Promover la igualdad, la justicia social y la protección de los derechos fundamentales.
- Desempeñar un **papel activo en el mundo**, defendiendo los valores de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos.

No se trata de una lista simbólica: estos objetivos guían las políticas de la UE y tienen consecuencias jurídicas y políticas concretas. Por ejemplo, la cohesión territorial da lugar a fondos específicos para apoyar a regiones menos desarrolladas.

### 1.3 ¿Qué hace única a la UE?

Lo que diferencia a la Unión Europea de otras estructuras internacionales es su profundo grado de integración jurídica y política. Algunas de sus particularidades son:

- **La UE tiene un ordenamiento jurídico propio**, con normas (reglamentos, directivas, decisiones) que pueden aplicarse directamente a ciudadanos, empresas y Estados sin necesidad de transposición nacional en muchos casos.

- **El Derecho de la UE tiene primacía** sobre el derecho nacional en los ámbitos donde la UE tiene competencias (según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE).
- Dispone de **instituciones supranacionales** que pueden actuar con independencia de los gobiernos nacionales.
- Reconoce y garantiza una **ciudadanía europea**, complementaria a la nacionalidad de cada Estado miembro, con derechos como:
  - Votar y ser elegido en elecciones municipales y europeas,
  - Circular y residir libremente dentro del territorio de la UE,
  - Acceder a protección consular en terceros países,
  - Participar en iniciativas legislativas ciudadanas.

En resumen: la UE tiene una dimensión interna propia de una unión política, pero mantiene el equilibrio con las estructuras nacionales.

#### 1.4 ¿Cómo se articula el reparto de poder?

La Unión Europea funciona según el **principio de atribución**: solo puede actuar en aquellos ámbitos que los Estados miembros le han conferido en los tratados. Todo lo que no está atribuido, sigue siendo competencia exclusiva de los Estados.

Este principio está reforzado por dos más:

- El **principio de subsidiariedad**: la UE solo interviene si los objetivos no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados a nivel nacional, regional o local.
- El **principio de proporcionalidad**: la acción de la UE debe limitarse a lo necesario para alcanzar los fines previstos en los tratados.

Las **competencias de la UE** se dividen en tres categorías (TFUE, arts. 2-6):

1. **Exclusivas:** solo la UE puede legislar (por ejemplo: unión aduanera, política comercial común).
2. **Compartidas:** tanto la UE como los Estados pueden legislar, pero prevalece la legislación europea (por ejemplo: medio ambiente, transporte, energía).
3. **De apoyo o coordinación:** la UE puede complementar la acción nacional, pero no sustituirla (por ejemplo: sanidad, educación, cultura).

### 1.5 ¿Qué ámbitos cubre la UE?

La UE actúa en un amplio abanico de políticas, muchas de las cuales tienen un impacto directo en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos. Algunos ejemplos de acción concreta:

- **Medio ambiente y lucha contra el cambio climático:** normativa sobre emisiones, economía circular, energías renovables.
- **Política agrícola común (PAC):** apoyo a agricultores, seguridad alimentaria.
- **Regulación del mercado único:** normas comunes para productos y servicios, movilidad laboral.
- **Política digital:** estrategia para la transformación digital, inteligencia artificial, protección de datos (como el Reglamento General de Protección de Datos – RGPD).
- **Justicia y derechos fundamentales:** cooperación judicial, protección de datos, Carta de Derechos Fundamentales.
- **Relaciones exteriores y comercio internacional:** acuerdos con terceros países, cooperación para el desarrollo, ayuda humanitaria.

El grado de intervención varía en función del área, pero la presencia de la UE es cada vez más visible en políticas clave para el futuro (como transición ecológica, autonomía estratégica, o inteligencia artificial).

## 1.6 ¿Quién puede ser miembro de la Unión Europea?

La Unión Europea es un proyecto en constante evolución. Aunque hoy cuenta con 27 Estados miembros, desde su origen en los años cincuenta ha vivido sucesivas ampliaciones que han transformado por completo su dimensión, sus equilibrios internos y su papel en el mundo.

Cualquier país europeo que respete los valores fundamentales recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea –como la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos o el respeto de las minorías– puede solicitar el ingreso en la Unión, conforme al procedimiento establecido en el artículo 49 del mismo tratado.

Ahora bien, la adhesión no es automática. Los países candidatos deben cumplir con los llamados **criterios de Copenhague (1993)**, que exigen:

1. Instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto de las minorías.
2. Una economía de mercado funcional y la capacidad para competir en el mercado interior.
3. Capacidad administrativa y jurídica para aplicar el acervo de la UE (el conjunto de normas y políticas comunes).

Países miembros actuales de la Unión Europea:

La UE fue creada en 1951 por seis países fundadores. Desde entonces, ha ido integrando nuevos miembros a través de diferentes olas de ampliación. La siguiente tabla muestra los países según el año en que se incorporaron:

Año	Países
1951	Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos ( <i>fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero - CECA</i> )

1973	Dinamarca, Irlanda, Reino Unido
1981	Grecia
1986	España, Portugal
1995	Austria, Finlandia, Suecia
2004	Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa
2007	Bulgaria, Rumanía
2013	Croacia
2020	Salida del Reino Unido (Brexit)

Países candidatos a la adhesión:

Varios países europeos se encuentran actualmente en distintas fases del proceso de adhesión. Algunos tienen ya reconocido oficialmente el estatus de candidato, mientras que otros son considerados potenciales candidatos por la Unión Europea:

Año de candidatura	País
1999	Turquía
2005	Macedonia del Norte
2010	Montenegro
2012	Serbia
2014	Albania
2022	Bosnia y Herzegovina

2022	Ucrania
2022	Moldavia
2023	Georgia

---

Kosovo es considerado “potencial candidato” por la UE. Aunque participa en el Proceso de Estabilización y Asociación, su candidatura formal está condicionada por el hecho de que no todos los Estados miembros reconocen su independencia.

---

La ampliación es una de las herramientas más poderosas de transformación política y económica que tiene la Unión Europea. Más allá del cumplimiento técnico de los criterios, también es un instrumento de estabilización regional, de promoción de los valores europeos y de refuerzo del papel global de la UE.

## 2. HISTORIA DEL PROYECTO EUROPEO

### 2.1. Contexto histórico y fundamentos de la integración

El proceso de construcción europea tiene su origen en un momento de crisis y reconstrucción. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Europa se encontraba arrasada: millones de muertos, infraestructuras destruidas y un sentimiento generalizado de agotamiento moral y político. El viejo continente, cuna de la cultura y el desarrollo industrial, había sido también el escenario de dos guerras mundiales en apenas treinta años. En ese contexto, surgió la idea de que la única forma de evitar una nueva catástrofe era **transformar radicalmente las relaciones entre los Estados europeos.**

Uno de los puntos más sensibles era la relación entre Francia y Alemania, enfrentadas históricamente. Para garantizar una paz duradera, no bastaban compromisos diplomáticos: era necesario establecer vínculos institucionales y económicos que hicieran materialmente imposible un nuevo conflicto armado.

Esta convicción fue compartida por líderes visionarios como Robert Schuman, Jean Monnet o Alcide De Gasperi.

A nivel internacional, la situación también empujaba hacia la cooperación. Estados Unidos, a través del Plan Marshall, ofrecía financiación para la reconstrucción europea, pero incentivaba una coordinación regional para aprovechar eficazmente los recursos. Por otro lado, la consolidación de la Unión Soviética en Europa del Este y el inicio de la Guerra Fría acentuaban la necesidad de que los países de Europa occidental se unieran para reforzar su autonomía estratégica.

En este contexto, se plantearon dos grandes visiones sobre cómo avanzar: una **federalista**, que proponía la creación directa de instituciones políticas supranacionales, y otra **funcionalista**, basada en avanzar poco a poco, mediante la cooperación en sectores concretos. Esta segunda vía fue la que se impuso en los años fundacionales.

La idea central era sencilla y poderosa: si los países europeos compartían la gestión de sectores clave como el carbón y el acero —básicos para la industria armamentística—, se volvería inviable organizar una guerra entre ellos. Este principio, plasmado en la célebre *Declaración Schuman* de 1950, introdujo un nuevo método de integración: el llamado **método comunitario**, basado en competencias compartidas, instituciones comunes y decisiones tomadas en función del interés europeo, y no exclusivamente nacional.

Así se sentaron las bases de una Europa integrada: no como una federación inmediata, sino como un proyecto gradual, pragmático y con vocación transformadora. La historia posterior demostraría que este enfoque fue no solo realista, sino extraordinariamente eficaz para estabilizar, democratizar y unir un continente marcado por la división y el conflicto.

## 2.2. Declaración Schuman y la creación de la CECA (1951)

El 9 de mayo de 1950, en una rueda de prensa aparentemente modesta en el Ministerio de Asuntos Exteriores francés, **Robert Schuman** —ministro en aquel momento— leyó una declaración que cambiaría el curso de la historia europea.

Ese texto, redactado en gran parte por el alto funcionario Jean Monnet, proponía colocar la producción de carbón y acero de Francia y Alemania Occidental bajo una autoridad común, y abrir esa cooperación a otros países europeos que desearan sumarse.

La idea era simple en su planteamiento, pero profundamente innovadora. No se trataba de una alianza militar ni de un acuerdo comercial clásico. Se proponía algo nuevo: crear una **entidad supranacional** con poder para gestionar recursos estratégicos que, hasta entonces, habían sido motivo de conflicto. El carbón y el acero no eran sectores cualquiera; eran los cimientos de la industria armamentística y del poder industrial. Al someterlos a una gestión compartida, se pretendía hacer literalmente imposible una guerra entre Francia y Alemania, según las palabras del propio Schuman.

La propuesta fue acogida favorablemente por cinco países: Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania Occidental. Juntos firmaron en 1951 el **Tratado de París**, que dio lugar a la **Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)**, la primera de las tres comunidades europeas fundacionales.

La CECA fue mucho más que un acuerdo económico. Representó el nacimiento del modelo institucional comunitario, basado en:

- Una **Alta Autoridad** (precursora de la actual Comisión Europea), con competencias reales y autonomía funcional.
- Una **Asamblea Común** (embrión del Parlamento Europeo), integrada por representantes de los parlamentos nacionales.
- Un **Consejo de Ministros**, encargado de coordinar las políticas entre Estados.
- Un **Tribunal de Justicia**, encargado de garantizar la interpretación uniforme del tratado.

Este diseño institucional fue clave: por primera vez en Europa, se creaba una estructura que combinaba elementos intergubernamentales y supranacionales, algo completamente inédito hasta entonces.

La CECA tuvo una duración limitada —el tratado fue válido por 50 años y expiró en 2002—, pero su impacto fue decisivo. Funcionó como laboratorio institucional y político para la integración posterior. Permitió a los países participantes ensayar formas de cooperación profunda, generar confianza mutua y crear mecanismos de gobernanza conjunta.

En perspectiva, la Declaración Schuman y la creación de la CECA no solo representan el acto fundacional de la Europa unida. Marcan también el momento en que la integración europea deja de ser una aspiración teórica y se convierte en un proceso concreto, con reglas, instituciones y objetivos definidos.

Desde entonces, el **9 de mayo** se celebra como el **Día de Europa**, en conmemoración de ese primer paso que, con el tiempo, conduciría al nacimiento de la Unión Europea.

### **2.3. Los Tratados de Roma (1957) y el nacimiento de la CEE y EURATOM**

Tras el éxito inicial de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), los seis países fundadores comenzaron a explorar nuevas vías para ampliar el alcance de la cooperación. Si compartir el control sobre el carbón y el acero había contribuido a estabilizar las relaciones franco-alemanas y a generar confianza entre antiguos enemigos, ¿por qué no extender esa lógica a otros sectores?

En esa línea, se convocó una conferencia intergubernamental que culminó en la firma, el 25 de marzo de 1957, de los Tratados de Roma, considerados el verdadero acto de fundación del proyecto europeo tal como lo conocemos hoy.

Los Tratados de Roma crearon dos nuevas comunidades:

- La **Comunidad Económica Europea (CEE)**, con el objetivo de establecer un mercado común entre los Estados miembros.
- La **Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)**, centrada en el desarrollo y control conjunto de la energía nuclear con fines pacíficos.

## La CEE: hacia un mercado común

El tratado constitutivo de la CEE preveía una integración económica gradual, con la ambición de eliminar progresivamente los aranceles entre los Estados miembros, establecer una política comercial común frente a terceros países y garantizar la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

Este conjunto de libertades fundamentales sigue siendo hoy el corazón del mercado interior de la UE.

Además, la CEE se propuso armonizar ciertas políticas clave, como:

- Una **política agrícola común**, orientada a garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.
- Una **política de transportes**, para facilitar el intercambio de bienes.
- El desarrollo de una **política de competencia** para evitar monopolios y proteger a los consumidores.

Aunque no establecía aún una unión política, la CEE ya contemplaba mecanismos para reforzar la cohesión económica y social, mediante fondos destinados a las regiones menos desarrolladas.

---

Con el paso del tiempo y sucesivas reformas, especialmente con el Tratado de Lisboa de 2007, el Tratado de la CEE cambió de nombre y pasó a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Este tratado se estudiará con mayor detalle más adelante debido a su relevancia actual como una de las principales bases jurídicas de la Unión.

---

## EURATOM: cooperación nuclear

En paralelo, el segundo tratado firmado en Roma creó EURATOM, con el objetivo de **promover la investigación, el desarrollo y la supervisión de la energía nuclear en Europa**. Aunque esta comunidad tuvo un desarrollo institucional más limitado, fue importante en el contexto de la posguerra y de la creciente demanda energética del continente.

Ambas comunidades (CEE y EURATOM) compartían varias instituciones con la CECA, lo que sentó las bases de la futura fusión institucional:

- Una **Comisión**, encargada de proponer e implementar las políticas comunes.
- Un **Consejo de Ministros**, donde se reunían representantes de los gobiernos nacionales.
- Una **Asamblea Parlamentaria**, compuesta por delegaciones de los parlamentos nacionales (que más tarde se convertiría en el Parlamento Europeo).
- Un **Tribunal de Justicia**, para garantizar la interpretación uniforme del derecho comunitario.

### Importancia histórica

Los Tratados de Roma supusieron un paso decisivo: la integración dejaba de limitarse a sectores estratégicos concretos y pasaba a abordar el conjunto del sistema económico. Nacía un mercado común con vocación de ampliarse y profundizarse, y con estructuras institucionales capaces de sostenerlo.

A partir de este momento, el proyecto europeo se convirtió en un proceso de integración económica estructurada, con una hoja de ruta y un marco normativo propios. El éxito económico de la CEE en las décadas siguientes serviría como motor para nuevas ampliaciones, reformas institucionales y, más adelante, ambiciones políticas más profundas.

## 2.4. Ampliaciones tempranas y primeras reformas

Tras los primeros años de consolidación institucional y económica, el proyecto europeo comenzó a abrirse a nuevos países. Esta fase inicial de ampliaciones no solo marcó la transformación de las comunidades europeas en un espacio cada

vez más amplio y diverso, sino que también supuso una prueba para su capacidad de adaptación política e institucional.

La Comunidad Económica Europea, que en sus orígenes era un grupo relativamente homogéneo de seis países de Europa occidental, se vio ahora ante el desafío de integrar Estados con estructuras económicas distintas, tradiciones políticas propias y, en algunos casos, con una relación histórica ambivalente respecto al proyecto europeo.

La primera ampliación: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (1973)

El 1 de enero de 1973 se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Esta ampliación fue significativa por múltiples motivos:

- Supuso el primer test real de apertura de la Comunidad hacia países que no habían formado parte de su creación.
- Implicó la **entrada de una gran potencia diplomática y económica como el Reino Unido**, que había mantenido inicialmente una actitud distante y escéptica respecto al proyecto comunitario.
- Dinamarca e Irlanda, fuertemente vinculadas al Reino Unido por razones económicas e históricas, optaron por unirse al bloque al mismo tiempo, lo que **reforzó su propio margen de maniobra comercial y político**.

Cabe recordar que el Reino Unido había intentado ya integrarse en los años sesenta, pero sus solicitudes fueron vetadas en dos ocasiones por el presidente francés Charles de Gaulle, quien cuestionaba su compromiso con el proyecto europeo. No fue hasta después de su dimisión, y con un contexto político más favorable, que la entrada fue finalmente aceptada.

Esta primera ampliación **modificó el equilibrio interno de la Comunidad: introdujo nuevas sensibilidades políticas**, reforzó el eje atlántico en la toma de decisiones y evidenció la necesidad de adaptar los mecanismos institucionales a una comunidad más plural.

## Segunda oleada: Grecia (1981), España y Portugal (1986)

Durante la década de los ochenta, la dimensión de la ampliación adquirió un fuerte componente simbólico. Grecia, que había salido de una dictadura militar en 1974, solicitó su adhesión inmediatamente y fue admitida en 1981. Pocos años después, España y Portugal, que también habían recuperado sus democracias recientemente, se integraron en 1986.

Estas adhesiones reflejaban una idea que se consolidaría con el tiempo: **la integración europea no era solo un proyecto económico, sino también un instrumento de consolidación democrática**. La adhesión exigía, entre otras cosas, instituciones estables, respeto a los derechos fundamentales y un sistema político pluralista. En ese sentido, Europa ofrecía un horizonte de estabilidad, modernización y proyección internacional para estos países del sur.

La entrada de España y Portugal también implicó un gran esfuerzo de adaptación en términos económicos. Ambos países recibieron apoyo financiero y técnico a través de los fondos estructurales y políticas de cohesión, que jugaron un papel fundamental en su proceso de modernización.

## Primeras reformas institucionales: el Tratado de Fusión (1965)

Paralelamente a este proceso de ampliación, la arquitectura institucional del proyecto europeo también se fue ajustando. Un hito relevante fue el Tratado de Fusión, firmado en 1965 y en vigor desde 1967, que unificó las instituciones ejecutivas de las tres comunidades existentes: CECA, CEE y EURATOM.

A partir de entonces, se establecieron una **Comisión única y un Consejo de Ministros común** para las tres entidades. Esta reforma, de carácter técnico pero con consecuencias políticas importantes, permitió dotar al conjunto del sistema comunitario de **mayor coherencia y eficacia en la toma de decisiones**, evitando la duplicación de funciones y estructuras.

Hacia una Europa más diversa

Con estas incorporaciones, la Comunidad Europea pasó de seis a doce miembros en apenas trece años. Ya no se trataba de una unión de Estados centroeuropeos altamente industrializados, sino de un espacio más amplio, más heterogéneo y, en consecuencia, más complejo.

Esta diversidad obligó a pensar en mecanismos de redistribución y solidaridad, a reforzar las políticas comunes (en especial la agrícola y la regional), y a sentar las bases para futuras reformas institucionales más ambiciosas, que permitiesen a la Comunidad seguir funcionando eficazmente con más Estados en su seno.

En conjunto, las ampliaciones de los años setenta y ochenta y las primeras reformas institucionales marcaron el paso de una **comunidad económica tecnocrática a un proyecto con una dimensión política y social creciente**, que empezaba a definir lo que más adelante se consolidaría como la Unión Europea.

## **2.5. Acta Única Europea (1986) y consolidación del mercado interior**

Durante las décadas de 1970 y 1980, la integración europea había avanzado en términos de ampliación territorial y consolidación institucional básica. Sin embargo, en el plano económico, el objetivo de construir un verdadero mercado común se encontraba aún incompleto y plagado de obstáculos. Pese a la existencia formal de una unión aduanera, las barreras técnicas, normativas y administrativas entre los Estados miembros seguían dificultando la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

A mediados de los años ochenta, las instituciones comunitarias llegaron a la conclusión de que era necesario dar un nuevo impulso al proceso de integración. Se trataba no solo de eliminar los aranceles, sino de armonizar legislaciones nacionales, simplificar procedimientos administrativos y superar los controles fronterizos internos que todavía existían. Esa necesidad dio lugar a una reforma importante: la Acta Única Europea, firmada en 1986 y en vigor desde 1987.

El contenido de la reforma

La Acta Única fue el primer gran tratado de reforma institucional desde los Tratados de Roma. Su objetivo central era preparar jurídicamente a la Comunidad para alcanzar, antes de 1993, un mercado interior plenamente funcional, definido como un espacio sin fronteras interiores en el que pudieran circular libremente personas, mercancías, servicios y capitales.

Para conseguirlo, el tratado introdujo varios cambios clave:

- Se otorgaron **nuevas competencias comunitarias** en ámbitos como medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico.
- Se **reforzó el papel de la Comisión Europea** como motor de la integración económica.
- Se dio un nuevo impulso a la política de **cohesión económica y social**, con el fin de evitar que el mercado único aumentara las desigualdades entre regiones.
- Se introdujo por primera vez la **cooperación política europea**, un embrión de lo que más adelante sería la política exterior y de seguridad común.
- Se modificó el sistema de votación en el Consejo de Ministros, ampliando los casos en los que se podía recurrir a la mayoría cualificada en lugar de la unanimidad, lo que permitió **acelerar la toma de decisiones**.

Además, se reforzó ligeramente el papel de la Asamblea Parlamentaria, que pasó a denominarse oficialmente Parlamento Europeo, aunque todavía con competencias legislativas limitadas.

El programa para el mercado interior

En paralelo a la reforma institucional, la Comisión —bajo el liderazgo del presidente Jacques Delors— lanzó un ambicioso **Libro Blanco sobre el mercado interior**, que identificaba más de 300 medidas concretas necesarias para su completa realización. Este documento se convirtió en la hoja de ruta para la integración económica durante los años siguientes.

El objetivo no era simplemente económico. Se trataba de demostrar que el proyecto europeo seguía teniendo capacidad para ofrecer resultados concretos y beneficios tangibles a los ciudadanos y a las empresas. En un contexto internacional cada vez más competitivo, se buscaba convertir el mercado europeo en un espacio de dinamismo, innovación y escala global.

### Una reforma bisagra

La Acta Única Europea fue, en muchos sentidos, una **reforma de transición**. Aún no se hablaba de unión monetaria ni de ciudadanía europea, pero se sentaron las bases para ambos avances. Se consolidó el método comunitario, se reforzaron los mecanismos de decisión y se asumió, por primera vez desde los años cincuenta, un calendario político concreto para un objetivo ambicioso: la plena integración económica antes de 1993.

En retrospectiva, esta reforma representó el paso de una comunidad económica hacia una unión más integrada y proactiva, con voluntad de actuar de forma coherente tanto en el ámbito interno como en el exterior. Sin la Acta Única Europea, los tratados que vendrían después —Maastricht, Ámsterdam, Lisboa— no habrían tenido un terreno tan fértil para desarrollarse.

## **2.6. El Tratado de Maastricht (1992) y el nacimiento de la Unión Europea**

Con la llegada de los años noventa, el proyecto europeo entró en una nueva fase. El mercado interior estaba ya muy avanzado, y las reformas introducidas por la Acta Única Europea habían demostrado que la Comunidad podía actuar con eficacia. Pero al mismo tiempo, los acontecimientos internacionales habían transformado por completo el entorno: la caída del Muro de Berlín, la reunificación alemana y la disolución del bloque soviético abrieron un nuevo

escenario geopolítico. Europa se encontraba, de nuevo, ante una encrucijada histórica.

En ese contexto, los líderes europeos decidieron dar un salto cualitativo: pasar de una comunidad económica a una **unión política más ambiciosa y estructurada**. Esa transformación se materializó con la firma, en 1992, del Tratado de Maastricht, también conocido como el **Tratado de la Unión Europea**, que entró en vigor en noviembre de 1993.

### Nacimiento formal de la Unión Europea

El Tratado de Maastricht fundó oficialmente la Unión Europea como tal, dotándola de una estructura más compleja y ampliando significativamente su campo de acción. No se trataba solo de una ampliación de competencias, sino de una redefinición del proyecto europeo como unión política, económica y —en parte— social.

Este nuevo marco institucional se organizó en torno a **tres pilares**:

1. **Las Comunidades Europeas**, que abarcaban las políticas tradicionales como el mercado interior, la agricultura, la competencia, el medio ambiente, etc.
2. **La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**, orientada a coordinar las posiciones de los Estados miembros en el ámbito internacional.
3. **La cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior**, centrada en temas como inmigración, asilo y cooperación policial y judicial.

Este sistema permitía combinar elementos comunitarios (donde las instituciones europeas tenían un papel central) con elementos intergubernamentales (donde los Estados mantenían un mayor control directo), respetando así el equilibrio entre integración y soberanía nacional.

## La Unión Económica y Monetaria (UEM)

Uno de los grandes hitos del Tratado fue el compromiso de avanzar hacia una **moneda única europea**. El tratado fijó un calendario para la creación de la Unión Económica y Monetaria, que culminaría en la introducción del euro. Este proceso incluía tres etapas:

- Liberalización total de los movimientos de capital.
- Coordinación de las políticas macroeconómicas y creación del Instituto Monetario Europeo.
- Creación del **Banco Central Europeo (BCE)** y lanzamiento del euro, que se haría efectivo en 1999 (uso contable) y en 2002 (monedas y billetes).

La creación del euro fue un paso simbólico y práctico hacia la consolidación de un **espacio económico común sin precedentes**, que reforzó la interdependencia entre los Estados miembros y elevó el nivel de integración a nuevas cotas.

## Ciudadanía europea

Otra innovación decisiva fue la introducción del concepto de ciudadanía de la Unión. A partir de Maastricht, toda persona con la nacionalidad de un Estado miembro pasaba a tener, además, la condición de ciudadano europeo. Esta ciudadanía otorgaba nuevos derechos, como:

- Votar y presentarse en elecciones municipales y europeas en el país de residencia.
- Acceder a la protección consular de otro Estado miembro en países terceros.
- Peticionar al Parlamento Europeo y recurrir al Defensor del Pueblo Europeo.
- Participar en la vida pública europea con un marco de referencia común.

Aunque sus efectos fueron inicialmente limitados, el concepto de ciudadanía europea abrió la puerta a una dimensión más personal de la integración, que iba más allá de los tratados y las instituciones.

### Importancia del tratado

El Tratado de Maastricht fue una de las reformas más profundas y ambiciosas del proceso de integración europea. Supuso el paso definitivo de una comunidad económica a un proyecto político articulado, con vocación internacional y legitimidad ciudadana.

Su firma no estuvo exenta de polémica. En varios países, el tratado generó tensiones políticas y divisiones sociales. En Francia, por ejemplo, fue ratificado en referéndum con un margen muy estrecho. En Dinamarca, fue rechazado inicialmente y solo aprobado en una segunda votación, tras la incorporación de cláusulas de excepción.

Aun así, Maastricht estableció el marco institucional y político que guiaría a la Unión durante las siguientes décadas. Sentó las bases para nuevas reformas, consolidó la dimensión ciudadana de la integración y definió un rumbo claro: una Europa unida no solo por intereses, sino también por valores y objetivos comunes.

### Una ampliación post-Maastricht: Austria, Finlandia y Suecia (1995)

Poco después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la Unión Europea vivió una nueva ampliación. El **1 de enero de 1995**, se incorporaron **Austria, Finlandia y Suecia**, lo que elevó el número de Estados miembros de 12 a 15. Esta adhesión fue significativa por varias razones.

En primer lugar, marcó la entrada de Estados plenamente democráticos, con alto nivel de desarrollo económico y administrativo, que no requerían ajustes sustanciales para cumplir con los criterios de adhesión. Su incorporación fue fluida, y sirvió para consolidar la dimensión nórdica y centroeuropea del proyecto europeo.

En segundo lugar, fue la primera ampliación tras el nacimiento formal de la Unión Europea, y permitió comprobar que el nuevo marco institucional definido en Maastricht podía absorber sin mayores dificultades a nuevos miembros.

También tuvo un componente geopolítico importante. Los tres países mantenían una larga tradición de neutralidad, por lo que su integración en una Unión que aspiraba a avanzar en política exterior y de seguridad común planteó algunas cuestiones, especialmente en materia de defensa. Sin embargo, esta ampliación mostró que la UE era lo suficientemente flexible como para acomodar distintas sensibilidades estratégicas.

Cabe señalar que Noruega participó en las negociaciones de adhesión y firmó un tratado en paralelo, pero su ciudadanía rechazó la entrada en referéndum, como ya había ocurrido en 1972.

La ampliación de 1995 no supuso grandes desequilibrios económicos ni institucionales, pero sí **reforzó la necesidad de adaptar los mecanismos de funcionamiento de la Unión** para poder afrontar futuras ampliaciones más complejas, en especial hacia Europa Central y del Este. Ese fue, precisamente, el objetivo del siguiente gran tratado: Niza.

## **2.7. Reajustes institucionales: Tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2001)**

Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la Unión Europea contaba ya con una estructura política y jurídica avanzada, una hoja de ruta hacia la unión monetaria y un concepto incipiente de ciudadanía europea. Sin embargo, aún quedaban numerosos aspectos por ajustar. Los años noventa fueron, en este sentido, un periodo de preparación institucional: por un lado, para mejorar el funcionamiento interno de la UE; por otro, para **adaptarse al reto inminente de una gran ampliación hacia el este del continente.**

Dos reformas marcaron esta etapa: el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001). Ambos tratados no cambiaron radicalmente la estructura de la Unión, pero introdujeron ajustes técnicos e institucionales relevantes, algunos de

los cuales fueron clave para permitir el ingreso de más de una decena de nuevos países en los años siguientes.

### El Tratado de Ámsterdam (1997)

Firmado en 1997 y en vigor desde 1999, el Tratado de Ámsterdam tenía como objetivo **simplificar y consolidar los cambios introducidos por Maastricht**, mejorar la eficacia institucional de la Unión y avanzar en algunas políticas clave.

Entre las novedades más importantes se pueden destacar:

- **La integración parcial del espacio de libertad, seguridad y justicia** dentro del marco comunitario. Por primera vez, temas como inmigración, visados, cooperación judicial o asilo dejaron de estar únicamente bajo el control de los Estados y empezaron a ser tratados, en parte, a nivel europeo.
- **El fortalecimiento de los derechos fundamentales**, con referencias explícitas al respeto de la dignidad humana, la no discriminación y la igualdad entre mujeres y hombres.
- La inclusión del llamado **procedimiento de codecisión** como método legislativo ordinario en más ámbitos, lo que **reforzó el papel del Parlamento Europeo** en la toma de decisiones.
- La figura del **Alto Representante para la Política Exterior**, un primer intento de dar mayor coherencia a la acción exterior de la UE, aunque con funciones aún limitadas.

A pesar de estos avances, el Tratado de Ámsterdam no logró resolver las cuestiones más delicadas relacionadas con la reforma del sistema institucional, especialmente en lo relativo al tamaño de la Comisión, la ponderación de votos en el Consejo o el número de escaños en el Parlamento. Estos asuntos fueron pospuestos para una futura negociación, lo que llevó directamente al siguiente tratado.

## El Tratado de Niza (2001)

El Tratado de Niza, firmado en 2001 y en vigor desde 2003, tuvo como finalidad principal **preparar institucionalmente a la Unión para su próxima gran ampliación**, que integraría en su seno a muchos países de Europa Central y Oriental.

A diferencia de tratados anteriores, Niza no pretendía desarrollar nuevas políticas, sino ajustar el funcionamiento interno de las instituciones para evitar bloqueos en una Unión con 25 o más miembros. Entre los cambios introducidos destacan:

- La **reforma del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo**, con una nueva fórmula que combinaba número de Estados, población y votos ponderados.
- La **redefinición del tamaño de la Comisión Europea**, estableciendo un número máximo de comisarios y un sistema de rotación para garantizar la representación equilibrada de los Estados.
- Cambios en la composición del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia.
- La formalización del mecanismo de **cooperación reforzada**, que permite a un grupo reducido de Estados avanzar en una política concreta sin necesidad de contar con todos los demás.

Aunque el Tratado de Niza permitió desbloquear ciertos aspectos institucionales, su aprobación no estuvo exenta de dificultades. Fue inicialmente rechazado en referéndum en Irlanda, lo que obligó a repetir la consulta tras introducir algunas aclaraciones. Además, muchos líderes europeos y juristas consideraron que la reforma no era suficientemente ambiciosa ni clara para garantizar el funcionamiento eficaz de una Unión ampliada.

Ámsterdam y Niza fueron reformas necesarias, aunque limitadas. Mejoraron el funcionamiento interno de la Unión, reforzaron ciertas políticas comunes e introdujeron mayor flexibilidad en la toma de decisiones. Pero los retos que se

vislumbraban en el horizonte —en especial, la integración de numerosos países de Europa Central y del Este— dejaban claro que aún quedaba camino por recorrer. La gran ampliación de la Unión estaba a las puertas.

## **2.8. La gran ampliación (2004–2013): reunificación europea**

A comienzos del siglo XXI, la Unión Europea afrontó uno de los momentos más decisivos de su historia: la integración de los países de Europa Central y del Este que, durante décadas, habían permanecido al otro lado del telón de acero. La ampliación de 2004 no solo fue la más numerosa jamás realizada, sino también la más simbólica: supuso la **reunificación política del continente europeo tras la Guerra Fría**.

El contexto histórico: del bloque socialista a la Europa democrática

Tras la caída del Muro de Berlín (1989) y la disolución de la Unión Soviética, muchos países del antiguo bloque comunista emprendieron profundas transformaciones para construir sistemas democráticos, economías de mercado y sociedades abiertas. Pronto, la mayoría de ellos identificaron la adhesión a la Unión Europea como **una garantía de estabilidad, desarrollo económico y anclaje occidental**.

La Unión, por su parte, comprendió que tenía una responsabilidad histórica y estratégica: facilitar ese proceso y evitar nuevas divisiones en Europa. No se trataba solo de ampliar su influencia o su mercado, sino de consolidar la democracia y el Estado de Derecho en una región que había sufrido dictaduras, conflictos étnicos y fragilidad institucional.

La ampliación de 2004

El 1 de mayo de 2004, diez nuevos países se unieron a la Unión Europea:

- Ocho de ellos eran exmiembros del bloque del Este: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania.
- Los otros dos eran Chipre (país mediterráneo dividido desde 1974) y Malta (la más pequeña de las incorporaciones hasta la fecha).

Esta ampliación no fue un proceso improvisado. **Requirió años de preparación, reformas internas en los países candidatos, y la adaptación de las instituciones europeas** para gestionar una unión mucho más diversa. Los candidatos tuvieron que cumplir con los criterios de Copenhague, armonizar su legislación con el acervo comunitario y demostrar su capacidad administrativa para aplicar las políticas europeas.

Desde el punto de vista institucional, la UE ya había aprobado reformas en Ámsterdam y Niza para facilitar la entrada de nuevos miembros. Aun así, la incorporación de diez países de una sola vez supuso un desafío sin precedentes en términos de gobernanza, financiación, equilibrio regional y diversidad cultural.

Ampliaciones posteriores: Bulgaria, Rumanía y Croacia

El proceso de ampliación no se detuvo en 2004. En 2007 se incorporaron Bulgaria y Rumanía, dos países que habían iniciado sus reformas más tarde y cuya adhesión se aplazó para garantizar un mayor grado de preparación institucional y lucha contra la corrupción. Aunque su entrada fue más gradual, marcó la consolidación del proyecto europeo en el sudeste del continente.

Más adelante, en 2013, se incorporó Croacia, un país que había vivido recientemente un conflicto armado (en el marco de la disolución de Yugoslavia) y que realizó importantes esfuerzos de reconciliación, reconstrucción y reforma institucional para cumplir los requisitos de adhesión.

Una Europa más grande... y más compleja

Con estas ampliaciones, la Unión pasó de tener 15 a 28 miembros en menos de una década. La dimensión del cambio fue considerable:

- Aumentó la diversidad lingüística, política, económica y social dentro de la UE.
- Se generaron **nuevos equilibrios de poder**, con un peso creciente de los países del centro y este de Europa.
- Se amplió **la brecha económica** entre los Estados miembros más antiguos y los recién llegados, lo que reforzó la importancia de las políticas de cohesión y los fondos estructurales.

La ampliación también tuvo efectos menos visibles, pero muy significativos: **transformó la identidad de la Unión**, obligó a repensar su modelo de gobernanza y generó debates internos sobre el ritmo y los límites de la integración.

Aunque los beneficios económicos fueron notables, el proceso también despertó inquietudes en algunos países del oeste, vinculadas a la competencia laboral, la presión migratoria o el acceso a fondos europeos. Esas tensiones estarían en el trasfondo de algunos de los debates más intensos que la UE viviría en la década siguiente.

### Una decisión histórica

En conjunto, la gran ampliación fue un acto político de gran calado, que consolidó a la Unión como un actor capaz de transformar su entorno, acompañando procesos de democratización y modernización. Fue también una apuesta por una Europa más unida, más inclusiva y más plural.

En la actualidad, los efectos de aquella ampliación siguen muy presentes: algunos países han ganado influencia dentro de la UE, otros siguen luchando por alcanzar estándares de gobernanza más sólidos, y el conjunto de la Unión continúa adaptándose a **una realidad institucional más diversa y exigente**.

## 2.9. El Tratado de Lisboa (2007) y la nueva arquitectura institucional

Tras la gran ampliación hacia el este, la Unión Europea se enfrentó a un nuevo reto: asegurar su funcionamiento interno en un contexto institucional mucho más complejo. Las reformas previas —especialmente las introducidas por los Tratados de Ámsterdam y Niza— habían logrado ciertos avances, pero resultaban insuficientes para una Unión con 27 miembros y un campo de acción cada vez más amplio.

Fue en ese contexto donde surgió el proyecto de dotar a Europa de una **Constitución**. La idea era refundir todos los tratados existentes en un único texto claro, coherente y fácilmente comprensible para los ciudadanos. Aunque el Tratado constitucional fue firmado en 2004, fue **rechazado en referéndum por Francia y los Países Bajos en 2005**, lo que bloqueó su ratificación y generó una crisis política en el seno de la Unión.

La respuesta llegó en forma de un nuevo texto que evitaba las referencias simbólicas al término “Constitución” pero conservaba casi todos los avances jurídicos e institucionales propuestos: el Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007 y en vigor desde diciembre de 2009.

#### Estructura jurídica reformulada

Una de las principales consecuencias del Tratado de Lisboa fue la reorganización y renombramiento de los tratados fundacionales. Desde entonces, la arquitectura jurídica de la Unión se basa en dos pilares:

- El **Tratado de la Unión Europea (TUE)**, que define los principios generales, los valores comunes, el funcionamiento institucional y la acción exterior.
- El **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**, que recoge el detalle operativo: políticas internas, competencias, instrumentos jurídicos y mecanismos de actuación.

Este segundo texto, el TFUE, sustituye al anterior Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que había sido firmado en Roma en 1957 y reformado sucesivamente en Maastricht, Ámsterdam y Niza. El cambio de nombre refleja el

paso de una lógica puramente económica (Comunidad Económica Europea) a una lógica más política e integral.

Ambos tratados tienen el mismo valor jurídico y deben interpretarse conjuntamente. De esta forma, se pone fin al modelo anterior de "pilares" y se ofrece una base más coherente y simplificada para la acción de la Unión.

### Principales reformas institucionales

Además del cambio estructural, el Tratado de Lisboa introdujo importantes reformas prácticas:

- Se creó el cargo de **Presidente del Consejo Europeo**, elegido por los jefes de Estado o de Gobierno por un mandato renovable de dos años y medio.
- Se reforzó el papel del **Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, que combina funciones en el Consejo y en la Comisión, y se convierte en el rostro diplomático de la UE.
- Se amplió el uso del **procedimiento legislativo ordinario** (antes llamado codecisión), otorgando igualdad real entre el Parlamento Europeo y el Consejo en la adopción de legislación.
- Se incrementaron los ámbitos en los que se aplica la **mayoría cualificada**, limitando el uso del derecho de veto.
- Se reconoció valor jurídico vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, equiparándola a los tratados.

### Otras novedades relevantes

Lisboa introdujo también herramientas nuevas, como:

- La posibilidad de que un Estado miembro **abandone la Unión** (artículo 50 TUE), que sería activado por el Reino Unido en 2017.

- La formalización del concepto de **cooperación reforzada**, que permite a un grupo de países avanzar en integración en determinados ámbitos, incluso sin la participación de todos.
- Una **distribución clara de competencias** entre la UE y los Estados miembros: exclusivas, compartidas y de apoyo.

Por último, se otorgó a la Unión **personalidad jurídica única**, lo que simplifica su capacidad de firmar tratados internacionales y representar a sus Estados miembros en organizaciones internacionales.

Un tratado funcional, no fundacional

El Tratado de Lisboa no despertó grandes entusiasmos ciudadanos, ni pretendía hacerlo. Fue una respuesta pragmática a una necesidad política e institucional concreta: dotar a la Unión de un marco operativo eficaz para actuar con legitimidad y coherencia en un entorno complejo.

Aunque no supuso un punto de ruptura, Lisboa consolidó **el paso definitivo de una comunidad económica a una unión política estructurada**, con un papel creciente en el ámbito internacional y una base jurídica más clara y funcional.

## **2.10. El Brexit (2016–2020)**

El Brexit –abreviatura de *British Exit*– se refiere al proceso mediante el cual el Reino Unido dejó de ser miembro de la Unión Europea. Supuso un episodio de enorme relevancia política, institucional y simbólica para el proyecto europeo. Aunque los tratados preveían desde Lisboa la posibilidad legal de que un Estado abandonara la Unión (artículo 50 TUE), hasta entonces nunca se había ejercido. El caso británico demostró que la integración europea no era un proceso irreversible.

Las raíces del malestar británico

La relación del Reino Unido con el proyecto europeo nunca fue del todo entusiasta. Desde su ingreso en 1973, el país mantuvo una posición ambivalente: participaba en el mercado común y en muchas políticas comunitarias, pero **quedaba fuera de otras áreas clave**, como la moneda única o el espacio Schengen. Además, negociaba con frecuencia cláusulas de excepción o “opt-outs” en materia de justicia, inmigración o derechos sociales.

En el plano político y mediático, una parte importante de la clase dirigente y de la opinión pública británica mostraba escepticismo o rechazo hacia lo que consideraban una pérdida de soberanía. Temas como la inmigración, la regulación comunitaria o las contribuciones presupuestarias alimentaron un debate cada vez más polarizado sobre la pertenencia a la Unión.

En 2013, el primer ministro **David Cameron** prometió convocar un referéndum sobre la permanencia en la UE si su partido ganaba las elecciones generales. La promesa se cumplió en 2016.

#### El referéndum y sus consecuencias

El 23 de junio de 2016, el Reino Unido celebró el referéndum. La participación fue alta (más del 72 %), y el resultado —aunque ajustado— fue claro: el 51,9 % de los votantes optó por abandonar la Unión Europea.

El impacto fue inmediato. Cameron dimitió, y su sucesora, Theresa May, se comprometió a cumplir con el resultado. En marzo de 2017, el gobierno británico **activó oficialmente el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea**, iniciando un proceso de negociación de dos años para organizar una salida ordenada.

#### Un proceso largo y complejo

Aunque el mecanismo legal estaba previsto, las negociaciones resultaron **extraordinariamente difíciles**. La principal dificultad consistía en desvincular al Reino Unido de más de cuatro décadas de integración, manteniendo al mismo tiempo una relación económica y política estable con sus vecinos europeos.

Se abordaron temas como:

- Los derechos de los ciudadanos europeos y británicos residentes en el otro territorio.
- El futuro régimen comercial entre el Reino Unido y la UE.
- La cuestión de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, que debía mantenerse abierta en virtud de los Acuerdos de Paz de 1998.

Después de múltiples prórrogas, cambios de liderazgo político (incluida la llegada de Boris Johnson) y bloqueos parlamentarios, el Reino Unido abandonó oficialmente la Unión el 31 de enero de 2020. Sin embargo, se estableció un periodo transitorio hasta diciembre de ese año, durante el cual se mantuvieron muchas normas comunitarias mientras se negociaba un acuerdo comercial a largo plazo.

Consecuencias para el Reino Unido y la UE

El Brexit tuvo consecuencias profundas, tanto para el Reino Unido como para la Unión Europea:

- El Reino Unido recuperó competencias sobre legislación, fronteras y acuerdos comerciales, pero también perdió el acceso sin restricciones al mercado interior y a la libre circulación.
- La UE reforzó su cohesión interna, cerrando filas en torno al proceso negociador y manteniendo una posición común firme.
- Se intensificaron los debates sobre el futuro de la integración, la identidad europea y la relación entre soberanía y cooperación supranacional.

En términos jurídicos, el Brexit confirmó que **la pertenencia a la UE es una decisión política y reversible**, aunque su coste —económico, diplomático e institucional— haya sido elevado.

## Una lección institucional

Más allá del resultado concreto, el Brexit obligó a la Unión Europea a **revisar sus propios mecanismos de gobernanza, comunicación y legitimidad**. También sirvió como advertencia sobre los riesgos del desapego ciudadano respecto al proyecto europeo, así como sobre la necesidad de explicar mejor sus beneficios y su funcionamiento.

Desde entonces, y hasta el presente, ningún otro Estado miembro ha planteado formalmente su salida de la Unión, lo que sugiere que, al menos por ahora, la experiencia británica no ha generado un efecto contagio.

## 2.11. Retos recientes y perspectiva histórica

Desde sus orígenes como comunidad de seis Estados centrada en la gestión conjunta del carbón y el acero, el proyecto europeo ha evolucionado hasta convertirse en una **unión política, económica y jurídica sin precedentes**, que abarca a más de 400 millones de personas en 27 países. Esa transformación no ha sido lineal ni exenta de tensiones, pero ha demostrado una capacidad notable de adaptación ante circunstancias cambiantes.

### Una historia marcada por la expansión y la reforma

A lo largo de más de siete décadas, la Unión Europea ha alternado momentos de ampliación territorial con reformas internas orientadas a mantener su coherencia, eficacia y legitimidad. Cada etapa ha traído consigo nuevos desafíos: desde la integración de países con trayectorias democráticas frágiles hasta el establecimiento de una moneda común, o la gestión compartida de fronteras, migración y política exterior.

Una de las constantes ha sido la búsqueda de equilibrio entre dos fuerzas: por un lado, la voluntad de avanzar hacia una mayor integración en ámbitos clave; por otro, el respeto a las identidades nacionales, las diferencias políticas y las

sensibilidades democráticas. Ese equilibrio nunca ha sido fácil, pero ha permitido mantener un rumbo común incluso en momentos de crisis.

### Nuevas dinámicas desde 2008

En los últimos quince años, la Unión ha tenido que afrontar una sucesión de crisis de gran calado que han puesto a prueba sus mecanismos de respuesta y su cohesión interna:

- La **crisis financiera de 2008** y sus efectos en la zona euro pusieron en cuestión la arquitectura de la unión monetaria y generaron tensiones entre Estados del norte y del sur.
- La **crisis migratoria de 2015** reveló diferencias profundas sobre los principios de solidaridad y reparto de responsabilidades.
- El **Brexit** evidenció que la integración europea no es irreversible, y que el respaldo ciudadano no puede darse por sentado.
- La **pandemia de COVID-19** supuso un desafío sanitario, económico y social sin precedentes, pero también abrió la puerta a nuevas formas de cooperación, como la emisión conjunta de deuda a través del programa **NextGenerationEU**.
- La **guerra en Ucrania** y el contexto geopolítico posterior reactivaron el debate sobre la autonomía estratégica, la política de defensa y la ampliación hacia el este.

Estas crisis han obligado a la Unión a redefinir su papel en el mundo, acelerar su respuesta ante emergencias y revisar algunas de sus reglas fundamentales. Al mismo tiempo, han reafirmado el valor de la cooperación europea como marco para afrontar retos comunes.

¿Un proyecto inacabado?

En perspectiva histórica, la Unión Europea aparece como un proyecto dinámico, reactivo y en constante construcción. No responde a un plan cerrado, sino a una evolución pragmática, marcada por el contexto y por la capacidad de sus instituciones y Estados miembros para tomar decisiones conjuntas.

Su historia muestra que la integración no es un proceso automático ni inevitable, sino una apuesta política que requiere voluntad, compromiso y adaptación continua. También deja claro que la **unidad no significa uniformidad**, y que el modelo europeo se basa precisamente en la gestión plural de intereses compartidos.

El pasado de la Unión no ofrece respuestas cerradas, pero sí una lección fundamental: frente a la fragmentación, la integración ha sido, hasta ahora, la vía más eficaz para garantizar la paz, el progreso y la estabilidad en Europa.

### **3. TRATADOS Y MARCO JURÍDICO.**

#### **3.1. ¿Qué son los tratados fundacionales de la UE?**

El sistema jurídico de la Unión Europea se basa, desde sus orígenes, en un conjunto de tratados internacionales firmados y ratificados por todos los Estados miembros. Estos tratados **son la fuente primaria del Derecho de la Unión**: establecen su existencia, delimitan sus competencias, regulan el funcionamiento de sus instituciones y fijan los principios que orientan su acción política y jurídica.

A diferencia de las constituciones nacionales, los tratados de la Unión no han sido redactados por un poder constituyente único, sino que han surgido de sucesivos acuerdos entre gobiernos, refrendados por parlamentos nacionales y, en algunos casos, por referéndum. Por eso, aunque no tienen el nombre de “Constitución”, cumplen una función equivalente en el marco de la Unión.

Valor jurídico de los tratados

Los tratados de la UE tienen **valor jurídico vinculante y superior al Derecho nacional** en los ámbitos en los que la Unión tiene competencias. Este principio ha sido afirmado con claridad por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) desde su jurisprudencia temprana. En otras palabras, una norma nacional no puede contradecir lo establecido por los tratados, y los tribunales nacionales están obligados a aplicarlos incluso por encima de la legislación interna.

Además, los tratados sirven como base para la adopción del llamado Derecho derivado (reglamentos, directivas, decisiones), que desarrolla en detalle las políticas comunes.

¿Cómo se adoptan y modifican?

Los tratados fundacionales solo pueden modificarse mediante la aprobación unánime de todos los Estados miembros, siguiendo procedimientos rigurosos. Las reformas requieren normalmente:

- Un **acuerdo intergubernamental** (conferencia entre Estados).
- La firma del nuevo tratado.
- La **ratificación por cada Estado miembro** según su ordenamiento jurídico interno (que puede incluir referendos nacionales).

Este procedimiento lento y complejo explica por qué las reformas más importantes (como Maastricht o Lisboa) se preparan con años de antelación y requieren amplios consensos políticos.

Tratados actualmente en vigor

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), el ordenamiento jurídico de la Unión Europea se estructura sobre dos tratados principales, que tienen el mismo valor jurídico y deben leerse de forma complementaria:

El **Tratado de la Unión Europea (TUE)**, que define los principios, valores y objetivos generales, el marco institucional y la política exterior.

El **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**, que desarrolla las políticas, competencias y procedimientos concretos para la acción de la Unión.

Ambos sustituyen y consolidan tratados anteriores (como los Tratados de Roma, Maastricht, Ámsterdam y Niza), pero no los anulan por completo, sino que los integran en una estructura más coherente.

Además, existen una serie de protocolos y anexos jurídicamente vinculantes, que complementan el contenido de los tratados principales y regulan aspectos específicos o excepcionales (como regímenes particulares para determinados países o instituciones).

La personalidad jurídica de la Unión

Un cambio importante introducido por el Tratado de Lisboa fue el reconocimiento formal de la **personalidad jurídica única de la Unión Europea**. Esto significa que la UE puede firmar tratados internacionales, formar parte de organizaciones internacionales y comparecer ante tribunales como sujeto de Derecho propio. Anteriormente, solo las comunidades (CEE, EURATOM...) tenían esa capacidad.

Este reconocimiento refuerza la autonomía de la Unión y su presencia internacional, y unifica su representación exterior en ámbitos como el comercio, la cooperación al desarrollo o los acuerdos globales sobre clima o seguridad.

### **3.2. El Tratado de la Unión Europea (TUE)**

El Tratado de la Unión Europea (TUE) es uno de los dos tratados fundamentales que conforman el marco jurídico de la UE. Su contenido está orientado a establecer los **principios políticos, institucionales y normativos** que sostienen el proyecto europeo. Puede considerarse como la “columna vertebral política” de la Unión, frente al TFUE, que regula su funcionamiento más detallado y técnico.

En su forma actual, el TUE recoge buena parte del contenido institucional y político que, antes del Tratado de Lisboa, estaba disperso en otros textos. También incorpora avances sustanciales en legitimidad democrática, valores compartidos y arquitectura institucional.

### Finalidad y naturaleza del TUE

El TUE no sustituye a los tratados anteriores, sino que los reforma y ordena, adaptándolos a un marco más coherente. Su entrada en vigor, en 2009, coincidió con la supresión del sistema de tres pilares que había definido la UE desde Maastricht.

Desde entonces, el TUE cumple tres funciones clave:

1. Establece los **principios fundacionales de la Unión**: democracia, Estado de Derecho, respeto a los derechos fundamentales.
2. Define la **estructura institucional básica** y los principios de funcionamiento.
3. Regula el **marco de acción exterior**, incluyendo la política exterior y de seguridad común (PESC).

### Estructura general del TUE

El tratado se organiza en cinco títulos:

- I. Disposiciones comunes (art. 1-8)

- Aquí se establece la **creación de la Unión Europea** como resultado del consentimiento soberano de los Estados miembros.
- Se recogen los **valores fundamentales** (art. 2) y los **objetivos generales** de la Unión (art. 3), como la paz, el desarrollo sostenible, el progreso económico y social, la justicia y la igualdad.
- Se fija la idea de **ciudadanía europea** (art. 9) y se consagra la igualdad entre todos los Estados miembros, grandes o pequeños.

## II. Disposiciones sobre principios democráticos (art. 9-12)

- Este título consolida el carácter **democrático representativo** de la Unión.
- Establece el principio según el cual **los ciudadanos están representados directamente en el Parlamento Europeo**, y los Estados miembros a través del Consejo y el Consejo Europeo.
- Refuerza el papel de los **parlamentos nacionales** como garantes del control democrático y de la subsidiariedad.

## III. Disposiciones sobre las instituciones (art. 13-19)

- Define las **siete instituciones de la Unión** y establece el principio de equilibrio institucional.
- Regula las funciones y relaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el TJUE, el BCE y el Tribunal de Cuentas.
- Introduce referencias al procedimiento de nombramiento de los cargos clave (Presidencia del Consejo Europeo, Comisión, Alto Representante...).

## IV. Política exterior y de seguridad común (art. 21-46)

- Este es un ámbito **específico del TUE**, ya que no está regulado en el TFUE.
- Se define la acción exterior de la Unión como guiada por principios como la democracia, los derechos humanos y el respeto al Derecho internacional.

- Se regula la figura del **Alto Representante para Asuntos Exteriores**, la cooperación en materia de defensa, las misiones civiles y militares, y las decisiones que requieren unanimidad.

#### V. Disposiciones generales y finales (art. 47-55)

- Aquí se reconoce, por primera vez, que la Unión **tiene personalidad jurídica propia** (art. 47), lo que le permite actuar en Derecho internacional.
- Se incluye el artículo 50, que establece el procedimiento para la **retirada voluntaria de un Estado miembro**.
- Se detallan los procedimientos de adhesión, suspensión de derechos y modificación de los tratados.

#### Un tratado de principios y legitimidad

El TUE no es un tratado operativo en sentido técnico, como el TFUE, pero **marca la dirección política del proyecto europeo**. Sus artículos se invocan con frecuencia en resoluciones del Parlamento, en declaraciones del Consejo y en argumentaciones ante el TJUE cuando se tratan temas de valores, derechos o equilibrios institucionales.

En oposiciones o redacciones, conocer bien el contenido del TUE permite contextualizar correctamente las competencias, el papel de las instituciones o las decisiones políticas clave. También es esencial en cualquier análisis sobre democracia en la UE, cooperación exterior o reformas institucionales.

### 3.3. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es el texto jurídico que regula con mayor detalle la actividad institucional y política de la Unión. Establece el marco en el que se desarrollan las políticas comunes, se adoptan los actos legislativos y se aplican las competencias atribuidas a la Unión por los Estados miembros. Es, en definitiva, el eje sobre el que se construye **la práctica diaria de la**

**acción europea**, ya sea económica, social, medioambiental, institucional o exterior.

Este tratado se deriva del antiguo Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en 1957. Tras sucesivas reformas (Maastricht, Ámsterdam, Niza) y tras el abandono del nombre “Comunidad” en el Tratado de Lisboa, pasó a denominarse “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, conservando su contenido jurídico esencial, pero adaptado a una Unión con vocación más política e integrada.

### Estructura general del TFUE

El TFUE contiene 9 partes, más de 350 artículos y numerosos títulos y capítulos temáticos. Esta organización refleja la progresiva ampliación del campo de acción de la Unión Europea desde sus inicios hasta la actualidad. A continuación, se presenta un recorrido ampliado por su contenido temático más relevante.

### Parte I – Disposiciones preliminares (arts. 1–6)

- Reafirma que el TFUE y el TUE tienen **el mismo valor jurídico** y deben interpretarse conjuntamente.
- Clasifica las competencias de la Unión:
  - **Exclusivas** (solo la UE puede legislar): unión aduanera, competencia, política comercial común.
  - **Compartidas** (UE y Estados): mercado interior, medio ambiente, transporte, energía.
  - **De apoyo o coordinación** (la UE no sustituye la acción nacional): cultura, turismo, educación.
- Esta clasificación es fundamental para entender el alcance real del poder legislativo europeo.

## Parte II – No discriminación y ciudadanía de la Unión (arts. 18–25)

- Prohíbe la **discriminación por razón de nacionalidad** en todos los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.
- Regula los derechos de la ciudadanía europea:
  - Libertad de circulación y residencia.
  - Derecho de sufragio en elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el país de residencia.
  - Derecho a protección diplomática de cualquier embajada de la UE.
  - Derecho a dirigirse a las instituciones europeas en cualquiera de las lenguas oficiales.

## Parte III – Políticas y acciones internas de la Unión (arts. 26–197)

Este bloque constituye el **núcleo operativo del TFUE**, donde se desarrollan las políticas que articulan el proyecto europeo en su dimensión económica, social y territorial.

### 1. Mercado interior (arts. 26–27)

- Define el espacio sin fronteras interiores en el que debe garantizarse la **libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales**.
- Establece como objetivo un desarrollo económico equilibrado y sostenible, basado en una competencia libre y no falseada.

### 2. Aduanas, fiscalidad y unión económica (arts. 28–115)

- Regula la unión aduanera y el arancel exterior común.
- Define normas sobre la fiscalidad indirecta (IVA, impuestos especiales), armonización fiscal, medidas antidumping.

- Establece límites a la imposición directa que pueda distorsionar el mercado único.

### 3. Agricultura y pesca (arts. 38–44)

- Proporciona base jurídica para la Política Agrícola Común (PAC) y la Política Pesquera Común (PPC).
- Los objetivos incluyen garantizar la productividad, un nivel de vida justo para los agricultores y precios razonables para los consumidores.

### 4. Política de competencia (arts. 101–109)

- Prohíbe los **acuerdos anticompetitivos** y el abuso de posición dominante.
- Controla las ayudas estatales y regula las concentraciones empresariales con dimensión europea.

### 5. Política económica y monetaria (arts. 119–144)

- Regula el funcionamiento de la **zona euro**, el papel del **Banco Central Europeo (BCE)** y los criterios de convergencia para adoptar el euro.
- Establece principios de coordinación de políticas económicas y mecanismos de vigilancia fiscal (Pacto de Estabilidad y Crecimiento).

### 6. Política social, empleo y cohesión (arts. 145–175)

- Promueve la cohesión económica, social y territorial.
- Fija la base para los **fondos estructurales y de cohesión** que apoyan el desarrollo de regiones menos favorecidas.
- Garantiza derechos laborales mínimos (no discriminación, igualdad salarial, salud y seguridad laboral).

### 7. Transporte (arts. 90–100)

- Regula las condiciones del transporte terrestre, marítimo y aéreo dentro de la Unión.

- Establece la base para normas comunes sobre seguridad, acceso al mercado y derechos de los pasajeros.

#### 8. Energía, medio ambiente y redes transeuropeas (arts. 170–194)

- La Unión promueve la eficiencia energética, el uso de fuentes renovables y la interconexión de las redes eléctricas y de transporte.
- Establece la base legal de la política climática y los compromisos europeos en materia de sostenibilidad.

#### 9. Sanidad pública, educación, cultura y deporte (arts. 165–168)

- Competencias de **apoyo y coordinación**, respetando plenamente la responsabilidad nacional.
- Permiten acciones complementarias y programas como Erasmus+, Creative Europe o Horizonte Europa.

#### 10. Espacio de libertad, seguridad y justicia (arts. 67–89)

- Integra políticas sobre control de fronteras, inmigración, asilo, cooperación judicial y policial.
- Establece instrumentos como **Eurojust, Europol, el Sistema de Información Schengen (SIS)** y mecanismos de cooperación judicial civil y penal.

#### Partes IV a VII (arts. 198–358)

Estas partes recogen disposiciones complementarias pero también fundamentales:

- **Parte IV:** cooperación con los países y territorios de ultramar.
- **Parte V:** acción exterior no incluida en la PESC (comercio, desarrollo, ayuda humanitaria).

- **Parte VI:** reglas institucionales, procedimiento legislativo, aprobación de presupuestos, responsabilidad de las instituciones, nombramiento de jueces y comisarios.
- **Parte VII:** disposiciones técnicas y finales, incluyendo el régimen lingüístico y el procedimiento de revisión de los tratados.

### Una visión de conjunto

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es, en muchos sentidos, el **núcleo operativo del proyecto europeo**. A través de sus disposiciones, se concreta qué puede hacer la Unión, en qué ámbitos, con qué instrumentos y bajo qué límites. Su contenido refleja el grado de sofisticación jurídica e institucional alcanzado por la integración europea, fruto de décadas de evolución, reformas y ampliaciones.

Más allá de su extensión técnica, el TFUE es el texto que articula las grandes prioridades de la Unión en políticas tan decisivas como el mercado interior, la cohesión territorial, la unión monetaria, la política agrícola, el medio ambiente o la justicia. Cada uno de estos ámbitos tiene su fundamento, sus principios y sus procedimientos dentro de este tratado.

Dominar su estructura y lógica es esencial para comprender cómo se gobierna la Unión en la práctica, y por qué sus decisiones afectan de forma directa a los Estados, a las instituciones y a los ciudadanos. El TFUE no define el espíritu de la Unión, pero le da forma y movimiento.

### **3.4. Protocolos y anexos**

Junto a los tratados principales —el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)—, el marco jurídico de la Unión se completa con un conjunto de protocolos y anexos que tienen exactamente el mismo valor jurídico que los artículos de los tratados. Aunque puedan parecer documentos complementarios, su función es esencial para

comprender **cómo se aplican, ajustan o interpretan determinados aspectos clave del Derecho de la Unión.**

Estos textos permiten modular el funcionamiento institucional, introducir excepciones o transiciones, y adaptar la aplicación de determinadas disposiciones a circunstancias particulares. Algunos están pensados para todos los Estados miembros; otros, en cambio, responden a situaciones muy concretas de uno o varios países.

A pesar de su carácter técnico, los protocolos son parte integrante del Derecho primario de la Unión, y son directamente aplicables y vinculantes para los Estados miembros, las instituciones y los ciudadanos.

Los protocolos actualmente en vigor

A día de hoy, el TUE y el TFUE van acompañados por **37 protocolos**, adoptados junto con el Tratado de Lisboa y mantenidos en vigor en las reformas posteriores. A continuación, se ofrece una breve presentación de cada uno, agrupados de forma temática cuando procede:

Protocolos institucionales y normativos

1. **Sobre el papel de los parlamentos nacionales:** regula cómo los parlamentos nacionales participan en la vigilancia del principio de subsidiariedad y en la actividad legislativa europea.
2. **Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:** establece los mecanismos mediante los cuales las instituciones deben justificar que su actuación respeta estos principios.
3. **Sobre el estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:** define la organización interna, competencias y funcionamiento del TJUE.
4. **Sobre el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo:** detalla el marco jurídico y funcional del SEBC y del BCE.

5. **Sobre el estatuto del Banco Europeo de Inversiones:** fija la estructura, misión y condiciones de actuación del BEI.
6. **Sobre la ubicación de las sedes de las instituciones:** establece dónde tienen su sede oficial el Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo, el Tribunal de Justicia, etc.
7. **Sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea:** garantiza el funcionamiento independiente de las instituciones mediante un régimen jurídico especial.
8. **Sobre el sistema de financiación de la Unión:** regula elementos específicos del presupuesto, especialmente transitorios.

Protocolos relativos a competencias y procedimientos

9. **Sobre la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo:** explica cómo se calcula la mayoría cualificada y cómo se aplican las cláusulas transitorias.
10. Sobre el papel del Tribunal de Cuentas en la lucha contra el fraude.
11. **Sobre la cooperación estructurada permanente en materia de defensa:** establece las condiciones para que un grupo de Estados miembros avance en defensa sin necesidad de unanimidad de toda la UE.
12. **Sobre el uso del euro:** recoge normas relativas al funcionamiento del euro y los países que lo utilizan.

Protocolos relativos a Estados miembros concretos

13. Sobre la posición del Reino Unido e Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia (vigente hasta el Brexit): establecía excepciones en materia de cooperación judicial y policial.

14. **Sobre la posición de Irlanda respecto a determinados aspectos del Tratado de Lisboa:** una garantía política respecto al respeto a su neutralidad, su sistema fiscal y sus valores constitucionales.
15. **Sobre la posición de Dinamarca:** fija las cláusulas de no participación en ciertos ámbitos como la defensa o la cooperación policial.
16. **Sobre la posición del Reino Unido respecto al euro (antes del Brexit):** reconocía su derecho a no adoptar la moneda única.

#### Protocolos técnicos o transitorios

17. **Sobre los Tratados de adhesión previos:** se incorporan elementos de tratados anteriores (por ejemplo, los relativos a la adhesión de Bulgaria y Rumanía).
18. **Sobre las disposiciones transitorias:** regula la transición entre las antiguas reglas institucionales y las nuevas establecidas por el Tratado de Lisboa (como el número de escaños del Parlamento).
19. **Sobre los actos del Consejo Europeo y del Eurogrupo:** establece condiciones específicas de funcionamiento para ambas instancias.
20. **Sobre el funcionamiento del mercado interior respecto de Reino Unido e Irlanda del Norte:** relacionado con la situación creada tras el Brexit (Protocolo Irlanda/Irlanda del Norte, acordado aparte).

#### Otros protocolos

21. **Sobre el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones:** regula la composición y competencias de estos órganos consultivos.
22. **Sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE:** reafirma que la Carta tiene el mismo valor jurídico que los tratados y aclara su ámbito de aplicación.

23. **Sobre la cooperación reforzada:** describe las condiciones en que un grupo de Estados puede avanzar más allá del conjunto.
24. **Sobre los servicios públicos de interés general:** reconoce la especificidad de estos servicios dentro del mercado interior.
25. **Sobre el acceso a los documentos:** fija principios sobre la transparencia de las instituciones.
26. Sobre la protección de los datos personales.
27. Sobre el sistema de votación en el Consejo (transición).
28. Sobre las relaciones exteriores y el servicio diplomático europeo.
29. **Sobre la cláusula de retirada voluntaria (art. 50 TUE):** se complementa mediante garantías y orientaciones institucionales.
30. Sobre el derecho de iniciativa ciudadana.
31. Sobre las relaciones entre el BCE y los bancos centrales nacionales.
32. Sobre el desarrollo regional y la cohesión territorial.
33. **Sobre los recursos propios:** relativo a las fuentes de financiación de la Unión.
34. **Sobre los símbolos de la Unión Europea:** reafirma de forma no vinculante el uso de la bandera, el himno, el lema y el Día de Europa.
35. Sobre el funcionamiento interno del Consejo (presidencias rotatorias).
36. Sobre la lucha contra el fraude en los intereses financieros de la Unión.
37. Sobre la interpretación de determinadas disposiciones institucionales del TFUE.

## Papel de los anexos

Los anexos cumplen una función más técnica, aunque también son parte integrante de los tratados. A menudo contienen listas, definiciones específicas o referencias geográficas, como:

- Los territorios de ultramar vinculados a Estados miembros.
- El estatus especial de ciertas regiones (como las regiones ultraperiféricas).
- Fórmulas de cálculo, umbrales o precisiones jurídicas.

A pesar de su menor visibilidad, los anexos permiten adaptar el contenido normativo de los tratados a **realidades políticas, institucionales o territoriales concretas**, sin alterar el cuerpo principal del texto.

### 3.5. Fuentes del Derecho de la Unión Europea

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea está compuesto por un conjunto de normas que se organizan en función de su origen, su contenido y su valor jerárquico. Estas normas conforman un sistema jurídico autónomo que se impone a los ordenamientos nacionales en los ámbitos de competencia de la Unión, y que ha sido definido, interpretado y consolidado progresivamente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

El Derecho de la Unión se estructura en **dos grandes categorías**: el **Derecho primario** y el **Derecho derivado**. A estas se añade una tercera fuente más flexible y en evolución constante: los **principios generales del Derecho de la Unión**, que complementan y orientan el sistema en su conjunto.

#### 1. Derecho primario

El Derecho primario de la Unión Europea comprende los **tratados fundacionales** (TUE y TFUE), junto con sus **protocolos y anexos**, la **Carta de los Derechos Fundamentales** y los **tratados de adhesión** de los Estados miembros. Todos estos

instrumentos tienen el mismo valor jurídico y constituyen el núcleo constitucional del ordenamiento de la Unión.

El Derecho primario define las competencias de la Unión, sus objetivos, el marco institucional, los procedimientos legislativos y las relaciones entre la Unión y los Estados miembros. Cualquier norma adoptada por las instituciones debe respetar lo dispuesto en los tratados, y cualquier acto que los contradiga puede ser anulado por el TJUE.

## 2. Derecho derivado

El Derecho derivado está compuesto por **los actos jurídicos adoptados por las instituciones europeas** en virtud de las competencias conferidas por los tratados. Su contenido es extremadamente variado y abarca desde normas generales hasta decisiones individualizadas. Se clasifica principalmente en:

### a) Reglamentos

- Son normas de aplicación general.
- Obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todos los Estados miembros, sin necesidad de transposición al Derecho nacional.

---

Ejemplo: un reglamento sobre normas sanitarias aplicable a todos los productos en el mercado único.

---

### b) Directivas

- Son vinculantes en cuanto al resultado, pero los Estados miembros eligen la forma y los medios para aplicarlas.
- Deben ser transpuestas al ordenamiento nacional en el plazo establecido.
- Permiten adaptar la norma a las realidades jurídicas y administrativas de cada país.

---

Ejemplo: una directiva sobre derechos laborales que obliga a establecer ciertas condiciones mínimas, pero deja a los Estados decidir cómo implementarlas.

---

#### c) Decisiones

- Son vinculantes para sus destinatarios concretos, que pueden ser Estados miembros, empresas, personas físicas o jurídicas.
- No requieren transposición ni publicación general.

---

Ejemplo: una decisión de la Comisión dirigida a una empresa por abuso de posición dominante.

---

#### d) Recomendaciones y dictámenes

- No tienen valor vinculante, pero expresan una orientación política o técnica.
- Su utilidad reside en su función interpretativa, en la armonización suave (soft law) y en la preparación de medidas futuras.
- Pueden ser emitidas por la Comisión, el Consejo, el Parlamento o el Banco Central Europeo.

### 3. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El TJUE ha desempeñado un papel esencial en la consolidación del Derecho de la Unión. A través de sus sentencias, ha definido principios estructurales como la primacía, el efecto directo o la responsabilidad del Estado por infracción del Derecho europeo.

Sus resoluciones son **vinculantes para las instituciones, los Estados miembros y los jueces nacionales**. Además, sirven como referencia interpretativa para todo el sistema normativo de la Unión.

Entre sus funciones están:

- Interpretar los tratados (mediante cuestiones prejudiciales presentadas por jueces nacionales).
- Controlar la legalidad de los actos de las instituciones europeas.
- Resolver litigios entre instituciones, Estados o particulares.
- Sancionar a los Estados que incumplen sus obligaciones europeas.

#### 4. Principios generales del Derecho de la Unión

Aunque no aparecen de forma explícita en los tratados, los principios generales forman parte del Derecho primario y son reconocidos por la jurisprudencia. Actúan como **fuentes interpretativa y como mecanismo de protección** en casos no previstos por normas escritas.

Algunos de los principios más reconocidos son:

- Primacía del Derecho de la Unión sobre el nacional.
- Efecto directo de determinadas normas europeas.
- Seguridad jurídica, confianza legítima y proporcionalidad.
- Derecho a la tutela judicial efectiva.
- No discriminación, igualdad de trato y protección de los derechos fundamentales.

### 3.6. Principios estructurales del Derecho de la Unión Europea

Además de las normas escritas recogidas en los tratados y en el Derecho derivado, el ordenamiento jurídico de la Unión Europea se basa en un conjunto de **principios fundamentales que orientan su funcionamiento, su interpretación y su aplicación práctica**. Estos principios no solo guían la acción de las instituciones, sino que también determinan cómo deben comportarse los Estados miembros cuando actúan en el marco de la Unión.

Algunos de estos principios están expresamente mencionados en los tratados; otros han sido elaborados y consolidado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En conjunto, constituyen el esqueleto normativo que mantiene coherente el sistema, más allá de la literalidad de las normas.

A continuación, se describen los principales principios estructurales del Derecho de la Unión:

### 1. Principio de atribución

El principio de atribución establece que la Unión solo puede actuar en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros le han conferido competencia a través de los tratados. Si un ámbito no está expresamente mencionado en los tratados, corresponde a los Estados, no a la Unión.

Este principio aparece formulado en el artículo 5.1 del TUE y es la base que separa claramente las competencias nacionales de las competencias europeas. A partir de ahí, los tratados determinan qué competencias son exclusivas de la UE, cuáles son compartidas y cuáles son de apoyo o coordinación.

### 2. Principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad, recogido en el artículo 5.3 del TUE, indica que la Unión debe intervenir solo cuando los objetivos de una acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por tanto, puedan lograrse mejor a escala europea.

Este principio se aplica únicamente a las competencias no exclusivas, es decir, a las competencias compartidas o de apoyo. Su función es garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano y evitar una centralización innecesaria de poder en las instituciones europeas.

Para garantizar su respeto, los parlamentos nacionales pueden examinar las propuestas legislativas europeas y emitir un dictamen motivado si consideran que

vulneran el principio de subsidiariedad. Si un número suficiente de parlamentos lo hace, se activa un procedimiento conocido como “tarjeta amarilla”, que obliga a la Comisión a revisar la propuesta.

### 3. Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad (art. 5.4 TUE) impone que la acción de la Unión no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados. Esto significa que la normativa europea debe limitarse a lo imprescindible, sin imponer cargas excesivas ni invadir competencias que no le corresponden.

Proporcionalidad y subsidiariedad suelen ir de la mano: ambas buscan un equilibrio entre la eficacia de la acción europea y el respeto a la autonomía nacional. La proporcionalidad se aplica a todas las competencias de la Unión, tanto exclusivas como compartidas o de apoyo.

### 4. Principio de primacía del Derecho de la Unión

Aunque no aparece literalmente en los tratados, el principio de primacía fue establecido desde muy temprano por la jurisprudencia del TJUE (casos Costa/ENEL y Simmenthal) y es hoy un pilar esencial del sistema jurídico europeo.

Este principio implica que cuando una norma nacional entra en conflicto con una norma del Derecho de la Unión, debe prevalecer esta última, sea cual sea su rango dentro del ordenamiento nacional. Es decir, el Derecho de la Unión tiene prioridad incluso sobre normas constitucionales nacionales en los ámbitos de competencia europea.

Este principio garantiza la unidad, la eficacia y la coherencia del Derecho de la Unión, evitando que cada Estado lo aplique según su interpretación interna.

### 5. Principio del efecto directo

El efecto directo significa que ciertas normas del Derecho de la Unión –tanto del Derecho primario como del derivado– pueden ser invocadas directamente por los ciudadanos ante los tribunales nacionales, sin necesidad de transposición.

No todas las normas europeas tienen efecto directo, pero muchas sí. Para que lo tengan, deben ser claras, precisas y no estar sujetas a condiciones adicionales. Este principio fue establecido por el TJUE en el caso Van Gend en Loos (1963), y ha sido clave para dotar al Derecho de la Unión de eficacia práctica.

El efecto directo puede ser:

- Vertical ascendente: cuando un ciudadano lo invoca frente al Estado.
- Vertical descendente: cuando el Estado lo invoca frente a un particular (menos común).
- Horizontal: entre particulares, aunque limitado a ciertos casos como algunas disposiciones del Derecho primario o ciertos reglamentos.

## 6. Principio de cooperación leal

También conocido como principio de lealtad institucional, aparece en el artículo 4.3 del TUE. Establece que la Unión y los Estados miembros deben respetarse y asistirse mutuamente en el cumplimiento de sus respectivas competencias y obligaciones.

Esto significa que los Estados no pueden adoptar medidas que impidan o dificulten la aplicación del Derecho de la Unión, ni abstenerse de aplicar normas europeas por razones de política interna. Del mismo modo, las instituciones europeas deben respetar las prerrogativas de los Estados miembros.

Este principio es la base de la confianza mutua que permite que la Unión funcione como un sistema compartido, sin necesidad de jerarquías estrictas entre niveles de gobierno.

## 4. INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y AGENCIAS

### 4.1. Introducción general al sistema institucional

El sistema institucional de la Unión Europea se articula en torno a una idea esencial: ninguna institución gobierna sola, y todas actúan dentro de un equilibrio diseñado para evitar concentraciones de poder. Esta lógica no es casual ni reciente. Desde sus orígenes, el proyecto europeo ha buscado combinar mecanismos de eficacia con garantías de legitimidad democrática, respeto a la diversidad de los Estados miembros y control mutuo entre instituciones.

Este modelo no replica el sistema de división de poderes clásico de los Estados nacionales, pero **sí establece una distribución funcional entre las tareas legislativas, ejecutivas, judiciales y de control**, ejercidas por un conjunto de instituciones que deben cooperar, fiscalizarse entre sí y actuar dentro de los límites que marcan los tratados.

Un sistema basado en el equilibrio institucional

El artículo 13 del Tratado de la Unión Europea enumera las siete instituciones principales:

1. Parlamento Europeo
2. Consejo Europeo
3. Consejo de la Unión Europea
4. Comisión Europea
5. Tribunal de Justicia de la Unión Europea
6. Banco Central Europeo
7. Tribunal de Cuentas Europeo

Estas instituciones conforman el **núcleo del sistema institucional europeo**, aunque el funcionamiento cotidiano de la Unión se apoya también en una serie de órganos consultivos, de supervisión, financieros, técnicos y administrativos, cuya relevancia práctica es cada vez mayor.

Una de las claves del sistema institucional de la UE es que no está jerarquizado en el sentido tradicional. Cada institución tiene su propia función, legitimidad y autonomía, y actúa dentro del marco que le asignan los tratados. Las competencias no se superponen, sino que se reparten y se equilibran: se requiere el acuerdo o la intervención de varias instituciones para adoptar legislación, ejecutar políticas o controlar el presupuesto.

### Tipos de legitimidad

A diferencia de los sistemas nacionales, donde la legitimidad democrática suele concentrarse en un parlamento elegido por sufragio, la Unión combina diferentes fuentes de legitimidad:

- **Legitimidad directa o democrática:** representada por el Parlamento Europeo, cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos.
- **Legitimidad indirecta o funcional:** presente en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión, formados por representantes de los gobiernos elegidos a nivel nacional.
- **Legitimidad funcional o técnica:** atribuida a instituciones como la Comisión Europea, el Banco Central Europeo o el Tribunal de Cuentas, que actúan con independencia y en nombre del interés general o del orden jurídico común.

Esta pluralidad de legitimidades permite a la Unión funcionar como un sistema híbrido, **ni estrictamente federal ni completamente intergubernamental**, pero capaz de generar decisiones con autoridad política y jurídica en los ámbitos en los que tiene competencias.

## Reparto funcional de tareas

Aunque no se hable estrictamente de “separación de poderes”, el sistema institucional europeo distribuye las funciones clave del poder público:

- **Poder legislativo:** compartido entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea.
- **Poder ejecutivo:** ejercido por la Comisión, con funciones de iniciativa, ejecución, supervisión y representación.
- **Poder judicial:** atribuido al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que garantiza la interpretación uniforme del Derecho de la Unión.
- **Control presupuestario y financiero:** responsabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo, en cooperación con el Parlamento.
- **Política monetaria y supervisión financiera:** competencia del Banco Central Europeo, en coordinación con los bancos centrales nacionales.

## Cooperación institucional y lógica del sistema

Una característica fundamental del sistema europeo es que las instituciones deben actuar de forma conjunta para que las decisiones tengan validez. Este diseño evita que una sola institución concentre el poder de decisión. A cambio, requiere coordinación constante, procedimientos formales y una cultura política basada en la negociación.

---

Por ejemplo:

---

- Una norma jurídica de aplicación general (reglamento o directiva) requiere la intervención de al menos tres instituciones: la Comisión propone, el Parlamento y el Consejo co-legislan.
- El presupuesto de la UE se adopta tras un procedimiento complejo entre Parlamento, Consejo y Comisión, y es ejecutado por esta última bajo la supervisión del Tribunal de Cuentas.

- La acción exterior combina la autoridad política del Consejo Europeo, la capacidad ejecutiva de la Comisión y el papel del Alto Representante.
- 

## 4.2. Las siete instituciones de la Unión (art. 13 TUE)

### 4.2.1 Comisión Europea

La Comisión Europea es una de las instituciones centrales del sistema político de la Unión Europea. A menudo se la presenta como el “Gobierno” de la Unión, aunque esta comparación debe manejarse con matices. No es un poder ejecutivo en sentido clásico, ni responde exclusivamente a una mayoría parlamentaria, pero sí ejerce funciones ejecutivas, impulsa la legislación, vela por el cumplimiento del Derecho de la Unión y representa a la UE en el exterior en muchos ámbitos.

Su papel puede resumirse en tres grandes ejes: **iniciativa legislativa, gestión de políticas y defensa de los tratados**. En el equilibrio institucional europeo, representa la voz del interés general de la Unión, y actúa con independencia de los gobiernos nacionales.

#### Origen y evolución histórica

La Comisión tiene su origen en la Alta Autoridad de la CECA, creada en 1951 como un órgano supranacional con poder real sobre los sectores del carbón y del acero. Con el Tratado de Roma (1957), se creó una Comisión para la CEE y otra para EURATOM, que más tarde se fusionaron mediante el Tratado de Fusión (1965).

Desde entonces, la Comisión ha evolucionado tanto en su composición como en su función. Ha pasado de ser un órgano predominantemente técnico a convertirse en un actor político central, especialmente a partir del refuerzo de su papel propositivo en el procedimiento legislativo ordinario.

#### Composición

La Comisión está formada por:

- **Un presidente**, elegido por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas.
- Un alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es también vicepresidente de la Comisión.
- **Uno o más vicepresidentes ejecutivos**, responsables de coordinar grandes áreas políticas.
- **Un comisario por cada Estado miembro**, incluido el presidente y el alto representante.

Actualmente, la Comisión cuenta con **27 miembros**, aunque los tratados prevén que en el futuro no todos los Estados estén necesariamente representados al mismo tiempo (art. 17.5 TUE), salvo que el Consejo Europeo decida lo contrario por unanimidad, como ha hecho hasta ahora.

Cada comisario está encargado de una cartera política específica (como medio ambiente, comercio, economía, agricultura...), y actúa con independencia del Estado que lo propuso. No representa a su país, sino a la Unión en su conjunto.

Nombramiento y duración del mandato

El proceso de designación de la Comisión combina elementos intergubernamentales y parlamentarios:

1. El Consejo Europeo propone un candidato a presidente, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas.
2. El Parlamento Europeo vota su investidura por mayoría absoluta.
3. El presidente electo, junto con los Estados miembros, compone un colegio de comisarios.

4. El Parlamento celebra audiencias públicas para evaluar la idoneidad de los candidatos.

5. El conjunto de la Comisión es aprobado mediante votación parlamentaria.

El mandato es de **cinco años**, coincidiendo con el ciclo legislativo del Parlamento.

### Organización interna

La Comisión tiene una estructura compleja pero funcionalmente clara:

- El **Colegio de Comisarios** toma las decisiones por mayoría simple (un comisario, un voto).
- Cada comisario está asistido por **gabinetes** (equipos políticos) y **direcciones generales** (servicios administrativos especializados).
- Existen **vicepresidencias temáticas** para coordinar áreas clave (como el Pacto Verde, digitalización, economía...).
- El conjunto trabaja bajo la **autoridad del presidente**, que puede reorganizar carteras y exigir la dimisión de comisarios.

La sede principal está en Bruselas, pero también hay oficinas en Luxemburgo y representaciones en cada Estado miembro.

### Funciones principales

#### a) Iniciativa legislativa

La Comisión es el único órgano con poder de iniciativa legislativa plena en la mayoría de las áreas. Esto significa que **solo ella puede presentar propuestas formales** de reglamentos, directivas o decisiones ante el Parlamento y el Consejo. Esta función le confiere una capacidad de orientación política muy significativa, aunque no legisle por sí misma.

Antes de presentar una propuesta, suele lanzar consultas públicas, evaluaciones de impacto y libros blancos, y muchas veces responde a resoluciones del Parlamento o peticiones ciudadanas.

#### b) Ejecución de políticas y gestión presupuestaria

La Comisión es **responsable de la ejecución del presupuesto de la Unión** y de la aplicación concreta de muchas políticas, especialmente aquellas que se financian con fondos europeos. Supervisa programas como Horizon Europe, Erasmus+, los fondos de cohesión o la política agrícola.

También adopta actos de ejecución y delegados, que desarrollan aspectos técnicos de la legislación aprobada por Parlamento y Consejo.

#### c) Guardiania de los tratados

La Comisión debe **velar por el cumplimiento del Derecho de la Unión**. Si considera que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones, puede iniciar un procedimiento de infracción (art. 258 TFUE), que puede acabar ante el Tribunal de Justicia.

Este papel incluye también la vigilancia de la correcta transposición de las directivas, el uso adecuado de los fondos europeos y la conformidad de las normas nacionales con los tratados.

#### d) Representación internacional

En materias donde la Unión tiene competencias externas (comercio, cooperación, medio ambiente...), la Comisión actúa como **negociadora y representante**. Participa en organizaciones como la OMC, firma acuerdos comerciales y de asociación, y coopera con países terceros.

En asuntos exteriores más amplios, el papel principal recae en el Consejo Europeo y el Alto Representante, pero la Comisión contribuye mediante su dimensión técnica y operativa.

#### La Comisión y el equilibrio institucional

La Comisión es el motor técnico y político del sistema europeo. Aunque no tiene capacidad legislativa directa ni vota en el Consejo, su papel como iniciadora, ejecutora y supervisora la convierte en una pieza clave del equilibrio institucional.

Su legitimidad no se basa en el voto directo, sino en su independencia, su profesionalidad y su función de garantía del interés general europeo. Esta lógica ha sido reafirmada por el TJUE y por sucesivos tratados, que han querido mantenerla como una institución fuerte, pero no dominante.

#### 4.4.2. Consejo Europeo

El Consejo Europeo es la institución que proporciona a la Unión Europea su orientación política general y sus impulsos estratégicos. No legisla, no gestiona directamente políticas concretas ni ejecuta programas presupuestarios, pero **marca la dirección política del conjunto de la Unión**. Se podría decir que es el lugar donde los líderes de los Estados miembros definen las grandes prioridades y resuelven los bloqueos que no han podido solucionarse en niveles técnicos o ministeriales.

A diferencia del Consejo de la Unión Europea —también llamado simplemente “el Consejo”—, el Consejo Europeo no representa a los Estados a través de ministros sectoriales, sino a través de los jefes de Estado o de Gobierno, junto con el presidente de la Comisión y el Alto Representante para Asuntos Exteriores.

---

¿Tres Consejos distintos?

Es muy común confundir estas dos instituciones debido a lo parecido de sus nombres, pero sus funciones, composición y naturaleza jurídica son diferentes.

Nombre	Qué es	Función principal	Pertenece a la UE
Consejo Europeo	Jefes de Estado o de Gobierno de la UE	Define las grandes orientaciones políticas	✓ Sí
Consejo de la Unión Europea	Ministros nacionales por área temática	Adopta legislación y aprueba el presupuesto con el Parlamento	✓ Sí
Consejo de Europa	Organización internacional con 46 países	Defensa de los derechos humanos, democracia y Estado de Derecho	✗ No pertenece a la UE

Para recordarlo fácilmente:

- El Consejo Europeo es el espacio de la alta política.
- El Consejo de la Unión Europea es el espacio del trabajo legislativo sectorial.
- El Consejo de Europa no es una institución de la UE, aunque comparte valores similares y está en Estrasburgo. Es el responsable, por ejemplo, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

### Reconocimiento formal e historia

Aunque hoy es una de las instituciones más visibles y determinantes, el Consejo Europeo no fue creado como tal en los tratados originales. Su origen se remonta a los años setenta, cuando los jefes de Estado y de Gobierno comenzaron a reunirse de manera informal para coordinar posturas políticas generales.

Fue el Acta Única Europea (1986) la que lo mencionó por primera vez de forma indirecta, pero no fue hasta el Tratado de Maastricht (1992) cuando se incluyó en los tratados como un órgano de carácter político. Su reconocimiento definitivo como institución oficial no llegó hasta el Tratado de Lisboa (2009), que le atribuyó personalidad jurídica propia y lo situó al mismo nivel que las demás grandes instituciones.

## Composición

El Consejo Europeo está formado por:

- Los **jefes de Estado o de Gobierno** de los 27 Estados miembros.
- El **Presidente del Consejo Europeo**, elegido por los propios miembros del Consejo.
- El Presidente de la Comisión Europea.
- El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que participa sin derecho de voto.

Las reuniones se celebran en Bruselas, normalmente cuatro veces al año, aunque pueden convocarse cumbres extraordinarias en momentos de crisis o decisiones estratégicas urgentes.

## Funciones principales

El Consejo Europeo no legisla, pero su influencia es determinante. Sus funciones están recogidas en el artículo 15 del TUE, y pueden resumirse en tres grandes áreas:

a) Impulso político general

El Consejo Europeo define las prioridades estratégicas de la Unión: desde orientaciones generales sobre el Pacto Verde Europeo, hasta la respuesta

conjunta a pandemias, la seguridad energética o la ampliación. No entra en los detalles técnicos de las normas, pero orienta la acción de las demás instituciones.

#### b) Resolución de bloqueos institucionales

Cuando las negociaciones entre el Parlamento y el Consejo se atascan, o cuando los Estados miembros no alcanzan acuerdos en el seno del Consejo de Ministros, el Consejo Europeo puede intervenir para desbloquear la situación. Esto ocurre, por ejemplo, en la aprobación del Marco Financiero Plurianual o en negociaciones sensibles sobre migración, reformas institucionales o política exterior.

#### c) Nombramientos clave

El Consejo Europeo desempeña un papel central en la designación de altos cargos europeos, como:

- El **Presidente de la Comisión Europea** (propuesto por el Consejo Europeo y aprobado por el Parlamento).
- El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores.
- El propio Presidente del Consejo Europeo.
- Los jueces del TJUE y miembros del Tribunal de Cuentas, a propuesta de los Estados.
- El Presidente del Banco Central Europeo

#### El Presidente del Consejo Europeo

Desde el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo tiene un presidente estable, elegido por un mandato de dos años y medio, renovable una vez. Este cargo sustituye a la presidencia rotatoria que antes desempeñaba el jefe de Estado o de Gobierno del país que presidía el Consejo de la UE en ese semestre.

Las funciones del presidente son:

- Preparar y presidir las reuniones del Consejo Europeo.
- **Fomentar el consenso** entre los miembros.

- **Representar a la Unión en el exterior** a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, especialmente en política exterior, aunque sin sustituir al Alto Representante ni al Presidente de la Comisión.

Es un cargo **más político que ejecutivo**, diseñado para garantizar continuidad y coherencia institucional en un entorno de intereses nacionales diversos.

#### Relación con el resto del sistema institucional

Aunque el Consejo Europeo no participa directamente en la elaboración de legislación ni en la ejecución presupuestaria, su papel estratégico condiciona a todas las demás instituciones:

- Establece el marco general en el que actúan el Parlamento y la Comisión.
- Influye directamente en las agendas del Consejo de Ministros y en las líneas políticas que sigue la Comisión.
- En ocasiones, sus “conclusiones” sirven de base política para la redacción de propuestas legislativas.

Además, el Consejo Europeo representa **la expresión más visible del componente intergubernamental de la Unión**, en contraste con el Parlamento y la Comisión, que encarnan la dimensión supranacional.

#### **4.2.3. Consejo de la Unión Europea**

El Consejo de la Unión Europea –conocido habitualmente como “el Consejo” o informalmente como el Consejo de Ministros– es una de las instituciones clave en el proceso legislativo y de toma de decisiones de la Unión Europea. Junto con el Parlamento Europeo, comparte la responsabilidad de **adoptar legislación europea y aprobar el presupuesto de la Unión**. Además, desempeña funciones ejecutivas en ámbitos específicos y actúa como representante de los intereses de los gobiernos nacionales.

A diferencia del Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno, este Consejo está formado por los ministros de los Estados miembros, que se reúnen en función del tema a tratar.

#### Composición variable por configuraciones

El Consejo **no tiene una composición fija**, sino que se organiza por configuraciones temáticas según el asunto debatido. Por ejemplo:

- Si se discute una directiva sobre agricultura, se reúne el Consejo de Agricultura y Pesca.
- Si se trata de una reforma fiscal, se reúne el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN).
- Si se debate una posición común sobre relaciones exteriores, lo hace el Consejo de Asuntos Exteriores, presidido de forma permanente por el Alto Representante.

En total, existen actualmente diez configuraciones del Consejo. Cada Estado miembro está representado por el ministro competente en la materia correspondiente, y todos tienen un solo voto, independientemente del tamaño o la población del país.

#### Configuraciones del Consejo de la Unión Europea:

Nombre	Ámbitos principales
1. Asuntos Generales (GAC)	Coordinación de políticas, preparación del Consejo Europeo, ampliación, Estado de Derecho
2. Asuntos Exteriores (FAC)	Política exterior, seguridad, defensa, cooperación internacional

3. Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN)	Política económica, fiscalidad, presupuestos de la UE, euro, mercados financieros
4. Justicia y Asuntos de Interior (JHA)	Cooperación judicial, inmigración, asilo, lucha contra el crimen y el terrorismo
5. Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO)	Políticas de empleo, salud pública, protección social, derechos de los consumidores
6. Competitividad (COMPET)	Mercado interior, innovación, competitividad, propiedad intelectual
7. Transporte, Telecomunicaciones y Energía (TTE)	Redes transeuropeas, conectividad digital, movilidad, transición energética
8. Agricultura y Pesca (AGRIFISH)	Política Agrícola Común, pesca sostenible, seguridad alimentaria
9. Medio Ambiente (ENVI)	Lucha contra el cambio climático, biodiversidad, calidad del aire y del agua
10. Educación, Juventud, Cultura y Deporte (EYCS)	Programas como Erasmus+, cooperación educativa, políticas culturales y deportivas

### Presidencia rotatoria

La presidencia del Consejo (salvo en el área de Asuntos Exteriores) **rota cada seis meses entre los Estados miembros**. El país que ostenta la presidencia organiza y preside las reuniones del Consejo, marca prioridades políticas, media entre posiciones y representa al Consejo ante otras instituciones.

Para mejorar la coordinación, los Estados ejercen la presidencia por tríos (grupos de tres países que colaboran durante 18 meses), lo que garantiza cierta continuidad política y permite planificar los trabajos a medio plazo.

#### El papel del COREPER y los grupos de trabajo

El COREPER (Comité de Representantes Permanentes) es el órgano preparatorio más importante del Consejo. Está formado por los embajadores de los Estados miembros ante la UE (COREPER II) o sus adjuntos (COREPER I), y se encarga de **negociar, filtrar y preparar los textos que se debatirán en las sesiones ministeriales.**

Además, existe una red muy amplia de grupos de trabajo especializados, formados por funcionarios nacionales que trabajan sobre aspectos técnicos o jurídicos concretos de las propuestas legislativas. Esto permite que las reuniones del Consejo se centren en la negociación política, una vez los detalles han sido pulidos.

#### Procedimientos de votación

Las decisiones del Consejo se toman de tres formas principales:

1. **Mayoría cualificada** (utilizada en la mayoría de casos):
  - Se necesita el voto favorable de al menos el 55 % de los Estados miembros (al menos 15 de 27), que representen al menos el 65 % de la población de la UE.
  - 1. Este sistema se conoce como la “**doble mayoría**”.
2. Unanimidad:
  - Requiere el acuerdo de **todos los Estados miembros**. Se aplica en materias especialmente sensibles como fiscalidad, política exterior o ampliación.

### 3. Mayoría simple:

- Cada Estado tiene un voto. Se usa en asuntos de procedimiento.

Además, el sistema incluye mecanismos como la **minoría de bloqueo**, que permite a un grupo de Estados impedir la adopción de una norma si no alcanzan la doble mayoría inversa.

#### Funciones principales

El Consejo desempeña cuatro funciones principales, a menudo en cooperación con el Parlamento Europeo y otras instituciones:

##### a) Función legislativa

- Adopta reglamentos, directivas y decisiones junto con el Parlamento en el marco del procedimiento legislativo ordinario.
- En algunos casos, puede legislar solo, como ocurre en ámbitos sensibles como la fiscalidad (previa consulta al Parlamento).

##### b) Función presupuestaria

- Aprueba, junto con el Parlamento, el presupuesto anual de la UE.
- Participa también en la negociación del Marco Financiero Plurianual (MFP), que fija los límites del gasto plurianual.

##### c) Coordinación de políticas

- Coordina las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros.
- En materias como salud pública, educación o empleo (donde la UE tiene competencias limitadas), el Consejo emite recomendaciones conjuntas.

##### d) Función internacional

- Adopta posiciones comunes sobre política exterior, celebra acuerdos internacionales, y aprueba mandatos de negociación.

- En estos casos, actúa a menudo en estrecha colaboración con la Comisión y el Alto Representante.

#### El Consejo en el sistema institucional

El Consejo de la Unión Europea es el contrapunto intergubernamental al Parlamento Europeo. Mientras el Parlamento representa directamente a los ciudadanos europeos, el Consejo representa **a los Estados miembros como tales**.

Esta doble representación en el proceso legislativo europeo refleja el equilibrio fundamental de la UE: ni una federación pura ni una simple organización internacional, sino una unión en la que las decisiones deben conjugar la voluntad de los pueblos y de los Estados.

#### **4.2.4. Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo es la institución que representa directamente a los ciudadanos de la Unión Europea. Es el **único parlamento supranacional del mundo elegido por sufragio directo** en múltiples Estados, y su existencia es la expresión más clara del componente democrático del proyecto europeo. Junto con el Consejo de la Unión Europea, forma el **poder legislativo bicameral de la Unión**, aunque con características propias.

A lo largo de su historia, el Parlamento ha pasado de ser un órgano meramente consultivo a convertirse en un verdadero colegislador, con competencias legislativas, presupuestarias y de control político sobre otras instituciones.

#### Evolución histórica

El Parlamento Europeo fue creado en 1952 bajo el nombre de Asamblea Común de la CECA, y más tarde pasó a llamarse Asamblea Parlamentaria Europea (CEE). Su papel original era limitado: emitir opiniones no vinculantes y supervisar el funcionamiento de la Alta Autoridad.

El gran cambio llegó en 1979, cuando se celebraron por primera vez elecciones directas al Parlamento Europeo, marcando el inicio de una evolución hacia una legitimidad democrática propia.

Desde entonces, sucesivos tratados (Maastricht, Ámsterdam, Niza, Lisboa) han reforzado sus poderes y competencias, especialmente en el ámbito legislativo y presupuestario. Hoy, el Parlamento es una institución central en el equilibrio institucional de la UE.

### Composición y elecciones

El Parlamento Europeo está compuesto por **eurodiputados (MEPs)** elegidos por sufragio universal directo cada **cinco años**. El número total de escaños no puede superar los 751 (750 diputados + el presidente), aunque tras el Brexit se redujo a 705 escaños.

Los escaños se reparten entre los Estados miembros de forma proporcional a la población, pero con corrección para favorecer a los países más pequeños (principio de proporcionalidad decreciente). Esto significa que países como Alemania tienen más escaños que Malta, pero menos por habitante.

Las elecciones se celebran simultáneamente en todos los Estados miembros, pero cada país aplica su propio sistema electoral, siempre bajo ciertas reglas comunes: sufragio directo, secreto, proporcional y sin discriminación.

### Grupos políticos y estructura interna

Una vez elegidos, los eurodiputados no se agrupan por nacionalidad, sino por **afinidad política**. Existen actualmente **siete grupos políticos** principales, además de un número variable de diputados no adscritos (no inscritos en ningún grupo).

Entre los principales grupos están:

- Partido Popular Europeo (PPE)
- Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D)

- Renovar Europa (Renew)
- Verdes / Alianza Libre Europea
- Conservadores y Reformistas Europeos (ECR)
- Identidad y Democracia (ID)
- La Izquierda (GUE/NGL)

El Parlamento se organiza en:

- Un **presidente**, elegido por mayoría absoluta para un mandato de dos años y medio (renovable).
- **14 vicepresidentes**, una mesa directiva y un secretario general.
- **Comisiones parlamentarias** permanentes (como Asuntos Exteriores, Medio Ambiente, Mercado Interior...) y temporales.
- **Delegaciones** para relaciones con países terceros.
- **Sesiones plenarias** (normalmente en Estrasburgo, aunque muchos trabajos se desarrollan en Bruselas).

Funciones principales

a) Función legislativa

El Parlamento participa, junto con el Consejo de la Unión Europea, en la elaboración de legislación mediante el **procedimiento legislativo ordinario** (antigua codecisión). En este procedimiento:

- La Comisión propone.
- El Parlamento y el Consejo debaten, enmiendan y aprueban conjuntamente.
- Si no hay acuerdo tras dos lecturas, se convoca un comité de conciliación.

En algunos ámbitos, el Parlamento solo emite un dictamen consultivo, pero esta limitación es cada vez más excepcional.

## b) Función presupuestaria

El Parlamento aprueba el **presupuesto anual de la Unión** junto con el Consejo.

Tiene derecho de:

- Enmienda y aprobación final.
- Control posterior del gasto, en cooperación con el Tribunal de Cuentas.
- Puede rechazar la ejecución del presupuesto a través del procedimiento de “descargo”, con efectos políticos relevantes.

## c) Función de control político

El Parlamento tiene importantes competencias de **control y supervisión**:

- Aprueba o rechaza al presidente de la Comisión y a su colegio.
- Puede votar la censura de la Comisión (aunque nunca ha prosperado una moción).
- Interpela regularmente a la Comisión y al Consejo mediante preguntas orales o escritas.
- Invita a comparecer a otros responsables, incluidos comisarios, presidentes del BCE o del Consejo Europeo.
- Supervisa la actuación del Alto Representante y las misiones exteriores de la UE.

## Participación ciudadana

El Parlamento Europeo es **la principal vía de representación ciudadana en el sistema institucional europeo**. A través de sus eurodiputados, los ciudadanos pueden:

- Participar en debates públicos y expresar sus posiciones.
- Presentar peticiones, mediante la Comisión de Peticiones.

- Solicitar la intervención del Defensor del Pueblo Europeo ante casos de mala administración.
- Organizarse en iniciativas ciudadanas europeas, que pueden acabar en una propuesta legislativa.

Además, las sesiones del Parlamento son públicas y se retransmiten, lo que refuerza su carácter transparente y abierto.

### El Parlamento en el equilibrio institucional

El Parlamento Europeo es la institución que más poder ha ganado con el paso del tiempo. Su papel en el proceso legislativo y presupuestario es hoy prácticamente equivalente al del Consejo, lo que marca una diferencia sustancial con respecto a sus orígenes.

En el equilibrio institucional europeo, representa la **dimensión democrática y ciudadana**, y actúa como contrapeso de las instituciones de carácter intergubernamental. Aunque no tiene poder de iniciativa legislativa directa, su influencia política y su capacidad de enmienda y veto lo convierten en un actor central en la gobernanza de la UE.

#### **4.2.5. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es la institución encargada de garantizar que el Derecho de la Unión se interprete y aplique de manera uniforme en todos los Estados miembros. En otras palabras, es **el máximo órgano jurisdiccional de la UE** y el encargado de velar por el respeto del Estado de Derecho en el conjunto del ordenamiento jurídico europeo.

Desde su creación, ha desempeñado un papel crucial en la integración europea a través de su jurisprudencia, que ha consolidado principios clave como la primacía del Derecho de la UE sobre el derecho nacional o el efecto directo de algunas normas europeas.

## Composición y estructura

El TJUE está compuesto por **dos órganos principales**:

Órgano	Función principal
Tribunal de Justicia (TJ)	Resuelve los asuntos más relevantes, como recursos por incumplimiento, recursos de anulación o cuestiones prejudiciales
Tribunal General (TG)	Trata recursos presentados por particulares, empresas e incluso Estados miembros en materias más específicas (como competencia, ayudas de Estado o marcas registradas)

Hasta 2016 existía también un tercer órgano, el Tribunal de la Función Pública, que fue suprimido y cuyas competencias pasaron al Tribunal General.

Composición actual:

- **Tribunal de Justicia:** un juez por cada Estado miembro (27 jueces) y 11 abogados generales, que emiten opiniones imparciales para orientar las sentencias.
- **Tribunal General:** también cuenta con 2 jueces por Estado miembro desde la reforma de 2019 (un total de 54).

Los jueces y abogados generales son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, por un mandato renovable de seis años, y deben ser personas cuya independencia esté fuera de duda y con competencia reconocida en materia jurídica.

## Funciones principales del TJUE

a) Control de legalidad

El TJUE puede anular actos jurídicos de las instituciones de la UE si vulneran los tratados o los derechos fundamentales. Esto se realiza mediante:

- **Recurso de anulación:** lo presentan Estados miembros, el Parlamento, la Comisión u otras partes afectadas.
- **Recurso por omisión:** cuando una institución no actúa donde estaba obligada a hacerlo.

#### b) Recursos por incumplimiento

La Comisión Europea (o, en algunos casos, otro Estado miembro) puede denunciar a un país ante el TJUE si considera que **no ha cumplido con el Derecho de la Unión**. Si el Tribunal confirma el incumplimiento, el Estado debe corregir la situación o enfrentarse a sanciones económicas.

#### c) Cuestiones prejudiciales

Este es uno de los procedimientos más importantes del sistema. Cuando un juez nacional duda sobre cómo interpretar una norma europea, puede plantear una “cuestión prejudicial” al TJUE, que da una respuesta vinculante para todo el ordenamiento.

Este mecanismo permite garantizar la interpretación uniforme del Derecho de la UE en todos los Estados, y ha sido clave para construir una jurisprudencia común.

#### d) Recursos de casación

El Tribunal de Justicia puede revisar las sentencias del Tribunal General si una de las partes considera que se ha producido un error de Derecho. Es, por tanto, **la instancia superior** dentro del sistema judicial de la UE.

---

#### Caso Van Gend en Loos (1963): El nacimiento del efecto directo

Este caso es probablemente el más citado en la historia del TJUE. Una empresa holandesa, Van Gend en Loos, recurrió ante un tribunal neerlandés porque el Estado había aumentado un arancel de importación, lo que a su juicio contravenía lo dispuesto en el Tratado de Roma.

El juez nacional planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, que respondió con una afirmación revolucionaria: los ciudadanos europeos tienen derechos directamente derivados del Derecho de la UE, y pueden invocarlos ante sus tribunales nacionales sin necesidad de esperar a una transposición nacional.

Esta sentencia consagró el principio del efecto directo, según el cual ciertas disposiciones del Derecho europeo crean derechos subjetivos que los jueces nacionales están obligados a proteger. Fue el primer paso hacia un sistema jurídico europeo autónomo.

### Principios jurisprudenciales clave

El TJUE ha establecido principios esenciales para la integración europea, como:

- **Primacía del Derecho de la UE:** las normas de la UE prevalecen sobre las leyes nacionales, incluso sobre las constituciones.
- **Efecto directo:** algunas disposiciones de la UE pueden ser invocadas directamente ante un juez nacional por ciudadanos o empresas.
- **Responsabilidad del Estado por incumplimiento:** si un Estado viola el Derecho de la UE, sus ciudadanos pueden reclamar daños y perjuicios.

Esta jurisprudencia no solo tiene valor técnico: ha sido uno de los motores más importantes de la integración europea, permitiendo que los tratados evolucionen más allá de su literalidad inicial.

---

#### Caso Costa vs. ENEL (1964): La primacía del Derecho europeo

Poco después de Van Gend en Loos, el caso Costa vs. ENEL reforzó otro pilar fundamental del sistema. El señor Costa, un accionista minoritario italiano, se oponía a la nacionalización de la empresa eléctrica ENEL, argumentando que esa ley nacional era contraria al Tratado de Roma.

El TJUE aprovechó el caso para establecer que el Derecho de la Unión prevalece sobre cualquier norma nacional, incluso posterior, y aunque sea una ley de rango constitucional.

Con esta sentencia, el Tribunal dejó claro que los Estados miembros, al crear un orden jurídico común, limitaron voluntariamente su soberanía, y que los compromisos asumidos no pueden ser neutralizados por leyes

nacionales. Esta primacía es lo que permite que la integración europea funcione de forma coherente.

### Sede y funcionamiento

El TJUE tiene su sede en **Luxemburgo** y trabaja en las **24 lenguas oficiales de la Unión**, lo que implica una complejísima estructura de traducción y redacción jurídica multilingüe.

Los procedimientos pueden durar entre unos pocos meses y más de un año, dependiendo de la complejidad del caso. En general, las vistas orales son públicas, y las sentencias se publican en línea.

### El TJUE en el equilibrio institucional

El Tribunal de Justicia es la piedra angular del orden jurídico europeo. Aunque no participa en la elaboración de normas, **su autoridad sobre la interpretación del Derecho de la UE es absoluta**. Ningún órgano nacional puede contradecir una sentencia del TJUE, lo que refuerza la unidad jurídica y política de la Unión.

Además, su independencia y solidez técnica han hecho del TJUE una referencia mundial en la protección del Estado de Derecho, de los derechos fundamentales y de la coherencia legal en sistemas jurídicos multinivel.

### **4.2.6. Banco Central Europeo (BCE)**

El Banco Central Europeo (BCE) es la institución encargada de **gestionar el euro** y de **definir y aplicar la política monetaria de la zona euro**, es decir, del conjunto de Estados miembros que han adoptado la moneda única. Su objetivo principal es garantizar la estabilidad de precios, es decir, evitar tanto una inflación descontrolada como una deflación prolongada.

Con sede en Fráncfort del Meno (Alemania), el BCE constituye el núcleo del llamado Eurosistema, el conjunto formado por el propio Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los países que utilizan el euro.

### Origen y evolución

El BCE fue creado en 1998, en el marco del proceso de unión económica y monetaria (UEM) que culminó con la introducción del euro en 1999. Sustituyó al Instituto Monetario Europeo, y nació como una institución independiente, con personalidad jurídica propia y amplias competencias.

Su legitimidad jurídica proviene del Tratado de Maastricht, aunque su marco actual se encuentra recogido en el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** y en los **Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE**, que forman parte integrante del Derecho primario de la UE.

### Composición y órganos de decisión

El BCE cuenta con tres órganos principales:

Órgano	Composición	Función
Consejo de Gobierno	Comité ejecutivo + gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países del euro	Máximo órgano de decisión. Define la política monetaria y fija los tipos de interés
Comité Ejecutivo	Presidente, vicepresidente y otros cuatro miembros	Ejecuta las decisiones del Consejo y gestiona el día a día
Consejo General	Presidente y vicepresidente del BCE + gobernadores de todos los bancos centrales de la UE	Órgano transitorio hasta que todos los países adopten el euro

El presidente del BCE se elige por un mandato no renovable de ocho años. Desde noviembre de 2019, la presidenta es Christine Lagarde.

### Principales funciones

El BCE tiene atribuidas varias funciones fundamentales dentro del marco del Eurosistema. Sus competencias se agrupan en tres grandes bloques:

#### a) Política monetaria

Es la **función central** del BCE. Define y ejecuta la política monetaria común en la eurozona con el fin de:

- Mantener la inflación cerca pero por debajo del 2 % a medio plazo.
- Establecer los tipos de interés oficiales del euro.
- Regular la cantidad de dinero en circulación mediante operaciones de mercado abierto.

#### b) Estabilidad financiera y supervisión bancaria

Tras la crisis financiera de 2008, el BCE asumió un papel reforzado como supervisor bancario dentro del **Mecanismo Único de Supervisión (MUS)**. Desde entonces:

- Supervisa directamente los principales bancos sistémicos de la eurozona.
- Evalúa los riesgos financieros y realiza pruebas de resistencia.
- Puede imponer medidas correctoras o sanciones.

#### c) Emisión de billetes y gestión de reservas

El BCE tiene el monopolio de emisión de billetes en euros. Además:

- Administra las reservas de divisas de la UE.
- Contribuye a la estabilidad del tipo de cambio del euro respecto a otras monedas.
- Apoya el buen funcionamiento de los sistemas de pago europeos.

## Independencia y rendición de cuentas

Uno de los rasgos distintivos del BCE es su independencia institucional. Ni los gobiernos nacionales ni otras instituciones europeas pueden influir en sus decisiones. Esta independencia está recogida explícitamente en los tratados.

Sin embargo, el BCE está también sujeto a **mecanismos de control democrático**:

- Informa regularmente al Parlamento Europeo sobre su actividad.
- Publica informes anuales y comparece ante comisiones parlamentarias.
- Está obligado a actuar dentro de los límites de los tratados y bajo revisión del Tribunal de Justicia.

## El BCE en el sistema institucional

El Banco Central Europeo no es un banco como los demás. Tiene una doble naturaleza: por un lado, actúa como institución monetaria supranacional, y por otro, como símbolo político de la integración económica.

Su papel se ha hecho aún más visible desde la crisis del euro, cuando intervino activamente para garantizar la estabilidad de la moneda única, incluso adoptando medidas no convencionales como la compra masiva de deuda pública (programa de expansión cuantitativa) o el programa PEPP durante la pandemia.

Aunque su margen de maniobra no es ilimitado, el BCE es hoy un actor **imprescindible para la estabilidad económica y financiera de la Unión Europea**, y una institución clave para el funcionamiento del mercado interior y la confianza en el proyecto europeo.

---

### ¿Qué es el Eurosistema?

Aunque solemos hablar del Banco Central Europeo como “el banco del euro”, en realidad la gestión del euro es compartida. El Eurosistema es el

conjunto formado por el BCE y los bancos centrales nacionales (BCN) de los Estados que han adoptado el euro como moneda oficial.

Este sistema es el núcleo operativo de la política monetaria común, y se encarga de:

- Definir y aplicar la política monetaria del euro.
- Gestionar las reservas de divisas.
- Emitir billetes en euros.
- Asegurar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

El Eurosistema coexiste con el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que incluye también a los BCN de los países que aún no han adoptado el euro. Sin embargo, solo el Eurosistema tiene competencias efectivas de política monetaria.

---

#### **4.2.7. Tribunal de Cuentas Europeo**

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) es la institución encargada de **controlar la correcta gestión financiera de los fondos de la Unión Europea**. Su objetivo es garantizar que el dinero del presupuesto europeo se gaste de forma legal, regular y eficaz, es decir, conforme a las normas, sin despilfarro y generando el mayor valor posible para los ciudadanos europeos.

Aunque no tiene funciones judiciales (a pesar de su nombre), el TCE actúa como la autoridad suprema de control externo en el sistema institucional de la UE. A través de sus auditorías, sus informes y recomendaciones, ejerce presión y vigilancia sobre todas las instituciones, organismos y beneficiarios de fondos europeos, contribuyendo activamente a la transparencia y a la rendición de cuentas.

##### Origen y base legal

El TCE fue creado en 1975, pero adquirió estatus de institución de pleno derecho con el Tratado de Maastricht (1993). Su funcionamiento actual se rige por el **artículo 285 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** y por sus propios estatutos.

Tiene sede en Luxemburgo, y opera con total independencia, aunque colabora estrechamente con otras instituciones como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y las autoridades nacionales de auditoría.

### Composición

El Tribunal está formado por **un miembro por cada Estado miembro de la UE** (27 en total), designados por sus gobiernos y nombrados de común acuerdo por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo. El mandato dura **seis años** y es renovable.

Los miembros eligen entre ellos a un **Presidente**, con mandato de **tres años**, que puede ser reelegido. Actualmente, el presidente es Tony Murphy (Irlanda).

Cada miembro del TCE actúa de forma colegiada pero con responsabilidades individuales, ya que cada uno supervisa sectores específicos (como agricultura, cohesión, investigación, etc.) mediante grupos de auditoría especializados.

---

Actualmente, los sectores de trabajo se agrupan en las siguientes **cinco áreas principales**:

**1. Presupuesto de la UE e impuestos propios**

Controla los ingresos del presupuesto, incluyendo los recursos propios tradicionales, el IVA y la RNB.

**2. Gasto en cohesión, crecimiento y empleo**

Examina los fondos estructurales, el Fondo de Cohesión, políticas de empleo, investigación e innovación.

**3. Agricultura, desarrollo rural y medio ambiente**

Audita la Política Agrícola Común (PAC), desarrollo rural, pesca, clima, biodiversidad y recursos naturales.

**4. Acción exterior y ayuda al desarrollo**

Supervisa la política de vecindad, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y relaciones exteriores.

**5. Gobernanza de la UE y rendimiento institucional**

Evalúa el funcionamiento interno de las instituciones, la administración pública de la UE y el uso eficaz de los recursos.

Además, hay un comité de control de calidad de auditoría y un grupo horizontal de coordinación que garantizan la coherencia metodológica y el enfoque estratégico del trabajo global del Tribunal.

---

### Funciones principales

El Tribunal de Cuentas ejerce un control externo independiente sobre todas las operaciones financieras de la Unión. Sus funciones pueden agruparse en tres grandes bloques:

#### a) Auditoría financiera y de cumplimiento

Verifica que las **cuentas anuales de la UE reflejan fielmente la realidad** y que los pagos y cobros se han realizado conforme a las normas aplicables. Esta revisión incluye tanto a las instituciones de la UE como a los Estados miembros, que gestionan una parte significativa del presupuesto.

#### b) Auditoría de rendimiento

Evalúa si los fondos europeos se han utilizado de forma **eficiente, eficaz y económica**, es decir, si han cumplido sus objetivos sin despilfarros y con un impacto tangible. Este tipo de auditoría va más allá de la legalidad: analiza la utilidad real del gasto público europeo.

#### c) Elaboración de informes

El TCE emite distintos tipos de documentos:

- **Informe Anual**, que se presenta al Parlamento y al Consejo y es clave para el procedimiento de aprobación del presupuesto (descargo).
- **Informes especiales**, centrados en sectores o programas concretos.
- **Dictámenes y análisis temáticos**, a solicitud de otras instituciones.

Aunque sus informes no son vinculantes, tienen un peso político significativo y suelen ser tenidos muy en cuenta por el Parlamento y la Comisión.

El papel del Tribunal en la rendición de cuentas

Una de las contribuciones más importantes del TCE es su papel dentro del procedimiento de “descargo”. Cada año, el Parlamento Europeo debe decidir si aprueba o no la ejecución del presupuesto del ejercicio anterior, basándose en el informe del Tribunal.

Si detecta errores significativos, falta de transparencia o mala gestión, el Parlamento puede:

- Rechazar el descargo, lo que supone una fuerte crítica a la Comisión.
- Solicitar medidas correctoras o incluso promover reformas administrativas.

Esto convierte al TCE en una pieza clave para el control democrático del uso del dinero público a escala europea.

Cooperación con otros organismos

El Tribunal colabora estrechamente con:

- Los **órganos de control nacional** de los Estados miembros.
- La **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)**, cuando hay sospechas de irregularidades o corrupción.
- El **Fiscal Europeo (EPPO)**, en casos que afecten al interés financiero de la UE.

Además, sus informes pueden servir como base para decisiones del Tribunal de Justicia de la UE si hay litigios relacionados con la ejecución del presupuesto.

#### **4.2.8. Otros órganos consultivos y de control**

Además de las principales instituciones de la Unión Europea, existen otros órganos que, aunque tienen un papel más especializado, **contribuyen activamente al funcionamiento, la legitimidad y el control democrático del sistema europeo**. Algunos asesoran en la toma de decisiones, otros supervisan

derechos fundamentales o garantizan el respeto a principios éticos y administrativos.

Estos órganos no legislan ni ejecutan políticas, pero su trabajo es esencial para mantener el equilibrio institucional y representar a distintos actores de la sociedad europea.

## A) Órganos consultivos

### 1. Comité Económico y Social Europeo (CESE)

El Comité Económico y Social Europeo es un órgano consultivo creado en 1957 con el objetivo de **dar voz a los agentes económicos y sociales organizados** de la UE, como sindicatos, patronales, cooperativas, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.

- Está compuesto por 329 miembros, nombrados por los Estados miembros y aprobados por el Consejo.
- Sus funciones consisten en emitir dictámenes sobre propuestas legislativas de la Comisión, así como realizar informes por iniciativa propia sobre temas relevantes.

Aunque sus opiniones no son vinculantes, ofrecen una perspectiva práctica y sectorial que puede enriquecer el proceso legislativo y reforzar la participación ciudadana.

El CESE actúa como una puerta institucional entre la sociedad civil y la toma de decisiones europeas.

### 2. Comité Europeo de las Regiones (CdR)

El Comité de las Regiones es el órgano encargado de representar los intereses de los **entes locales y regionales** (comunidades autónomas, regiones, municipios, etc.) en la elaboración de las políticas europeas.

- Está compuesto por 329 miembros (al igual que el CESE), que son responsables políticos elegidos a nivel regional o local.
- Emite dictámenes sobre asuntos que afectan directamente a las competencias territoriales, como desarrollo regional, medio ambiente, educación o transportes.

El Tratado obliga a consultar al CdR cuando las propuestas legislativas afectan a temas de índole territorial. Aunque sus dictámenes no son vinculantes, su existencia refuerza el principio de subsidiariedad y mejora la aceptación de las políticas europeas sobre el terreno.

El CdR busca asegurar que las decisiones no se tomen solo desde Bruselas, sino que tengan en cuenta la diversidad territorial de la UE.

## B) Órganos de control y supervisión administrativa

### 3. Defensor del Pueblo Europeo

El Defensor del Pueblo Europeo (European Ombudsman) se encarga de **investigar posibles casos de mala administración en las instituciones, órganos y agencias de la UE**. Actúa principalmente a partir de reclamaciones presentadas por ciudadanos, empresas o asociaciones.

Sus competencias incluyen:

- Investigación de retrasos administrativos, falta de transparencia, trato desigual o abuso de poder.
- Supervisión de la gestión documental, el acceso a la información o el respeto a los derechos del personal.

Aunque no tiene poder sancionador, puede emitir recomendaciones públicas y sus informes tienen un importante valor reputacional. Su sede está en Estrasburgo, y es elegido por el Parlamento Europeo por un mandato de cinco años.

Es una figura clave para garantizar que la administración europea sea ética, transparente y responsable.

#### 4. Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD)

El Supervisor Europeo de Protección de Datos (European Data Protection Supervisor, EDPS) vela por la **protección de los datos personales** que manejan las instituciones europeas, garantizando el respeto al derecho fundamental a la privacidad.

Sus principales funciones incluyen:

- **Supervisar** el cumplimiento del Reglamento de Protección de Datos en el ámbito institucional europeo.
- **Asesorar** en políticas que puedan tener impacto sobre la privacidad o la gestión de datos personales.
- **Cooperar** con las autoridades nacionales de protección de datos para garantizar una aplicación coherente de las normas.

El SEPD también actúa como autoridad independiente en debates clave como el uso de inteligencia artificial, biometría, tecnologías de vigilancia o transferencia de datos con terceros países.

#### C) Órganos financieros

##### 5. Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es la institución financiera oficial de la Unión Europea. Fundado en 1958 y con sede en Luxemburgo, tiene como misión principal **apoyar con financiación proyectos que promuevan el desarrollo económico, social y medioambiental de la UE**, así como de sus países socios.

Propiedad conjunta de los Estados miembros, el BEI no gestiona subvenciones, sino que otorga préstamos y garantías a proyectos que favorecen la cohesión territorial, la innovación, la infraestructura sostenible o la transición energética. Desde hace años, también actúa como el “banco climático de la UE”, canalizando financiación hacia objetivos verdes.

Aunque opera con independencia, sus prioridades estratégicas están alineadas con los objetivos generales de la UE, y colabora estrechamente con la Comisión Europea en programas como InvestEU o en la financiación exterior a través de su participación en el grupo BEI, junto al Fondo Europeo de Inversiones.

Un entramado que refuerza el equilibrio

Estos órganos no tienen visibilidad política comparable a las grandes instituciones europeas, pero su papel resulta fundamental para garantizar que la toma de decisiones en la UE sea inclusiva, ética y territorialmente equilibrada.

A través de sus informes, dictámenes y recomendaciones, estos organismos **contribuyen al diálogo institucional, a la buena administración y al respeto de los derechos fundamentales**, ayudando a construir una Unión más próxima a los ciudadanos.

#### **4.2.9. Agencias de la Unión Europea**

Además de las grandes instituciones que conforman el núcleo institucional de la Unión Europea, existen numerosas agencias descentralizadas que desempeñan funciones **técnicas, especializadas o de ejecución** en campos concretos. Estas agencias no toman decisiones políticas, pero apoyan la aplicación de políticas europeas, prestan asistencia a los Estados miembros o recopilan y gestionan información clave para el funcionamiento de la UE.

En general, no están ubicadas en Bruselas o Luxemburgo, sino repartidas por toda la Unión, lo que refuerza el principio de descentralización administrativa y visibilidad europea en el territorio.

¿Qué son y por qué existen?

Las agencias europeas nacen para:

- **Aplicar políticas técnicas** en ámbitos que requieren especialización.

- **Coordinar redes nacionales**, facilitando cooperación entre Estados.
- Realizar tareas de control o supervisión que requieren independencia funcional.
- **Asesorar a las instituciones europeas** con datos o evaluaciones imparciales.

Aunque actúan con autonomía operativa, no son completamente independientes: están sujetas a los tratados, al derecho derivado, y sus presupuestos y estatutos deben ser aprobados por el Consejo y el Parlamento.

### Tipos de agencias

Las agencias se clasifican en distintas categorías según su función:

#### a) Agencias descentralizadas

Son las más numerosas y se dedican a tareas técnicas o científicas en campos específicos. Ejemplos:

- **EMA** (Agencia Europea del Medicamento, Ámsterdam)
- **EFSA** (Seguridad Alimentaria, Parma)
- **Frontex** (Gestión de fronteras, Varsovia)
- **Europol** (Cooperación policial, La Haya)

#### b) Agencias de la política exterior y de seguridad

Apoyan las misiones civiles y militares de la UE. Ejemplos:

- **EDA** (Agencia Europea de Defensa)
- **CPCC** (Planificación de operaciones civiles)

#### c) Agencias en el ámbito de la justicia y asuntos internos

Colaboran en la lucha contra el crimen organizado o la cooperación judicial. Ejemplos:

- **Eurojust** (Cooperación judicial penal, La Haya)
- **Cepol** (Formación policial, Budapest)

#### d) Agencias ejecutivas

Son organismos creados por la Comisión Europea para gestionar de forma temporal programas específicos de la UE, especialmente en investigación, innovación o educación. Aunque operan bajo su supervisión, tienen autonomía de gestión.

Ejemplo: Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA).

¿Por qué son relevantes?

Aunque menos conocidas por el público, las agencias europeas desempeñan un papel clave en la efectividad y especialización del sistema europeo. Permiten que la UE:

- Sea más **ágil** en campos altamente técnicos.
- **Reduzca la carga política** en decisiones que requieren criterios científicos o regulatorios.
- Garantice una **ejecución más eficiente** de programas y políticas.

Además, su reparto territorial ayuda a distribuir empleo, visibilidad institucional y actividad económica en toda la UE, reforzando el vínculo entre la ciudadanía y el proyecto europeo.

## 5. CIUDADANÍA EUROPEA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 5.1. La ciudadanía europea: concepto y alcance

La ciudadanía de la Unión Europea es uno de los conceptos más representativos del proyecto europeo tal como lo conocemos hoy. No siempre existió. Fue

introducida oficialmente por el Tratado de Maastricht en 1992, marcando un antes y un después en la relación entre las instituciones europeas y sus habitantes.

A diferencia de la ciudadanía nacional, que depende del país de origen, la ciudadanía europea **no sustituye a la nacionalidad, sino que la complementa**. Cualquier persona que posea la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión adquiere automáticamente la condición de ciudadano o ciudadana de la Unión. Este vínculo ofrece una serie de derechos específicos, que refuerzan la pertenencia a un espacio político común más allá de las fronteras nacionales.

Desde el punto de vista jurídico, la ciudadanía europea se encuentra regulada principalmente en el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Esta disposición establece que “se instituye una ciudadanía de la Unión. Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro será ciudadano de la Unión.”

Más allá del marco legal, el concepto de ciudadanía europea tiene un valor simbólico y político profundo. Representa un paso hacia la consolidación de una identidad compartida entre los pueblos de Europa, fomentando la **participación activa en los asuntos comunitarios y garantizando derechos comunes** a todos los ciudadanos de la Unión, estén donde estén dentro del territorio europeo.

La ciudadanía europea no es solo un conjunto de derechos; también es una puerta de entrada a la participación democrática en el funcionamiento de la Unión y una herramienta de protección que trasciende las fronteras nacionales.

---

### Una ciudadanía que se ejerce

Julia es española y vive en Dinamarca. Aunque no tiene la nacionalidad danesa, puede votar en las elecciones municipales de Copenhague, acceder al sistema de salud pública y trabajar sin necesidad de un permiso especial. Estos derechos no provienen de tratados bilaterales, sino de su condición de ciudadana de la Unión Europea. La ciudadanía europea le permite participar en la vida democrática y social del país en el que reside, como si fuera una nacional más.

---

## 5.2. Derechos de los ciudadanos europeos

La ciudadanía de la Unión Europea no es una figura simbólica ni puramente decorativa. Viene acompañada de un conjunto concreto de derechos políticos, civiles y administrativos que refuerzan el vínculo entre el individuo y el proyecto europeo. Estos derechos están reconocidos principalmente en los **artículos 20 a 25 del TFUE**, así como en la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**.

Aunque no agotan todas las prerrogativas de un ciudadano dentro de la UE, los siguientes son los principales derechos asociados específicamente a la ciudadanía europea:

- Libertad de circulación y residencia

Todo ciudadano de la UE tiene derecho a moverse y residir libremente en cualquier Estado miembro, siempre que cumpla ciertas condiciones (como disponer de recursos suficientes o contar con un seguro médico). Este derecho está consagrado en el artículo 21 TFUE y es uno de los pilares del mercado interior.

- Derecho de voto y de elegibilidad en elecciones locales y al Parlamento Europeo

Los ciudadanos pueden votar y ser candidatos en elecciones municipales y europeas en cualquier país de la UE donde residan, en igualdad de condiciones con los nacionales de ese país. Este principio refuerza la idea de pertenencia política a la comunidad europea.

- Derecho a la protección diplomática y consular

Cuando un ciudadano europeo se encuentra en un país fuera de la UE donde su Estado no tiene representación diplomática o consular, puede acudir a la embajada o consulado de cualquier otro Estado miembro y recibir asistencia en igualdad de condiciones.

- Derecho de petición al Parlamento Europeo

Cualquier ciudadano de la Unión, o persona residente en un Estado miembro, puede presentar una petición al Parlamento Europeo sobre asuntos que le afecten directamente en el marco de las competencias de la Unión.

- Derecho a dirigirse a las instituciones europeas y recibir respuesta en cualquiera de las lenguas oficiales de la UE

Las instituciones deben responder en la misma lengua utilizada por el ciudadano. Este derecho promueve la accesibilidad y la inclusión lingüística en la vida institucional europea.

- Derecho de acceso a documentos

Todo ciudadano tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con ciertas excepciones reguladas en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

- Derecho a recurrir al Defensor del Pueblo Europeo

Los ciudadanos pueden presentar reclamaciones ante el Ombudsman si consideran que una institución europea ha incurrido en mala administración. Esta figura refuerza el control institucional y la transparencia.

Estos derechos reflejan un nivel de integración política y administrativa sin precedentes en el mundo, y son una muestra de cómo la Unión Europea trata de construir una comunidad basada en valores compartidos, participación democrática y protección efectiva del individuo.

### **5.3. Participación democrática en la UE**

La Unión Europea se construye sobre valores democráticos y de respeto a los derechos fundamentales. En este marco, la participación de los ciudadanos no se limita únicamente al voto cada cinco años, sino que abarca una red de mecanismos diversos y complementarios que buscan garantizar la influencia directa e indirecta de la ciudadanía en el proceso de construcción europea.

La participación democrática en la UE puede entenderse en dos grandes dimensiones: la representativa y la directa. Ambas contribuyen a reforzar la legitimidad del proyecto europeo y a mantener un vínculo constante entre las instituciones y la población.

#### Participación representativa: el voto en las elecciones europeas

Cada cinco años, los ciudadanos de la Unión tienen derecho a votar —y a ser elegidos— en las elecciones al Parlamento Europeo, el único órgano de la UE elegido por sufragio universal directo. Estas elecciones permiten expresar preferencias políticas a nivel europeo, influir en la composición de los grupos parlamentarios y, por extensión, en la elección de la Comisión Europea.

Además, los ciudadanos también pueden votar y presentarse como candidatos en las elecciones locales del Estado miembro en el que residan, incluso si no tienen la nacionalidad de ese país.

#### Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)

La Iniciativa Ciudadana Europea permite a la ciudadanía proponer directamente a la Comisión Europea que presente un proyecto legislativo. Para que una ICE sea válida, debe reunir al menos un millón de firmas procedentes de al menos siete Estados miembros distintos.

Aunque no es vinculante, la Comisión está obligada a examinar la propuesta, responder públicamente y justificar su decisión, lo que convierte a la ICE en un canal formal y reconocido de participación directa en la vida legislativa de la Unión.

---

Aunque no siempre conduce a nuevas leyes, la ICE ha servido para abrir debates relevantes en las instituciones y en los medios. Por ejemplo, la iniciativa “Right2Water” logró que la Comisión revisara su política sobre el acceso al agua. Otras, como la relacionada con el fin del uso de jaulas en la ganadería, han generado resoluciones del Parlamento o compromisos

legislativos parciales. En cualquier caso, el solo hecho de forzar a la Comisión a responder públicamente ya constituye un acto de transparencia y participación.

---

### Consultas públicas y audiencias ciudadanas

Antes de presentar nuevas propuestas legislativas, la Comisión Europea organiza con frecuencia consultas públicas para conocer la opinión de ciudadanos, organizaciones y empresas. Estas consultas se publican en la plataforma “**Have Your Say**” y permiten que cualquier persona pueda influir sobre las políticas en preparación.

Además, las instituciones celebran ocasionalmente audiencias públicas o diálogos ciudadanos, donde responsables políticos escuchan propuestas, debaten con la ciudadanía y recogen impresiones en un formato más accesible.

### Peticiones al Parlamento Europeo

Cualquier ciudadano de la UE o persona residente en un Estado miembro tiene derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo sobre asuntos que entren dentro del ámbito de competencias de la Unión y le afecten directamente.

Estas peticiones se examinan en el **Comité de Peticiones**, que puede pedir explicaciones a otras instituciones, abrir investigaciones o incluso enviar delegaciones sobre el terreno. Es un canal especialmente útil para denunciar la incorrecta aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros.

### El Defensor del Pueblo Europeo

Otra figura clave es el Defensor del Pueblo Europeo (European Ombudsman), que actúa como un intermediario entre los ciudadanos y las instituciones de la Unión. Su misión es **investigar casos de mala administración** dentro de organismos europeos como la Comisión, el Parlamento o las agencias.

Aunque sus decisiones no son vinculantes, sus recomendaciones tienen una gran repercusión institucional y han servido para mejorar la transparencia, reducir la burocracia y proteger derechos fundamentales.

#### Acceso a documentos e información pública

La transparencia es un pilar esencial de la participación democrática. Gracias al Reglamento (CE) nº 1049/2001, los ciudadanos tienen **derecho a acceder a documentos** de las instituciones, órganos y organismos de la UE. Salvo excepciones justificadas (como razones de seguridad o confidencialidad comercial), este acceso es amplio y gratuito.

Portales como **EU-Lex**, el Registro de documentos de la Comisión o las bases de datos del Parlamento Europeo hacen accesible una enorme cantidad de información institucional.

La combinación de estos instrumentos demuestra que la participación en la Unión Europea no se agota en las urnas. La ciudadanía europea se ejerce día a día, a través de canales legales y digitales, consultas abiertas, propuestas colectivas y mecanismos de control. Una democracia que evoluciona, escucha y se adapta, con el ciudadano como protagonista del proyecto europeo.

