

DERECHO DE INTEGRACIÓN: EFICACIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA COMÚN

Semejanzas y asimetrías entre Unión Europea y
MERCOSUR, lecciones aprendidas, propuestas de solución

Daniel Pavón Piscitello

DERECHO DE INTEGRACIÓN: EFICACIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA COMÚN

**Semejanzas y asimetrías entre Unión Europea
y MERCOSUR, lecciones aprendidas,
propuestas de solución**

Daniel Pavón Piscitello

DERECHO DE INTEGRACIÓN: EFICACIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA COMÚN

**Semejanzas y asimetrías entre Unión Europea
y MERCOSUR, lecciones aprendidas,
propuestas de solución**



Índice de contenido

ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE: EFICACIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA
COMÚN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN
EUROPEA

CAPÍTULO 1: Eficacia jurídica del derecho de integración de
la Unión Europea

Naturaleza jurídica de la Unión Europea y principales
características del derecho de integración de la Unión
Europea

Naturaleza jurídica de la Unión Europea

El carácter supranacional de la Unión Europea

Autonomía del derecho de integración de la Unión
Europea

Relaciones entre el derecho de integración de la Unión
Europea y los derechos internos de los Estados miembros

Aspectos relevantes de la eficacia jurídica del derecho de
integración de la Unión Europea

Primacía del derecho de integración de la Unión Europea

Efecto directo del derecho de integración de la Unión
Europea

Criterios generales de determinación del efecto
directo del derecho de integración de la Unión
Europea

Integración y aplicabilidad directa o inmediata del derecho de integración de la Unión Europea

Invocabilidad del derecho de integración de la Unión Europea

Derecho de integración originario y derivado de la Unión Europea: notas características vinculadas a su eficacia jurídica

CAPÍTULO 2: Especial referencia a las diversas manifestaciones a la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

El carácter de normas marco o normas base como manifestación de la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

Precisiones en torno al contenido obligacional de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

Eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración la Unión Europea ante supuestos de incumplimiento estatal

El recurso por incumplimiento de la normativa común como manifestación de la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración la Unión Europea - eficacia sancionadora-

Alcance de esta manifestación de la eficacia jurídica por las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea en orden a garantizar su contenido material

Otras manifestaciones de la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea no previstas de manera expresa en los tratados constitutivos

El reconocimiento del efecto directo como manifestación de la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de

integración la Unión Europea -eficacia aplicativa-

Fundamentación del efecto directo desde la naturaleza jurídica y la función de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

Construcción jurisprudencial del reconocimiento del efecto directo de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

Reconocimiento de oficio del efecto directo de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

Negación del denominado efecto directo vertical inverso de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

Negación del efecto directo horizontal de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

Alcance de los requisitos exigidos para el reconocimiento del efecto directo de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

El carácter de excepción del reconocimiento del efecto directo en las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

Alcance de esta manifestación de la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea en orden a garantizar su contenido material

El reconocimiento del efecto directo en tratados internacionales de asociación y de cooperación entre la Unión Europea y terceros Estados

La interpretación conforme de los derechos nacionales como manifestación de la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea -eficacia interpretativa-

Alcance de esta manifestación de la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea en orden a garantizar su contenido material

La responsabilidad de los Estados miembros por daños y perjuicios causados a los particulares por infracción de la normativa común como manifestación de la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea -eficacia sancionadora reparadora-

Alcance de esta manifestación de la eficacia jurídica por las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea en orden a garantizar su contenido material

Consideraciones en torno a la doctrina de la eficacia jurídica de las Directivas del derecho de integración de la Unión Europea

SEGUNDA PARTE: EFICACIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA COMÚN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR

CAPÍTULO 3: Eficacia jurídica del derecho de integración del MERCOSUR

Naturaleza jurídica del MERCOSUR y principales características del derecho de integración del MERCOSUR

Naturaleza jurídica del MERCOSUR

El carácter intergubernamental del MERCOSUR

Autonomía del derecho de integración del MERCOSUR

Relaciones entre el derecho de integración del MERCOSUR y los derechos internos de los Estados Partes

Aspectos relevantes de la eficacia jurídica del derecho de integración del MERCOSUR

Aplicación preferente del derecho integración del MERCOSUR

Aplicación preferente de normas comunes obligatorias del derecho de integración del MERCOSUR con vigencia en los Estados Partes

Aplicación preferente de normas comunes obligatorias del derecho de integración del MERCOSUR sin vigencia en los Estados Partes

Alcance del reconocimiento de la aplicación preferente del derecho de integración del MERCOSUR -vinculación con su eficacia jurídica-

Efecto directo del derecho de integración del MERCOSUR
Criterios generales de determinación del efecto directo del derecho de integración del MERCOSUR

Integración y aplicabilidad directa o inmediata del derecho de integración del MERCOSUR

Invocabilidad del derecho de integración del MERCOSUR

Derecho de integración originario y derecho de integración derivado del MERCOSUR: notas características vinculadas a su eficacia jurídica

CAPÍTULO 4: Especial referencia a las diversas manifestaciones a la eficacia jurídica del derecho de integración derivado del MERCOSUR

El carácter de normas marco o normas base del derecho de integración derivado del MERCOSUR como manifestación de su eficacia jurídica

Precisiones en torno al contenido obligacional del derecho de integración derivado del MERCOSUR

Alcance de esta manifestación de la eficacia jurídica del derecho de integración derivado del MERCOSUR en orden a garantizar su contenido material

Eficacia jurídica del derecho de integración derivado del MERCOSUR ante supuestos de incumplimiento estatal - posibilidades del sistema-

La recurrencia al Sistema de Solución de Controversias por incumplimiento de la normativa común como manifestación de la eficacia jurídica del derecho de integración derivado del MERCOSUR -eficacia declarativa sancionadora-

Alcance de esta manifestación de la eficacia jurídica del derecho de integración del MERCOSUR en orden a garantizar su contenido material

Otras posibles manifestaciones de la eficacia jurídica del derecho de integración derivado del MERCOSUR no previstas de manera expresa en el texto normativo

El reconocimiento del efecto directo como manifestación de la eficacia jurídica del derecho de integración del MERCOSUR -eficacia aplicativa-

Fundamentación del reconocimiento del efecto directo desde la naturaleza y función del derecho de integración derivado del MERCOSUR

Apoyo jurisprudencial al reconocimiento del efecto directo del derecho de integración derivado del MERCOSUR

Reconocimiento de oficio del efecto directo del derecho de integración derivado del MERCOSUR

Negación del efecto directo vertical inverso del derecho de integración derivado del MERCOSUR

Negación del efecto directo horizontal inverso del derecho de integración derivado del MERCOSUR

Alcance de los requisitos exigidos para el reconocimiento del efecto directo del derecho de integración derivado del MERCOSUR

El carácter de excepción del reconocimiento del efecto directo del derecho de integración derivado del MERCOSUR

Alcance de esta manifestación de la eficacia jurídica del derecho de integración del MERCOSUR en orden a garantizar su contenido material

La interpretación conforme de los derechos nacionales como manifestación de la eficacia jurídica del derecho de integración derivado del MERCOSUR -eficacia interpretativa-

Alcance de esta manifestación de la eficacia jurídica del derecho de integración derivado del MERCOSUR en orden a garantizar su contenido material

La responsabilidad de los Estados Partes por daños y perjuicios causados a los particulares por infracción de la normativa común como manifestación de la eficacia jurídica del derecho de integración derivado del MERCOSUR -eficacia sancionadora reparadora-

Alcance de esta manifestación de la eficacia jurídica del derecho de integración derivado del MERCOSUR en orden a garantizar su contenido material

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia de la Unión Europea

Otros pronunciamientos jurisprudenciales de la Unión Europea

Otros pronunciamientos jurisprudenciales

Jurisprudencia del MERCOSUR

Pavón Piscitello, Daniel

Derecho de integración : eficacia jurídica de la normativa común :
semejanzas y asimetrías entre Unión Europea y MERCOSUR,
lecciones aprendidas, propuestas de solución / Daniel Pavón
Piscitello. - 1a ed. - Córdoba : EDUCC - Editorial de la Universidad
Católica de Córdoba, 2022.

Libro digital, EPUB - (Thesys / Nelson Gustavo Specchia ; 30)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 9789876265027

1. Integración Internacional. I. Título.

CDD 341.24

De la presente edición:

Copyright © by Educc - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier
método fotográfico, fotocopia, mecánico, reprográfico, óptico, magnético o
electrónico, sin la autorización expresa y por escrita de los propietarios del
copyright.

ISBN edición digital: 9789876265027



Obispo Trejo 323. X5000IYG Córdoba. República Argentina

Tel./Fax: +(54-351) 4286171

educc@ucc.edu.ar - www.uccor.edu.ar

DEDICATORIA

*A mis padres, por mostrarme el camino;
a mi esposa, por acompañarme en el recorrido;
a mis hijos, por animarnos a lo que viene.*

*A Ricardo Alonso García y a José Puente Egido,
por transmitirme su pasión por la integración regional y
por hacerme un mejor jurista.*

AGRADECIMIENTOS

*A todos aquellos que confiaron en la esta investigación:
a la Universidad Católica de Córdoba;
a la Universidad Complutense de Madrid;
a la Agencia Española de Cooperación Internacional
para el Desarrollo;
a los Institutos Max Planck de Derecho Internacional de
Heidelberg y de Hamburgo;
a Carlos Ferrer, Augusto Jaeger Junior, Maria Asunción Orench,
Carla Slek, Jurgen Samtleben, Jan Schmidt,
Magdalena Suárez Ojeda, entre otros;
a mis hermanos; a mis amigos.*

ABREVIATURAS

CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR CMC: Consejo del Mercado Común

CVDT: Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

FCES: Foro Consultivo Económico: Social

GMC: Grupo Mercado Común

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

OMC: Organización Mundial de Comercio

PARLASUR: Parlamento del MERCOSUR

PCPM: Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

PO: Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR (Protocolo de Olivos)

POP: Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto)

RPO: Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR

TA: Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (Tratado de Asunción)

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TPR: Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR

TUE: Tratado de la Unión Europea

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la investigación consiste en reflexionar sobre la eficacia jurídica de la normativa común en procesos de integración regional, específicamente en analizar la factibilidad de la aplicación de la doctrina jurisprudencial de la eficacia jurídica del derecho de integración de la Unión Europea -con énfasis en los desarrollos vinculados a las Directivas como fuente de su derecho derivado- al derecho de integración derivado del MERCOSUR, en orden a mejorar la aplicación efectiva de este último. El trabajo implica un análisis de los sistemas jurídicos de la Unión Europea y del MERCOSUR. La pretensión es poder contribuir al avance del proceso de integración de MERCOSUR, a partir de las posibilidades que ofrece el propio derecho de integración del bloque regional y su estructura institucional actual, recurriendo a desarrollos originados en el proceso de integración europeo¹.

Actualmente el proceso de integración del MERCOSUR experimenta una situación de parálisis que pone en riesgo su futuro debido a un conjunto de factores, entre ellos y en lo que a efectos del presente trabajo interesa, la escasa aplicación efectiva de su derecho de integración derivado vinculante (Decisiones del Consejo del Mercado Común, Resoluciones del Grupo Mercado Común, Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR), derecho de carácter obligatorio para los Estados Partes pero dependiente en la práctica de un procedimiento de vigencia simultánea que, como regla, requiere que las distintas normas comunes sean incorporadas por todos los Estados Partes a sus

respectivos ordenamientos jurídicos nacionales para recién, a partir de ese momento, ser aplicables. Lo expresado implica que el incumplimiento de uno de los Estados Partes de su obligación de incorporar la normativa común propia del derecho de integración derivado del MERCOSUR, genera en los hechos una especie de *efecto bloqueo* que impide la aplicación de la misma no solamente en su jurisdicción, sino en el conjunto de los Estados Partes. Frente a tal situación, el único resguardo jurídico actualmente posible en el marco del proceso de integración regional es la recurrencia de los demás Estados Partes al Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, a fin de que a través del mismo se declare la responsabilidad del Estado Parte incumplidor o de los Estados Partes incumplidores, aunque quedando privada la normativa común de operatividad y aplicación para regular las relaciones jurídicas a la que está destinada hasta tanto todos los Estados Partes adecuen sus conductas a derecho y procedan a incorporar la misma, no pudiendo los particulares mientras ello no ocurra invocar eventuales derechos otorgados por normativa común ni ante sus autoridades nacionales, ni ante los órganos comunes del proceso de integración.

Frente a lo señalado, si bien los órganos comunes del MERCOSUR insistieron e insisten en la importancia de la incorporación de las normas del derecho de integración derivado en los Estados Partes, y los tribunales arbitrales del bloque regional reafirmaron tanto su carácter obligatorio como el consecuente deber de incorporación, poco se ha profundizado en la búsqueda y en la aplicación de medidas prácticas que permitan contrarrestar el aludido *efecto bloqueo* ante incumplimientos estatales, lo que se traduce en una relación susceptible de sintetizarse en *obligatoriedad*

- *incumplimiento - no vigencia* de la normativa común; por otra parte, si bien una fracción de la doctrina especializada señaló y señala la incongruencia de la situación expuesta, incluso proponiendo algunas medidas tendentes a mejorar la aplicabilidad del derecho de integración derivado del MERCOSUR, su influencia ha sido y es escasa frente a la dudosa voluntad de los Estados Partes para revertir la situación. Se considera que lo afirmado ocurre en parte porque se hace depender a las aludidas medidas de lo dispuesto en los derechos nacionales de cada uno los Estados Partes, y en parte porque las mismas proponen cambios radicales respecto al sistema de integración actual, no haciendo eje en las posibilidades que el mismo sistema ofrece.

En este contexto, efectuando un análisis comparado de la naturaleza y de las características de cada uno de los procesos de integración y de sus respectivos sistemas jurídicos, Unión Europea y MERCOSUR, incluido lo vinculado a sus relaciones con los derechos nacionales de los Estados que los conforman, destacando semejanzas y diferencias, el trabajo desarrolla y fundamenta su tesis: pese a las asimetrías existentes entre ambos procesos de integración, ante incumplimientos de los Estados Partes del MERCOSUR de sus obligaciones de incorporar las normas comunes del derecho de integración derivado a sus derechos internos y de adaptar estos últimos en función de aquellas, resulta factible la recurrencia a soluciones desarrolladas en el ámbito de la Unión Europea en orden resguardar la eficacia jurídica de la normativa común y permitir su aplicación efectiva, y con ello tutelar a los particulares, garantizando, en la medida de lo posible, sus derechos en tanto sujetos de la integración regional. Como se afirmó, dentro del derecho

de integración de la Unión Europea en general, la investigación presta especial atención a las Directivas como fuente del derecho de integración derivado, puesto que su particular mecanismo de actuación prevé un rol protagónico de los Estados miembros en orden a la aplicación de la normativa común, lo que aproxima a esta fuente normativa al derecho de integración derivado del MERCOSUR; a lo expresado se añade que es en el campo o en el terreno de las Directivas donde la necesidad de resguardar su eficacia jurídica adquirió mayor desarrollo en virtud de su particular naturaleza y mecanismo de actuación.

En concreto, ante incumplimientos de los Estados miembros de la Unión Europea de incorporar las Directivas a sus derechos nacionales y de adaptar los mismos al contenido material de aquellas, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desarrolló lo que en el contexto del presente trabajo se denomina *doctrina de la eficacia jurídica de las Directivas*, doctrina jurisprudencial plasmada en una serie de manifestaciones que permiten la invocación de la normativa común por parte de los particulares ante las autoridades nacionales con distintos fines y efectos, preservando los derechos que para ellos surgen de esta fuente del derecho de integración derivado, y no dejando librado al arbitrio de los Estados miembros su aplicación efectiva, lo que pone de manifiesto su doble matiz aplicativo-tutelar y sancionador. Este resguardo del efecto útil del derecho de integración en general, y de las Directivas en particular, fundamentado en su carácter normativo y obligatorio, se traduce en las siguientes manifestaciones de la eficacia jurídica de las mismas: su actuación como normas marco o normas base, la procedencia del recurso por incumplimiento ante supuestos

de infracción, el reconocimiento de su efecto directo también ante supuestos de incumplimiento, la interpretación conforme de las disposiciones de los derechos nacionales en función de ellas, la responsabilidad de los Estados miembros por daños y perjuicios causados a los particulares por infracción de lo dispuesto por ellas; entre todas estas manifestaciones y atención al objeto del presente trabajo se destaca el reconocimiento del efecto directo de esta particular fuente normativa.

Cabe destacar que desde la tesis aquí sostenida, la factibilidad de la aplicación de soluciones o respuestas jurídicas similares encuentra fundamento en la propia naturaleza del derecho de integración en tanto denominador común para ambos procesos, y en las características presentes en cada uno de sus sistemas jurídicos. En otros términos, así como sobre la base de los tratados constitutivos de la actual Unión Europea el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desarrolló y justificó las aludidas manifestaciones a partir del propio derecho de integración, no haciendo eje en lo dispuesto por cada uno de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, la posición aquí sostenida encuentra apoyo y fundamentación jurídica en el propio derecho de integración del MERCOSUR y en las posibilidades que éste ofrece a partir de una interpretación finalista o teleológica, sistemática y funcional del mismo.

Señalado el estado de la cuestión y los aspectos centrales de la tesis defendida, cabe indicar que el interés científico de la investigación consiste en demostrar la pertinencia jurídica de la aplicación de desarrollos originarios del derecho de integración la Unión Europea al derecho de integración del MERCOSUR, con las necesarias

matizaciones y limitaciones derivadas de las diferencias existentes entre ambos ordenamientos jurídicos. Interés científico que se ve complementado con un marcado interés práctico, consistente, como se adelantó, en posibilitar el avance del proceso de integración del MERCOSUR a partir de las posibilidades que su propio derecho ofrece. En este sentido, se entiende que la tesis defendida permite que sea la voluntad objetivada de los Estados Partes, plasmada en el actual ordenamiento jurídico del MERCOSUR, la que rija el proceso de integración, y no la voluntad unilateral de aquellos en función de criterios variables de conveniencia política.

En lo referente a la lógica expositiva, el trabajo analiza en primer término lo vinculado a la eficacia jurídica de la normativa común en el derecho de integración de la Unión Europea, para analizar en segundo término y una vez sentadas las bases jurídicas argumentativas propias del ámbito europeo, la eficacia jurídica de la normativa común en el derecho de integración del MERCOSUR y sus posibilidades de desarrollo, tanto a partir del marco que brinda su propio ordenamiento jurídico como de la recurrencia a las aludidas bases argumentativas, estableciendo los nexos pertinentes y marcando puntos comunes y divergentes. A partir de lo expresado, el trabajo posee la siguiente estructura:

- Una primera parte, compuesta de dos capítulos, en la que se analiza la eficacia jurídica de las normas comunes en el derecho de integración de la Unión Europea a partir de describir la naturaleza del proceso de integración, las características generales de su derecho común y los principios rectores de sus relaciones con los derechos nacionales de los Estados miembros, para posteriormente

tratar aspectos relevantes de la aludida eficacia jurídica e ingresar en el tratamiento específico de las diversas manifestaciones en campo o en el terreno de las Directivas, con énfasis en supuestos de incumplimiento estatal.

- Una segunda parte, también compuesta de dos capítulos y con una lógica similar, en la que se analiza la eficacia jurídica de las normas comunes en el derecho de integración del MERCOSUR, a partir de describir la naturaleza de este proceso de integración, las características generales de su derecho común y los principios rectores de sus relaciones con los derechos estatales, para posteriormente tratar también aspectos relevantes de la eficacia jurídica actual, con énfasis en la aplicación al derecho de integración derivado del MERCOSUR de las diversas manifestaciones de la eficacia jurídica de las normas comunes a partir de los desarrollos originados en el ámbito de la Unión Europea, contemplando semejanzas y diferencias fácticas y jurídicas, y concretando para cada una de estas manifestaciones su alcance y contenido para el ámbito del MERCOSUR, en función de las pertinentes adaptaciones.

Desde lo metodológico el trabajo implica un análisis comparado de los procesos de integración de la Unión Europea y del MERCOSUR, específicamente de sus sistemas jurídicos y de sus mecanismos de aplicación de la normativa común, análisis basado en el estudio de los textos legales de cada uno de los procesos de integración, de la bibliografía relevante en la materia, y de la jurisprudencia de los órganos de administración de justicia comunes, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como de los tribunales arbitrales del MERCOSUR. A partir de este análisis comparado de los procesos de integración y de sus

ordenamientos jurídicos, no limitado a describir similitudes y diferencias, sino también a formular propuestas de solución prácticas ante problemáticas próximas traducidas en el establecimiento de criterios rectores para la instrumentación de diversas manifestaciones de la eficacia jurídica de la normativa común en el ámbito del derecho de integración del MERCOSUR, la investigación posee un marcado carácter funcional.

¹ Cabe aclarar ya en esta parte del trabajo que el mismo podría haberse orientado a sugerir cambios profundos en la estructura institucional y en el sistema jurídico del proceso de integración del MERCOSUR, pero que se optó por trabajar a partir de la realidad actual del bloque regional y de las posibilidades que ella ofrece desde la postura aquí sostenida.

PRIMERA PARTE
EFICACIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA
COMÚN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN
DE LA UNIÓN EUROPEA

CAPÍTULO 1

Eficacia jurídica del derecho de integración de la Unión Europea

Naturaleza jurídica de la Unión Europea y principales características del derecho de integración de la Unión Europea

Dada la temática del presente trabajo, resulta oportuno iniciar el desarrollo del mismo haciendo referencia a algunas características o rasgos definitorios del proceso de integración de la Unión Europea, tanto vinculadas a la naturaleza jurídica del bloque regional, como al derecho por el cual se constituye y rige actualmente, puesto que ello contribuye a comprender la doctrina jurisprudencial construida en torno a la eficacia jurídica del derecho de integración de la Unión Europea, particularmente de las Directivas, y la factibilidad de la aplicación de la misma al derecho de integración del MERCOSUR, particularmente a su derecho derivado.

Naturaleza jurídica de la Unión Europea

La Unión Europea constituye una organización internacional² integrada por Estados miembros de los que recibe las competencias necesarias para el cumplimiento de los objetivos comunes fijados por aquellos, los que justifican su actuación conjunta en el marco de la organización. Atento a lo expresado, su naturaleza es autónoma, de carácter funcional, y regida por el denominado *principio de*

atribución de competencias, principio básico en el ámbito y en el derecho de las organizaciones internacionales³. Como organización internacional la actual Unión Europea asume todo el acervo de la integración europea y del proceso iniciado en los años 1951 y 1957 por la entonces Comunidades Europeas, sucediendo a las mismas como lo reconoce el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) tras la reforma del Tratado de Lisboa.

El aludido principio de atribución de competencias, presente desde el comienzo del proceso de integración y reconocido en el derecho de integración de la Unión Europea en los artículos 1, 5 y 13 TUE y en el artículo 7 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁴, implica la transferencia voluntaria a la Unión Europea del ejercicio de potestades soberanas por parte los Estados miembros, competencias o potestades concretas, específicas y limitadas que deben ser ejercidas dentro de las condiciones establecidas en los tratados internacionales que dan lugar y posteriormente desarrollan la misma, hoy reconducidos en dos tratados con el mismo valor jurídico, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Se trata de competencias originarias de los Estados miembros en su calidad de titulares, derivadas en cuanto a su ejercicio a la Unión Europea al momento de la incorporación de los Estados miembros o con posterioridad en oportunidad de la modificación de los tratados constitutivos, por lo que el proceso de integración no puede ejercer competencias que no le hayan sido atribuidas. En otros términos, en virtud del principio de especialidad que inspira la lógica de actuación de las organizaciones internacionales y de la Unión Europea, las instituciones comunes no pueden atribuirse nuevas

competencias, ni por sí mismas ni a través del derecho de integración derivado, correspondiendo a los Estados miembros todas las competencias no atribuidas⁵, lo que se denomina por parte de la doctrina especializada *competencia residual* o *principio de presunción de competencia de los Estados*, y lo que es reconocido expresamente en los artículos 4 y 5 TUE⁶.

Puede afirmarse que la Unión Europea tiene el derecho y la obligación de actuar dentro de las competencias atribuidas -ya sean las denominadas *exclusivas*, *compartidas* o *concurrentes*, o de *apoyo*, *coordinación* o *complemento*⁷- para el cumplimiento de los objetivos del proceso de integración, competencias que poseen una serie de características que tienen repercusión práctica directa en el funcionamiento del sistema de integración y en la eficacia jurídica de la normativa común, y entre las que pueden destacarse las siguientes: *expresas*, siendo atribuidas por los tratados constitutivos y sus modificaciones⁸; *limitadas*, correspondiendo a los Estados miembros en cuanto titulares originarios el ejercicio de todas las transferencias no atribuidas; *específicas*, constituyendo habilitaciones concretas y determinadas, y no habilitaciones generales en sectores o ámbitos completos de actuación; *funcionales*, estando determinadas y limitadas por los objetivos comunes a alcanzar y vinculadas a ellos⁹; *efectivas*, conllevando la desposesión de su ejercicio para los Estados miembros mientras dure la atribución, lo que implica la inadmisibilidad de actuaciones estatales individuales por fuera de la actuación común. Atento a lo expresado, no cabe el ejercicio unilateral de competencias cuyo ejercicio fue transferido al proceso de integración, lo que como posee íntima vinculación con el principio de primacía del derecho de

integración de la Unión Europea, objeto de análisis posterior¹⁰.

En tanto organización internacional, la Unión Europea es poseedora de una voluntad propia y diversa de las voluntades de los Estados miembros que la conforman, y cuenta con instituciones propias dotadas de poderes normativos y ejecutivos también específicos, que desempeñan a partir de reglas sustantivas y procedimentales también propias tanto en el ámbito interno como en el ámbito externo, todo ello bajo el control de un sistema jurisdiccional también propio, gozando de personalidad jurídica internacional por la que adquiere derechos y asume obligaciones en tanto sujeto autónomo de derecho¹¹. Esta voluntad propia e independiente en los ámbitos en los que la Unión Europea goza de competencias atribuidas resulta necesaria para el cumplimiento de sus fines, y constituye el principal rasgo de su autonomía jurídica.

Dentro de este marco, puede afirmarse que la Unión Europea conforma una organización internacional de integración original, caracterizada por un importante y alto grado de competencias atribuidas por parte de los Estados miembros, bajo un esquema marcadamente supranacional, pero dejando al mismo tiempo a ellos un elevado porcentaje de la ejecución y de la aplicación normativa destinada a alcanzar los objetivos comunes.

Otro aspecto a destacar de la naturaleza jurídica de la Unión Europea es que la misma es poseedora desde sus inicios de lo que se denomina por parte de la doctrina especializada un *doble carácter* o de una *doble legitimidad*¹², constituyendo una unión de pueblos y una unión de Estados al mismo tiempo. Este doble carácter,

plasmado en el Preámbulo de los tratados constitutivos de la Unión Europea¹³, fue reconocido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus célebres *sentencias Vand Gend and Loos, de 5 de febrero de 1963, as. 26/62, y Costa c. ENEL, de 15 de julio de 1964, as. 6/64*, y posee diversas manifestaciones presentes desde los orígenes de la Unión Europea, entre las que se pueden destacar, a título meramente ilustrativo, la necesidad de ratificación de los tratados constitutivos y sus modificaciones por parte de los Parlamentos de los Estados miembros, la inclusión dentro de la estructura institucional y del proceso decisorio de los particulares o ciudadanos en tanto pueblos mediante su participación en la conformación del Parlamento Europeo y en el Comité Económico y Social, actuando en conjunto con instituciones representativas de los Estados miembros (Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo), el acceso de los particulares al sistema jurisdiccional en su calidad de legitimados activos y destinatarios directos del ordenamiento jurídico común ante los jueces o tribunales nacionales en su calidad de jueces o tribunales del proceso de integración.

Lo expresado respecto al rol de los pueblos y de los particulares dentro del proceso de integración y en tanto destinatarios del mismo, resulta relevante en orden a fundamentar el sistema de integración europeo y el alcance del ordenamiento jurídico común. Los objetivos generales de la Unión Europea, plasmados en el actual artículo 3 TUE, que se vinculan a otros especialmente protegidos y de carácter transversal contemplados entre los artículos 7 y 14 TFUE, hacen explícito el aludido rol e informan y condicionan toda la actuación de la Unión Europea y de sus

instituciones, inclusive su acción normativa y la de los Estados miembros.

Por otra parte, la pertenencia a la organización común implica para los Estados miembros el compromiso de acatar en términos generales el sistema jurídico que la rige mientras permanezcan en la misma, situación a la que pueden poner fin mediante el ejercicio del derecho de retirada, derecho expresamente reconocido actualmente en el artículo 50 TUE¹⁴.

El carácter supranacional de la Unión Europea

Dentro de esta parte general e introductoria a los aspectos centrales de la investigación, resulta oportuno señalar que los tratados constitutivos crean una organización internacional de integración a la que los Estados miembros le atribuyen, transfieren o ceden el ejercicio de determinadas competencias soberanas, no así su titularidad, competencias que pasan a operarse en común mediante una estructura jurídico-institucional y procedimientos diferentes a los propios de cada uno de los Estados miembros. Este ejercicio conjunto de competencias en el seno de la organización internacional posee un marcado carácter supranacional¹⁵ en la Unión Europea, y se manifiesta en la existencia de un conjunto de instituciones y de órganos propios con atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales que toman decisiones aplicables a todos los integrantes de la Unión Europea por mayoría -con reglas de funcionamiento que escapan al control individual de los Estados miembros-¹⁶, instituciones