

# Índice

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| Nota introductoria .....                     | 17 |
| ANTONIO LÓPEZ CASTILLO                       |    |
| Nota introductoria a la cuarta edición ..... | 18 |
| ANTONIO LÓPEZ CASTILLO                       |    |

## Tema 1

### El Derecho Primario de la UE. La protección de los Derechos fundamentales en la UE

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. EL DERECHO PRIMARIO .....                                                                                                   | 19 |
| 1. Los Tratados constitutivos o la "Constitución" de la UE .....                                                               | 19 |
| 2. Los principios constitucionales del Derecho de la UE .....                                                                  | 26 |
| 2.1. Principio de autonomía del Derecho de la UE .....                                                                         | 27 |
| 2.2. Principio de primacía del Derecho de la UE .....                                                                          | 28 |
| 2.3. Principio de aplicación directa del Derecho de la UE .....                                                                | 31 |
| 3. Ámbito de aplicación material, territorial y temporal de los Tratados .....                                                 | 33 |
| 3.1. Ámbito material de aplicación .....                                                                                       | 33 |
| 3.2. Ámbito territorial de aplicación .....                                                                                    | 34 |
| 3.3. Ámbito temporal de aplicación y derecho a la retirada de la UE .....                                                      | 36 |
| 4. La reforma de los Tratados .....                                                                                            | 38 |
| 4.1. El procedimiento ordinario de reforma .....                                                                               | 39 |
| 4.2. Los procedimientos simplificados de reforma .....                                                                         | 40 |
| II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE: INTRODUCCIÓN .....                                        | 43 |
| 1. El artículo 6 TUE .....                                                                                                     | 43 |
| 2. Un sistema complejo, fruto de un proceso histórico complejo .....                                                           | 44 |
| III. LOS "DERECHOS FUNDAMENTALES NO ESCRITOS" EN LA UE: LA CONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL TJ COMO PRINCIPIOS GENERALES... .. | 45 |
| 1. La reacción inicial del TJUE ante demandas de protección de los DF: la doctrina negatoria o abstencionista .....            | 46 |
| 2. El desarrollo jurisprudencial de la protección de los DF en la UE .....                                                     | 48 |
| 3. El sistema resultante de esa construcción jurisprudencial: derechos y principios reafirmados por el TJUE .....              | 52 |
| 4. La incorporación de los DF a los Tratados. Evolución hasta el Tratado de Lisboa y valoración de la situación actual .....   | 55 |
| IV. LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE .....                                                                          | 56 |
| 1. La función de la CDFUE en el marco del sistema de protección de DF de la UE ..                                              | 56 |
| 2. La estructura de la Carta, los derechos que recoge y la titularidad de éstos ....                                           | 59 |
| 3. La inspiración de la Carta: tradiciones y obligaciones comunes .....                                                        | 61 |
| 4. La naturaleza de la CDFUE y su evolución hasta el Tratado de Lisboa .....                                                   | 63 |
| V. LA UE Y EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS .....                                                                       | 66 |
| 1. El CEDH en el sistema de protección de los DF en la UE .....                                                                | 66 |
| 2. El Dictamen 2/ 94 del TJUE .....                                                                                            | 67 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. El diálogo jurisprudencial entre el TEDH y el TJUE .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 67 |
| 4. El Tratado de Lisboa y la incorporación del apartado 2º del art. 6 TUE.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 70 |
| 5. El Dictamen 2/13 del TJ y el rechazo de la propuesta de acuerdo de adhesión de la UE al CEDH.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 71 |
| Tras el Dictamen del TEDH, las negociaciones para el proceso de adhesión sufrieron un parón radical, que ha sido retomado a partir de 2019, en que la Comisión Europea notificó al Consejo de Europa que estaba en condiciones de reasumir el proceso de negociación para la adhesión. El Consejo de Europa, en respuesta a esa comunicación, propuso la creación de un grupo de trabajo conjunto. Las negociaciones no han dado, hasta el momento, un resultado final que permita materializar el mandato establecido en el art. 6 TUE para que la UE se adhiera al CEDH. .... | 72 |
| VI. EPÍGRAFE SUMARIO .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 72 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 74 |

## *Tema 2*

### Los actos de Derecho derivado y los Tratados Internacionales

AGUSTÍN JOSÉ MENÉNDEZ MENÉNDEZ

FERNANDO LOSADA FRAGA

|                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. LOS ACTOS DE DERECHO DERIVADO .....                                                                                                            | 84  |
| 1. Noción y consideraciones generales.....                                                                                                        | 84  |
| 2. Tipología de los instrumentos de Derecho derivado .....                                                                                        | 88  |
| 2.1. Los actos materialmente legislativos .....                                                                                                   | 90  |
| 2.1.1. Reglamento.....                                                                                                                            | 91  |
| 2.1.2. La Directiva .....                                                                                                                         | 93  |
| 2.1.3. Decisiones sin destinatario .....                                                                                                          | 100 |
| 2.1.4. Acuerdos interinstitucionales .....                                                                                                        | 101 |
| 2.1.5. Reglamentos internos.....                                                                                                                  | 101 |
| 2.2. Los actos materialmente reglamentarios .....                                                                                                 | 102 |
| 2.2.1. Reglamentos y Directivas delegados (normas de desarrollo y eventual modificación de actos legislativos): Artículo 290 TFUE.....            | 104 |
| 2.2.2. Normas de ejecución de actos legislativos (implementación uniforme de los actos legislativos o quasi-legislativos): Artículo 291 TFUE..... | 106 |
| 2.3. Los actos materialmente administrativos .....                                                                                                | 107 |
| 2.3.1. Decisiones standard .....                                                                                                                  | 107 |
| 2.3.2. Recomendaciones cuasi-vinculantes .....                                                                                                    | 107 |
| 2.4. Actos no vinculantes.....                                                                                                                    | 108 |
| 2.4.1. Recomendaciones en sentido estricto .....                                                                                                  | 108 |
| 2.4.2. Dictámenes .....                                                                                                                           | 109 |
| 2.4.3. Resoluciones del Consejo de Ministros y Conclusiones del Consejo Europeo .....                                                             | 109 |
| 2.5. Sobre los actos atípicos.....                                                                                                                | 110 |
| 3. Los instrumentos jurídicos de la PESC .....                                                                                                    | 112 |
| 4. Motivación del Derecho derivado .....                                                                                                          | 113 |
| 5. Publicación y entrada en vigor .....                                                                                                           | 114 |
| 5.1. Publicación.....                                                                                                                             | 114 |
| 5.2. Entrada en vigor.....                                                                                                                        | 115 |
| 5.2.1. Actos legislativos.....                                                                                                                    | 115 |
| 5.2.2. Actos no legislativos.....                                                                                                                 | 116 |

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6. Sobre la jerarquía .....                                                                                                            | 116 |
| II. TRATADOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES .....                                                                                          | 119 |
| 1. Tratados y Acuerdos firmados por los Estados en su condición de tales .....                                                         | 120 |
| 1.1. Tratados y Acuerdos previos a la adhesión a la Unión Europea .....                                                                | 120 |
| 1.1.1. Tratados internacionales total o parcialmente incompatibles con los Tratados .....                                              | 120 |
| 1.1.2. Tratados de integración entre Estados miembros (Belux y Benelux) .....                                                          | 122 |
| 1.1.3. Tratados cuya negociación, firma y ratificación contemplaba el propio derecho de la Unión .....                                 | 123 |
| 1.1.4. Tratados "ordinarios" entre Estados miembros .....                                                                              | 123 |
| 1.1.5. GATT .....                                                                                                                      | 123 |
| 1.1.6. Convenios a los que se hace expresa mención en el texto de los Tratados (Convención de Ginebra de los Refugiados de 1951) ..... | 124 |
| 1.2. Tratados y Acuerdos posteriores a la adhesión .....                                                                               | 124 |
| 2. Tratados Internacionales suscritos por la Unión Europea .....                                                                       | 125 |
| 2.1. Competencia .....                                                                                                                 | 125 |
| 2.1.1. Principios generales .....                                                                                                      | 126 |
| 2.1.2. Reglas específicas: Competencia exclusiva de la Unión .....                                                                     | 126 |
| 2.1.3. Competencias compartidas (Acuerdos Mixtos) .....                                                                                | 129 |
| 2.2. Negociación .....                                                                                                                 | 129 |
| 2.2.1. Procedimiento general .....                                                                                                     | 129 |
| 2.2.2. Procedimientos especiales .....                                                                                                 | 131 |
| 2.2.3. Suspensión de los Acuerdos Internacionales .....                                                                                | 132 |
| 2.2.4. Terminación de los Acuerdos Internacionales .....                                                                               | 133 |
| 2.3. Efectos de los Tratados Internacionales .....                                                                                     | 133 |

### Tema 3

#### El control de validez de los actos de las instituciones de la UE

XABIER ARZOZ SANTISTEBAN

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| I. CONSIDERACIONES GENERALES .....             | 141 |
| II. EL RECURSO DE ANULACIÓN .....              | 146 |
| 1. Objeto .....                                | 147 |
| 1.1. Actos impugnables .....                   | 147 |
| 1.2. Actos no impugnables .....                | 150 |
| 2. Legitimación activa .....                   | 152 |
| 2.1. Los demandantes "privilegiados" .....     | 152 |
| 2.2. Los demandantes "semiprivilegiados" ..... | 154 |
| 2.3. Los demandantes ordinarios .....          | 155 |
| 3. Motivos de impugnación .....                | 166 |
| 4. Procedimiento .....                         | 169 |
| 5. La sentencia de anulación .....             | 171 |
| 6. Medidas cautelares .....                    | 173 |
| III. EL RECURSO POR OMISIÓN .....              | 176 |
| IV. LA EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD .....           | 179 |
| V. SUMARIO .....                               | 182 |
| VI. ANEXOS .....                               | 184 |
| 1. Bibliografía citada .....                   | 184 |
| 2. Bibliografía complementaria .....           | 185 |

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| 3. Jurisprudencia citada .....         | 187 |
| 4. Enlaces útiles.....                 | 191 |
| 5. Preguntas de repaso .....           | 191 |
| 5.1. Niveles básico e intermedio ..... | 191 |
| 5.2. Nivel avanzado.....               | 192 |

#### Tema 4

### La ejecución del Derecho de la Unión Europea por los Estados miembros. La experiencia española DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. LA APLICACIÓN NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....                                 | 195 |
| 1. Los modelos de ejecución directa y compartida del Derecho de la Unión .....                                    | 196 |
| 2. La elaboración de un Derecho administrativo europeo.....                                                       | 199 |
| II. LOS PRINCIPIOS DE LA EJECUCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA POR LOS ESTADOS MIEMBROS .....                 | 201 |
| 1. El principio de cooperación leal y su alcance.....                                                             | 202 |
| 2. El principio de autonomía y sus límites .....                                                                  | 207 |
| 3. El principio de subsidiariedad .....                                                                           | 209 |
| III. LA EJECUCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA .....                                                 | 210 |
| 1. El marco constitucional español y la participación de las Comunidades Autónomas .....                          | 211 |
| 1.1 El artículo 93 de la Constitución .....                                                                       | 211 |
| 1.2 Las Comunidades Autónomas en la ejecución del Derecho de la Unión Europea .....                               | 213 |
| 1.3 La jurisprudencia constitucional sobre las competencias en la ejecución del Derecho de la Unión Europea ..... | 217 |
| 2. La ejecución de las normas de la Unión Europea en España.....                                                  | 220 |
| 2.1 La ejecución normativa por las Cortes Generales y por los Parlamentos autonómicos.....                        | 221 |
| 2.2 La ejecución normativa por el Gobierno de la Nación y por los Gobiernos autonómicos .....                     | 226 |
| 3. La ejecución administrativa del Derecho de la Unión Europea .....                                              | 229 |
| 4. La responsabilidad en la ejecución del Derecho de la Unión Europea .....                                       | 232 |
| 4.1 La responsabilidad del Reino de España por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea .....            | 232 |
| 4.2 El reparto interno de la responsabilidad por el incumplimiento del Derecho de la Unión .....                  | 236 |
| IV. RECAPITULACIÓN.....                                                                                           | 241 |
| V. ANEXOS .....                                                                                                   | 242 |
| 1. Bibliografía mínima.....                                                                                       | 242 |
| 2. Jurisprudencia .....                                                                                           | 243 |
| 2.1 Tribunal de Justicia de la Unión Europea .....                                                                | 243 |
| 2.2 Tribunal Constitucional.....                                                                                  | 245 |
| 3. Documentación.....                                                                                             | 246 |
| 4. Enlaces de interés .....                                                                                       | 247 |
| 5. Preguntas .....                                                                                                | 247 |

## Tema 5

La aplicación (judicial) del Derecho de la UE en los Estados miembros. Especificidad, efectividad (eficacia directa, interpretación conforme y responsabilidad patrimonial por incumplimiento estatal) y primacía del Derecho de la UE

ANTONIO LÓPEZ CASTILLO

|                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS A PROPÓSITO DE LO ESPECÍFICO DEL ORDEN JURÍDICO DE LA INTEGRACIÓN.....                                     | 250 |
| II. DE LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....                                                                                  | 260 |
| 1. De la posible eficacia directa del Derecho de la UE.....                                                                                  | 261 |
| 1.1. Caracterización y condiciones .....                                                                                                     | 261 |
| 1.2. Alcance de la eficacia directa (“vertical”; ¿“inversa” y “horizontal”?) ...                                                             | 264 |
| 1.3. Actos y disposiciones del Derecho primario (1º) y derivado (2º) de reconocida eficacia directa.....                                     | 267 |
| 1.4. Especial referencia a la eficacia directa de las Directivas .....                                                                       | 269 |
| 1.5. Eficacia directa de los acuerdos internacionales: un apunte .....                                                                       | 276 |
| 2. De la eficacia interpretativa. La obligación de interpretación conforme.....                                                              | 277 |
| 2.1. Caracterización y fundamento .....                                                                                                      | 277 |
| 2.2. Límites .....                                                                                                                           | 280 |
| 3. De la responsabilidad patrimonial por incumplimiento estatal del Derecho de la Unión Europea .....                                        | 284 |
| 3.1. Requisitos (sustantivos y de forma) y determinación de la cuantía .....                                                                 | 285 |
| 3.2. Apunte a propósito de su régimen de aplicación en España .....                                                                          | 293 |
| III. DE LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....                                                                                    | 297 |
| 1. Caracterización y alcance .....                                                                                                           | 298 |
| 1.1. Caracterización .....                                                                                                                   | 298 |
| 1.2. Alcance .....                                                                                                                           | 301 |
| 2. Consecuencia (y efectos) del principio de primacía .....                                                                                  | 303 |
| 2.1. Consideraciones preliminares .....                                                                                                      | 303 |
| 2.2. ¿Qué es y hasta donde alcanzan los efectos de la primacía? .....                                                                        | 304 |
| 2.3. ¿Qué no es y qué consecuencias no podrían encajar en la primacía? .....                                                                 | 309 |
| 2.3.1. Consideraciones preliminares.....                                                                                                     | 309 |
| 2.3.2. Y por lo que se refiere a España, ¿cuál es la situación? .....                                                                        | 311 |
| 3. Primacía del derecho de la Unión Europea e interpretación conforme .....                                                                  | 318 |
| 3.1. Control de validez e interpretación conforme del DUE: apunte preliminar .                                                               | 318 |
| 3.2. ¿Interpretación constitucional conforme al DUE? ¿y viceversa? .....                                                                     | 321 |
| 4. ¿Límites constitucionales a la primacía del Derecho de la Unión Europea? ....                                                             | 327 |
| 4.1. Presentación de los tópicos tradicionales y de actualidad en la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales.....                  | 328 |
| 4.1.1. La trayectoria jurisprudencial de la Corte Costituzionale.....                                                                        | 329 |
| 4.1.2. La jurisprudencia ius europea del Bundesverfassungsgericht .....                                                                      | 331 |
| 4.2. Una particular referencia al caso del Tribunal Constitucional español ...                                                               | 342 |
| 4.2.1. Consideraciones preliminares a propósito de la asunción constitucional de la primacía (limitada) del derecho de la Unión Europea .... | 343 |
| 4.2.2. La jurisdicción constitucional de tutela de los derechos fundamentales: ¿reservas o delimitaciones? .....                             | 347 |
| IV. RECAPITULACIÓN SUMARIA .....                                                                                                             | 352 |
| V. ANEXOS .....                                                                                                                              | 353 |
| 1. Bibliografía citada (por orden alfabético).....                                                                                           | 353 |
| 2. Jurisprudencia citada (por orden cronológico) .....                                                                                       | 361 |
| 3. Enlaces .....                                                                                                                             | 367 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 4. Preguntas ..... | 367 |
|--------------------|-----|

### Tema 6

#### La cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA

|                                                                                                                                                                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. NATURALEZA, FUNCIONES Y MODALIDADES DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL .....                                                                                                                                                                                                 | 370 |
| 1. Naturaleza de la cuestión prejudicial: Mecanismo obligatorio de cooperación judicial mediante diálogo directo entre los jueces nacionales de los Estados miembros y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).....                                          | 370 |
| 2. Funciones: la cuestión prejudicial como “piedra angular” del sistema jurisdiccional de la UE para la preservación de la uniformidad y coherencia del Derecho comunitario.....                                                                                        | 372 |
| 3. Modalidades: cuestión prejudicial de interpretación y cuestión prejudicial de invalidez.....                                                                                                                                                                         | 374 |
| II. SUJETOS DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL .....                                                                                                                                                                                                                            | 376 |
| 1. El órgano jurisdiccional nacional proponente: concepto, características y tipología de órganos incluidos y excluidos por la jurisprudencia del TJUE .....                                                                                                            | 377 |
| 2. Obligatoriedad y voluntariedad de la interposición de la cuestión prejudicial: La distinción entre órganos judiciales nacionales de última instancia (obligados) y los demás (facultados) según la normativa de la UE y la casuística jurisprudencial del TJUE ..... | 393 |
| 3. Alcance y límites de la competencia prejudicial del TJUE .....                                                                                                                                                                                                       | 404 |
| 4. El papel de las partes en el litigio principal nacional del que surge la cuestión prejudicial .....                                                                                                                                                                  | 409 |
| 5. Restantes sujetos habilitados para intervenir: Comisión Europea, institución de la UE autora de la disposición, Gobiernos de los Estados miembros y otros eventuales interesados .....                                                                               | 412 |
| III. OBJETO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL .....                                                                                                                                                                                                                            | 413 |
| 1. El Derecho originario: Objeto de la cuestión prejudicial de interpretación, pero no de la cuestión prejudicial de invalidez.....                                                                                                                                     | 415 |
| 2. Acuerdos internacionales y Derecho derivado: Objeto de la cuestión prejudicial de interpretación y de invalidez.....                                                                                                                                                 | 418 |
| 2.1. Acuerdos internacionales de la Unión .....                                                                                                                                                                                                                         | 419 |
| 2.2. Derecho derivado (típico y atípico; jurídicamente vinculante y <i>soft law</i> ) ..                                                                                                                                                                                | 425 |
| 2.3. ¿El Derecho nacional? No puede ser objeto de la cuestión prejudicial, pero el TJUE ha de dar una respuesta útil.....                                                                                                                                               | 429 |
| IV. PARÁMETRO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL .....                                                                                                                                                                                                                          | 431 |
| 1. El Derecho originario de la UE.....                                                                                                                                                                                                                                  | 431 |
| 2. El Derecho internacional general.....                                                                                                                                                                                                                                | 434 |
| 3. Los Acuerdos internacionales de la Unión .....                                                                                                                                                                                                                       | 435 |
| 4. El Derecho derivado: actos de base con respecto a actos delegados o de ejecución ..                                                                                                                                                                                  | 437 |
| 5. Los principios generales del Derecho de la Unión Europea .....                                                                                                                                                                                                       | 438 |
| V. PROCEDIMIENTO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL .....                                                                                                                                                                                                                       | 439 |
| 1. Aspectos comunes: la cuestión prejudicial como procedimiento jurisdiccional de carácter incidental y no contencioso .....                                                                                                                                            | 439 |
| 2. El litigio principal nacional (o proceso a quo) y la cuestión prejudicial: aspectos relevantes de procedimiento.....                                                                                                                                                 | 441 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1. La competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para interponer la cuestión prejudicial como aspecto de Derecho de la Unión Europea .....                                                                                                                                | 442 |
| 2.2. El momento de interposición de la cuestión prejudicial .....                                                                                                                                                                                                                       | 444 |
| 2.3. Forma y procedimiento de interposición de la cuestión prejudicial .....                                                                                                                                                                                                            | 447 |
| 2.4. Las vicisitudes del proceso <i>a quo</i> (litigio principal) a lo largo de la tramitación del proceso <i>ad quem</i> (cuestión prejudicial): adopción de medidas cautelares nacionales durante la pendencia de la cuestión prejudicial, retirada y repetición de la cuestión ..... | 453 |
| 3. El proceso <i>ad quem</i> : tramitación y sustanciación procedimental de la cuestión prejudicial ante el TJUE.....                                                                                                                                                                   | 456 |
| 3.1. Admisión a trámite de la cuestión prejudicial: presunción general de pertinencia y causas de inadmisibilidad. En especial, el supuesto de las cuestiones prejudiciales consultivas o hipotéticas.....                                                                              | 456 |
| 3.2. El procedimiento ante el TJUE: requisitos generales (postulación y lengua), notificaciones, fases, alegaciones, testigos, peritos, conclusiones del Abogado General, vista oral, deliberación y resolución.....                                                                    | 464 |
| VI. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PREJUDICIALES DEL TJUE .....                                                                                                                                                                                                                              | 468 |
| 1. Bibliografía complementaria .....                                                                                                                                                                                                                                                    | 476 |
| 2. Jurisprudencia citada .....                                                                                                                                                                                                                                                          | 478 |
| 2.1. Sentencias, autos y Dictámenes del Tribunal de Justicia y el Tribunal General.....                                                                                                                                                                                                 | 478 |
| 2.2. Sentencias y Autos de Tribunales españoles .....                                                                                                                                                                                                                                   | 490 |
| 2.3. Sentencias y Autos de Tribunales nacionales de otros Estados miembros de la UE.....                                                                                                                                                                                                | 490 |
| 3. Preguntas de repaso de la Lección .....                                                                                                                                                                                                                                              | 491 |

### Tema 7

#### El control del cumplimiento por los Estados miembros del Derecho de la UE MARIANO GARCÍA PECHUÁN

|                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. INTRODUCCIÓN.....                                                                                                                                | 494 |
| II. OBJETO MATERIAL Y NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO DEL ART. 258 TFUE.....                                                                           | 497 |
| 1. Objeto del recurso.....                                                                                                                          | 497 |
| 1.1. Incumplimiento de normas de Derecho originario .....                                                                                           | 497 |
| 1.2. Incumplimiento de normas de Derecho derivado.....                                                                                              | 499 |
| 1.3. Incumplimiento de normas de Derecho internacional integradas en el ordenamiento de la Unión Europea .....                                      | 499 |
| 1.4. Incumplimiento de los principios generales del Derecho de la Unión Europea .....                                                               | 500 |
| 1.5. Incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia ex art. 260.2 TFUE.....                                                              | 501 |
| 2. Naturaleza exclusivamente objetiva del recurso .....                                                                                             | 501 |
| 2.1. El carácter deliberado del acto de incumplimiento como elemento no necesario para la acción.....                                               | 501 |
| 2.2. La omisión objetiva de adoptar medidas en relación con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión como modalidad de incumplimiento.... | 502 |

|                                                                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.3. La mera práctica administrativa “continua y general” como supuesto de infracción recurrible en cuanto incumplimiento del Derecho de la Unión Europea .....                            | 503 |
| III. IDENTIDAD DE LAS PARTES .....                                                                                                                                                         | 503 |
| 1. Demandante.....                                                                                                                                                                         | 503 |
| 1.1. La Comisión.....                                                                                                                                                                      | 503 |
| 1.1.1. Ausencia de legitimación activa de los particulares .....                                                                                                                           | 504 |
| 1.2. Otro Estado miembro.....                                                                                                                                                              | 509 |
| 2. Demandado .....                                                                                                                                                                         | 511 |
| 2.1. El Estado miembro .....                                                                                                                                                               | 511 |
| 2.1.1. Imputabilidad del incumplimiento al Legislador del Estado miembro ...                                                                                                               | 512 |
| 2.1.2. Imputabilidad del incumplimiento al Poder Judicial del Estado miembro .....                                                                                                         | 512 |
| 2.1.3. Imputabilidad del incumplimiento en los casos de Estados miembros políticamente descentralizados: entidades subestatales (Estados federados, Regiones, Comunidades Autónomas) ..... | 514 |
| 2.1.4. Imputabilidad del incumplimiento al Estado por la actuación de organismos sometidos a su autoridad y control .....                                                                  | 515 |
| 2.1.5. Las acciones individuales de personas físicas y su imputabilidad al Estado en el recurso por incumplimiento .....                                                                   | 516 |
| IV. ELEMENTOS PREPROCEDIMENTALES Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO POR INCUMPLIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.....                                                                       | 517 |
| 1. Cauces informales preliminares: fase de diálogo bilateral no oficial de la Comisión con el Estado miembro .....                                                                         | 517 |
| 1.1. El viejo sistema de la “carta pre-258” .....                                                                                                                                          | 517 |
| 1.2. El sobrevenido sistema EU Pilot a 28 Estados miembros .....                                                                                                                           | 518 |
| 2. La fase precontenciosa formal previa a la demanda del art. 258 TFUE.....                                                                                                                | 522 |
| 2.1. La carta de emplazamiento.....                                                                                                                                                        | 523 |
| 2.1.1. Concepto y formas.....                                                                                                                                                              | 523 |
| 2.1.2. Contenido y efecto jurídico del emplazamiento.....                                                                                                                                  | 523 |
| 2.1.3. Plazo “razonable” y plazo estándar.....                                                                                                                                             | 525 |
| 2.2. El dictamen motivado.....                                                                                                                                                             | 527 |
| 2.2.1. Emisión del dictamen motivado: hipótesis de base para su remisión ..                                                                                                                | 528 |
| 2.2.2. Contenido del dictamen motivado .....                                                                                                                                               | 528 |
| 2.2.3. Necesidad de motivación suficiente como garantía .....                                                                                                                              | 530 |
| 2.2.4. Naturaleza jurídica del dictamen motivado y su significado en la dinámica política de la Unión .....                                                                                | 530 |
| 3. La fase precontenciosa a la demanda del art. 259 TFUE.....                                                                                                                              | 533 |
| 3.1. Procedimiento precontencioso contradictorio entre Estado denunciante y denunciado. Rol arbitral de la Comisión.....                                                                   | 533 |
| 3.2. Dictamen conclusivo de la Comisión: naturaleza de mera pericia .....                                                                                                                  | 534 |
| 3.3. Plazos para el Estado miembro denunciante del art. 259 TFUE .....                                                                                                                     | 536 |
| 4. La fase contenciosa o judicial ante el Tribunal de Justicia.....                                                                                                                        | 536 |
| 4.1. Iniciación del procedimiento por demanda de la Comisión (régimen de recurso directo ex art. 119 y ss. del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia) .....                 | 536 |
| 4.1.1. La controvertida naturaleza discrecional de la facultad de la Comisión para interponer la demanda.....                                                                              | 537 |
| 4.2. Iniciación del procedimiento por Demanda de un Estado miembro .....                                                                                                                   | 539 |
| 4.3. Contenido de la demanda. Eventual solicitud de medidas cautelares .....                                                                                                               | 539 |
| 4.4. Fase escrita .....                                                                                                                                                                    | 541 |
| 4.5. Fase oral.....                                                                                                                                                                        | 542 |

|                                                                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.6. La (re)producción de argumentos defensivos en la fase central del procedimiento por parte del Estado demandado .....                                       | 543 |
| 4.6.1. Invocación del principio de reciprocidad.....                                                                                                            | 545 |
| 4.6.2. La excepción de ilegalidad .....                                                                                                                         | 546 |
| 4.6.3. Alegación de causa de fuerza mayor.....                                                                                                                  | 547 |
| 4.6.4. Imprecisión del sentido o alcance de la norma jurídica europea como causa invocada por el Estado demandado .....                                         | 549 |
| 4.6.5. Alegación de la modificación o derogación posterior de la disposición de Derecho de la Unión Europea objeto del litigio.....                             | 549 |
| 4.7. El fallo.....                                                                                                                                              | 550 |
| 5. Posibilidad de concurrencia de las acciones del art. 258 y 259 TFUE .....                                                                                    | 551 |
| V. CONSECUENCIAS .....                                                                                                                                          | 552 |
| 1. Efectos de la sentencia que constata el incumplimiento por el Estado miembro de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.....                      | 552 |
| 1.1. Naturaleza y eficacia <i>erga omnes</i> de la sentencia que constata el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea: carácter declarativo y firme ..... | 552 |
| 1.2. El deber del Estado miembro de adoptar las medidas necesarias para la efectiva ejecución de la sentencia .....                                             | 554 |
| 1.3. Posibilidad de limitación por el Tribunal de Justicia del alcance temporal de los efectos de su resolución .....                                           | 555 |
| 1.4. La sentencia constatando el incumplimiento como base para una eventual responsabilidad del Estado infractor.....                                           | 556 |
| 2. Sanciones por el incumplimiento.....                                                                                                                         | 556 |
| 2.1. Los supuestos para la imposición de sanciones .....                                                                                                        | 557 |
| 2.2. Discrecionalidad del Tribunal de Justicia en relación con las propuestas de sanción articuladas por la Comisión .....                                      | 558 |
| 2.3. Procedimiento específico de imposición .....                                                                                                               | 561 |
| VI. CONCLUSIÓN .....                                                                                                                                            | 562 |
| VII. ANEXOS .....                                                                                                                                               | 566 |
| Bibliografía empleada .....                                                                                                                                     | 566 |
| I. Introducción.....                                                                                                                                            | 566 |
| II. Objeto material y naturaleza del procedimiento del art. 258 TFUE.....                                                                                       | 567 |
| III. Identidad de las partes .....                                                                                                                              | 567 |
| V. Consecuencias .....                                                                                                                                          | 569 |
| Manuales y tratados.....                                                                                                                                        | 570 |
| Jurisprudencia citada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....                                                                                         | 571 |
| Preguntas .....                                                                                                                                                 | 574 |