

Marta Ortega Gómez (Ed.)

# Las políticas de la Unión Europea en el siglo XXI

PRÓLOGO DE  
Dimitry Berberoff Ayuda



Beatriz Añoveros Terrades  
Julio Añoveros Trías de Bes  
Sergio Baches Opi  
Ferran Brunet i Cid  
Óscar Casanovas Ibáñez  
José María de Areilza Carvajal  
Tomás García Azcárate  
Francesc Granell  
Manuel López Escudero  
Vicente Luque Cabal  
Gabriela Oanta  
Marta Ortega Gómez  
Natalia Ortega Gómez  
Juan Antonio Pérez Rivarés  
Luís Manuel Portero Sánchez

**JIB**  
BOSCH EDITOR

La presente obra está dedicada al estudio de las principales políticas económicas de la Unión Europea. Permite al lector adentrarse en el conocimiento de la actividad de la Unión Europea, en concreto, en la actividad que la Unión Europea lleva a cabo en el ejercicio de las competencias que los Tratados de la Unión Europea le atribuyen para el desarrollo de sus políticas. La obra parte de considerar los objetivos que el Tratado de la Unión asigna a la Unión y de la consideración de las políticas como objetivo de la misma. Tras examinar las competencias de la Unión, la obra estudia en capítulos sucesivos las políticas de la Unión de acuerdo con el orden que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sigue en su regulación. En ella se abordan los siguientes ámbitos de actuación de la Unión: agricultura, pesca, transportes, competencia, ayudas de estado, unión económica y monetaria, política social y empleo, protección de los consumidores, política industrial, medio ambiente, cohesión, energía, política comercial común y cooperación al desarrollo.

Esta obra colectiva ha sido escrita por especialistas en la Unión Europea, académicos, funcionarios de la Unión, abogados y consultores. Puede ser de interés para estudiantes de grado y de máster en derecho, economía y en gestión pública, principalmente. Igualmente, puede interesar a cualquier estudioso de la Unión Europea, a profesionales, funcionarios, abogados y economistas que quieran tener una visión actualizada de los principales ámbitos de actuación de la Unión Europea.



MARTA ORTEGA GÓMEZ (ED.)

# **LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SIGLO XXI**

BEATRIZ AÑOVEROS TERRADES  
JULIO AÑOVEROS TRÍAS DE BES  
SERGIO BACHES OPI  
FERRAN BRUNET I CID  
ÓSCAR CASANOVAS IBÁÑEZ  
JOSÉ MARÍA DE AREILZA CARVAJAL  
TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE  
FRANCESC GRANELL  
MANUEL LÓPEZ ESCUDERO  
VICENTE LUQUE CABAL  
GABRIELA OANTA  
MARTA ORTEGA GÓMEZ  
NATALIA ORTEGA GÓMEZ  
JUAN ANTONIO PÉREZ RIVARÉS  
LUÍS MANUEL PORTERO SÁNCHEZ

PRÓLOGO

DIMITRY BERBEROFF AYUDA  
MAGISTRADO. DIRECTOR DEL GABINETE TÉCNICO  
DEL TRIBUNAL SUPREMO

2016

  
BOSCH EDITOR

© DICIEMBRE 2016 DE LOS AUTORES

© DICIEMBRE 2016



**Librería Bosch, S.L.**

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: [editorial@jmboscheditor.com](mailto:editorial@jmboscheditor.com)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-946077-9-0  
ISBN digital: 978-84-946436-0-6  
D.L.: B25975-2016

Diseño portada y maquetación: Cristina Payà ([cspaya@sbeditorialdesign.com](mailto:cspaya@sbeditorialdesign.com))

*Printed in Spain* – Impreso en España

Beatriz Añoveros Terrades

Profesora Titular de Derecho Internacional Privado,  
ESADE Law School, URL

Julio Añoveros Trias de Bes

Profesor de Derecho Público,  
ESADE Law School, URL

Sergio Baches Opi

Abogado. Socio, Director del Área de Competencia,  
Broseta / Dr. en Derecho, Universitat Pompeu Fabra

Ferran Brunet I Cid

Profesor Titular de Economía Aplicada,  
Universitat Autònoma de Barcelona

Óscar Casanovas Ibáñez

Profesor de Derecho y Política Turística,  
Campus CETT - Universitat de Barcelona

José María De Areilza Carvajal

Profesor Titular de Derecho Público,  
Esade Law School-URL

Tomás García Azcárate

Investigador del Instituto de Economía,  
Geografía y Demografía del CSIC

Francesc Granell

Catedrático emérito de Organización Económica Internacional de la  
Universidad de Barcelona, Consejero de la Fundación Jean Monnet para Europa,  
Académico de número de la RACEF

Manuel López Escudero

Catedrático de Derecho Internacional Público y Derecho de la  
Unión Europea en la Universidad de Granada

Vicente Luque Cabal  
Ex Policy Officer en la Dirección General  
de la Energía de la Comisión Europea

Gabriela Oanta  
Profesora contratada doctora (acred. Titular) de Derecho internacional público.  
Universidade da Coruña

Marta Ortega Gómez  
Profesora Titular (Acred. Cátedra AQU)  
de Derecho Internacional Público-Derecho Comunitario Europeo

Natalia Ortega Gómez  
Doctora en Ciencias Económicas  
Secretaria General del Centro de Estudios y Asesoramiento Metalúrgico

Juan Antonio Pérez Rivarés  
Abogado. Socio director del Área Mercantil de  
Uría Menéndez en Barcelona

Luís Manuel Portero Sánchez  
Asesor jurídico, Dirección General de Comercio,  
Comisión europea

# Índice

Abreviaturas utilizadas .....	25
Prólogo. Las políticas de la Unión Europea del siglo XXI .....	31
Introducción.....	45
<b>CAPÍTULO 1</b>	
Las políticas de la Unión como objetivo de la Unión Europea. Marta Ortega Gómez .....	51
1. Introducción.....	51
2. Objetivos de la Unión y competencias. Una relación imperfecta.....	53
3. Objetivos de la Unión y objetivos de la integración europea	54
4. Las políticas de la Comunidad Económica Europea como objetivo de la Comunidad .....	56
5. Incorporación de nuevas políticas a partir del Acta Única Europea .....	57
6. Las políticas de la Unión como objetivo de la Unión en el Tratado de Maastricht.....	58
7. Inserción de las políticas en los objetivos de la Unión conforme al Tratado de Lisboa .....	60
8. Bibliografía.....	64
<b>CAPÍTULO 2</b>	
Las competencias de la Unión Europea. Julio Añoveros Trías de Bes y José M. de Areilza Carvajal .....	67

1.	Fundamento de las competencias de la Unión. El principio de atribución .....	67
2.	Caracteres y estatuto de las competencias de la Unión Europea .....	69
2.1.	Competencia expresa y limitada .....	69
2.2.	Competencia específica .....	69
2.3.	Competencia funcional.....	70
2.4.	Eficacia de la atribución competencial.....	70
2.5.	La cláusula residual general a favor de la competencia estatal.....	71
3.	Delimitación de las competencias .....	71
3.1.	Competencias exclusivas.....	73
3.2.	Competencias compartidas.....	75
3.3.	Competencias de apoyo, coordinación y complemento .....	78
4.	La vis expansiva de las competencias de la unión europea (art. 352 TFUE) .....	78
5.	El ejercicio de las competencias: principios.....	79
5.1.	Principio de subsidiariedad.....	79
5.2.	Principio de proporcionalidad y suficiencia de medios .....	82
6.	Método comunitario, método de la Unión y nuevos límites a la actuación europea .....	83
7.	Brexit y devolución de competencias de la Unión Europea al Reino Unido.....	83
8.	Bibliografía.....	88

### CAPÍTULO 3

	La política agraria común. Tomás García Azcárate .....	91
1.	La madre de todas las políticas europeas.....	91
2.	Objetivos de la PAC .....	92

3.	La larga marcha de la reforma de la PAC .....	98
3.1.	La reforma Mac Sharry (1992) .....	98
3.2.	La Agenda 2000 .....	99
3.3.	La reforma Fischler (2003 y 2004) y el chequeo médico (2008) .....	100
3.4.	El caso particular de las frutas y hortalizas .....	102
3.5.	El paquete lácteo .....	103
3.6.	La reforma Ciolos (2013) y la PAC actual.....	104
	A) Las ayudas directas .....	104
	B) Otros elementos .....	106
	C) El equilibrio de la cadena alimentaria .....	107
	D) Los cambios aprobados .....	108
	E) El desarrollo rural .....	109
	F) Otros elementos .....	110
4.	El futuro se escribe al presente .....	111
5.	Bibliografía.....	114

**CAPÍTULO 4**

	La política pesquera común. Gabriela A. Oanta.....	117
1.	Origen y evolución de la política pesquera común .....	117
2.	La articulación jurídica de la política pesquera común.....	127
2.1.	Base jurídica de la política pesquera común.....	127
2.2.	Ámbito de aplicación de la política pesquera común .	128
2.3.	Objetivos y principios de la política pesquera común	132
3.	La conservación y gestión de los recursos pesqueros .....	136
4.	La política de los mercados de los productos de la pesca y la acuicultura.....	140
5.	La política de estructuras y la financiación de la política pesquera común .....	142

6.	Las relaciones exteriores pesqueras.....	145
7.	La acuicultura .....	148
8.	Bibliografía.....	149

## CAPÍTULO 5

	La política de transportes. Marta Ortega Gómez y Óscar Casanovas Ibáñez.	153
1.	Introducción.....	153
2.	Evolución de la política común de transportes.....	154
3.	Fundamento jurídico .....	155
4.	Transporte aéreo .....	156
	4.1. Normas de mercado: creación del mercado único ....	157
	4.2. Seguridad aérea frente a actos ilícitos .....	162
	4.3. Seguridad aeronáutica .....	164
	4.4. Cielo único y acuerdos de cielos abiertos.....	164
	4.5. Protección de consumidores. El Reglamento del overbooking.....	166
5.	Transporte ferroviario .....	169
	5.1. Interoperabilidad y armonización del sistema de raíles .....	169
	5.2. Espacio ferroviario europeo único y apertura del sec- tor a la libre competencia .....	170
	5.3. Seguridad ferroviaria .....	171
6.	Transporte terrestre.....	172
	6.1. Tarifación de los costes por uso de infraestructu- ras y por contaminación en el marco de la política de transportes .....	172
	6.2. Dimensiones y pesos máximos autorizados .....	173
	6.3. Armonización del permiso de conducción .....	174

6.4.	Bandera europea reflectante.....	175
6.5.	Simplificación de formalidades de nueva matriculación en otro Estado miembro .....	175
6.6.	Tiempo de trabajo .....	176
7.	Transporte marítimo .....	177
7.1.	Seguridad marítima y protección del medio ambiente	178
7.2.	Competitividad y ayudas al transporte marítimo.....	179
7.3.	Otras cuestiones .....	180
8.	La intermodalidad.....	181
8.1.	Aproximación conceptual .....	181
8.2.	Transporte de mercancías .....	182
8.3.	Transporte de viajeros.....	183
	Intermodalidad metropolitana.....	183
	Intermodalidad vinculada al transporte aéreo .....	184
9.	Bibliografía.....	184

**CAPÍTULO 6**

	La política y el derecho de defensa de la competencia de la Unión Europea (I). Visión general. Sergio Baches Opi.....	187
1.	Introducción.....	187
2.	Visión general de las normas de la defensa de la competencia .....	193
3.	La aplicación de las normas europeas de defensa de la competencia. Marco institucional .....	201
3.1.	La Comisión Europea .....	201
3.2.	El Tribunal General y el Tribunal de Justicia .....	211
3.3.	Las autoridades y los tribunales de los Estados miembros.....	212

**CAPÍTULO 7**

La política y el derecho de defensa de la competencia de la Unión Europea (II). Acuerdos restrictivos de la competencia, abuso de posición de dominio y control de concentraciones.

Sergio Baches Opi .....	217
1. Los acuerdos restrictivos de la competencia .....	217
1.1. Análisis de la estructura del artículo 101.1 TFUE ..	217
1.2. El régimen de exenciones .....	223
1.3. Los acuerdos horizontales .....	225
A) Cárteles .....	226
B) Otros acuerdos de cooperación horizontal .....	231
1.4. Los acuerdos verticales .....	235
2. El abuso de posición de dominio .....	242
3. Control de concentraciones entre empresas .....	252
3.1. Naturaleza y normativa aplicable .....	252
3.2. Nociones básicas .....	254
3.3. Deber de notificar y procedimiento .....	258
3.4. Test sustantivo de compatibilidad con el mercado interior .....	260
4. Conclusión .....	262
5. Bibliografía .....	264

**CAPÍTULO 8**

El régimen jurídico de las ayudas de estado en la Unión Europea. Juan Antonio Pérez Rivarés .....

1. Introducción .....	267
2. Panorama general de la normativa aplicable .....	269
3. El concepto de ayuda de estado .....	273
4. La evaluación de la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior .....	284

5.	Novedades procedimentales .....	289
6.	Bibliografía .....	293

**CAPÍTULO 9**

	La Unión Económica y Monetaria (I). Manuel López Escudero.....	297
1.	Introducción.....	297
2.	El proceso de implantación de la UEM .....	299
2.1.	Las etapas de la UEM .....	300
2.2.	La posición jurídica de los países de la UE que no han adoptado el euro .....	302
2.3.	El Mecanismo de Tipos de Cambio II.....	305
3.	La gobernanza económica de la UE.....	306
3.1.	La supervisión económica y presupuestaria general: el Semestre Europeo .....	311
A)	El Semestre Europeo .....	311
B)	La prevención y sanción de los déficits excesivos: el PEC y el TECG.....	314
C)	El procedimiento de desequilibrio macroeconómico .....	320
D)	La Estrategia Europa 2020 .....	321
3.2.	La supervisión económica y presupuestaria reforzada para los países de la zona euro .....	323
3.3.	La supervisión económica y presupuestaria intrusiva de los países sometidos a un programa de ajuste económico.....	327

**CAPÍTULO 10**

	La Unión Económica y Monetaria (II). Manuel López Escudero.....	337
1.	La unión monetaria.....	337
1.1.	La moneda única: el euro.....	338

1.2.	El Banco Central Europeo .....	344
1.3.	La política monetaria única .....	355
2.	Las relaciones exteriores de la UEM .....	361
2.1.	Política de tipos de cambio única y celebración de acuerdos monetarios .....	363
2.2.	Participación en organizaciones y foros internacionales .....	366
3.	La evolución futura de la UEM .....	368
4.	Bibliografía.....	370

## CAPÍTULO 11

	La política social, el empleo y otras normas sociales de la Unión Europea. Marta Ortega Gómez .....	373
1.	Introducción.....	373
2.	Evolución .....	374
3.	Disposiciones de carácter social en el derecho originario ...	376
4.	Objetivos sociales de la Unión Europea .....	377
5.	La dimensión social de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea .....	380
6.	La política social en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	381
6.1.	Objetivos .....	382
6.2.	Ámbito .....	382
6.3.	Competencia normativa de la Unión en el marco de la política social .....	383
6.4.	Resultados a alcanzar en ámbitos específicos .....	384
7.	Derecho derivado de la Unión Europea en el marco de la política social.....	385
7.1.	Seguridad y salud en el trabajo .....	385
7.2.	Despidos colectivos.....	387

7.3. Ordenación del tiempo de trabajo .....	389
7.4. Igualdad de trato entre hombres y mujeres .....	390
7.5. Marco general para la igualdad en el empleo y la ocupación .....	393
7.6. Otras normas de derecho derivado en el ámbito social.	393
8. Dimensión social de la libre circulación de trabajadores.....	396
9. El empleo.....	398
9.1. Coordinación de las políticas de empleo y estrategia coordinada .....	398
9.2. Orientaciones anuales obligatorias en materia de empleo .....	398
9.3. Hacia un alto nivel de empleo en la UE .....	399
9.4. El Fondo Social Europeo .....	401
10. Bibliografía.....	401

**CAPÍTULO 12**

La política europea de protección de los consumidores. Beatriz Añoveros Terradas .....	403
1. Breve repaso histórico a la política europea de protección de los consumidores .....	403
2. Base jurídica de la política comunitaria de protección del consumidor .....	408
3. Medidas de protección de los consumidores .....	411
3.1. Relación entre dos objetivos comunitarios: mercado interior y protección del consumidor .....	411
3.2. La protección de la salud y la seguridad de los consumidores .....	414
3.3. La protección de los intereses económicos de los consumidores, educación e información de los consumidores.....	417

4.	El acceso del consumidor a la justicia.....	421
5.	Bibliografía.....	425

**CAPÍTULO 13**

	Política industrial. Natalia Ortega Gómez .....	427
1.	Introducción.....	427
2.	Origen y evolución de la Política Industrial Europea.....	430
3.	La política industrial de la Unión Europea en la actualidad .....	439
	3.1. Mercado Interior .....	445
	3.2. Innovación.....	448
	3.3. Acceso a Recursos.....	453
	3.4. Capacidades.....	455
	3.5. Acceso a los mercados internacionales.....	456
4.	Aspectos clave de la Política Industrial Europea y reflexiones de cara al futuro .....	458
5.	Bibliografía.....	460

**CAPÍTULO 14**

	Política de cohesión y regional. Ferran Brunet i Cid.....	463
1.	Introducción .....	463
2.	Las regiones y el desarrollo de Europa .....	465
	2.1. Las regiones en la vertebración de Europa .....	468
	2.2. La Unión Europea y las regiones.....	471
3.	Objetivos y medios de la política regional y de cohesión común .....	473
	3.1. Potenciación y reforma de las políticas estructurales.	474
	3.2. Objetivos de la política de cohesión y regional .....	477

4.	Los fondos estructurales.....	481
4.1.	Recursos y procedimientos de los fondos estructurales y de inversión.....	481
4.2.	Impacto de los fondos y de las políticas estructurales de cohesión y regional.....	487
5.	La Europa de las regiones .....	490
6.	Bibliografía.....	493

**CAPÍTULO 15**

	Política medioambiental de la Unión Europea. Marta Ortega Gómez..	495
1.	Introducción.....	495
2.	Evolución de la política de protección del medio ambiente..	496
3.	Fundamento jurídico de la política medioambiental .....	499
4.	Objetivos de la política medioambiental .....	500
5.	Principios de la política medioambiental de la UE .....	503
6.	Relación entre la política de protección del medio ambiente y otras políticas de la Unión .....	506
7.	Residuos.....	509
7.1.	Gestión de residuos .....	509
7.2.	Traslado transfronterizo de residuos.....	511
8.	Contaminación del aire.....	512
9.	Cambio climático.....	512
10.	Agua.....	514
11.	Protección de la biodiversidad .....	516
12.	Responsabilidad por daño al medio ambiente.....	518
13.	Acceso a la justicia en litigios medioambientales .....	522
14.	La UE como parte contratante de acuerdos internacionales medioambientales .....	523
15.	Bibliografía.....	524

**CAPÍTULO 16**

La política de la energía. Vicente Luque Cabal.....	527
1. El título «Energía del tratado de funcionamiento de la Unión Europea» ( TFUE ) .....	529
2. El mercado interior de la energía .....	531
2.1. El «tercer paquete» sobre el mercado interior de la electricidad y el gas .....	531
2.2. Las interconexiones energéticas.....	533
2.3. Redes inteligentes (Smart Grids) .....	534
3. La Unión de la Energía («The Energy Unión») .....	534
4. El aprovisionamiento energético .....	535
4.1. La estrategia europea de seguridad energética .....	537
4.1.1. La explotación de hidrocarburos no convencionales.....	537
4.1.2. La exploración y explotación de hidrocarburos (convencionales y no convencionales).....	538
4.1.3. Los combustibles sólidos (el carbón).....	539
4.1.4. La captura y el secuestro de carbono (CCS y CCU).....	540
4.1.5. La energía nuclear.....	540
4.2. La seguridad del aprovisionamiento y la dependencia energética.....	541
5. La eficiencia y el ahorro energético .....	544
6. Las energías renovables .....	547
7. La sostenibilidad medioambiental .....	549
8. La estrategia energía/clima .....	551
9. El marco energía/clima para el período 2020-2030 .....	553
10. El horizonte 2050 .....	554
11. Los carburantes alternativos.....	555

12.	La energía en el ámbito local (local energy action) .....	556
13.	Tecnología e innovación.....	557
	13.1. The European Strategic Energy Technology Plan (SET-Plan).....	557
	13.2. SETIS .....	559
	13.3. El Programa HORIZON 2020.....	559
	13.4. El programa ITER.....	560
	13.5. El programa NER 400 .....	561
14.	Financiación.....	562
	14.1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER 2014-2020).....	562
	14.2. Horizon 2020 .....	563
	14.3. Conectar Europa .....	563
	14.4. El programa energético europeo para la recuperación (PEER) .....	564
	14.5. NER 300 y NER 400.....	564
	14.6. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).....	565
15.	La cooperación internacional .....	566
16.	Energía para todos .....	568
17.	Estudios, análisis, estadísticas, previsiones .....	569
	17.1. Estudios.....	569
	17.2. Informes obligatorios.....	569
	17.3. Análisis de mercados .....	570
	17.4. Estadísticas .....	570
	17.5. Escenarios, análisis y previsiones .....	571
18.	Mirando al futuro.....	571
19.	Bibliografía.....	578

**CAPÍTULO 17**

La Política Comercial de la Unión Europea: fundamentos y perspectivas. Luís Manuel Portero Sánchez .....	585
1. Introducción.....	585
2. El ámbito de la PCC: comercio exterior y relaciones económicas internacionales .....	588
2.1. Los límites del ámbito de aplicación tradicional.....	590
2.2. Comercio de servicios.....	594
2.3. Aspectos comerciales de la propiedad intelectual.....	596
2.4. La política exterior de inversiones .....	598
3. Los mecanismos institucionales .....	601
3.1. El equilibrio institucional en la PCC.....	601
3.2. Los acuerdos internacionales .....	602
3.3. Actos legislativos .....	607
3.4. Actos de ejecución .....	609
4. Áreas de acción: multilateral, bilateral y autónoma .....	610
4.1. La UE en la OMC .....	610
4.2. Los acuerdos comerciales regionales o bilaterales .....	613
4.3. La acción autónoma .....	615
5. La integración de la acción exterior de la UE .....	620
6. Bibliografía.....	622

**CAPÍTULO 18**

La cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Francesc Grannell .....	623
1. Desde los orígenes hasta hoy.....	623
2. Una política complementaria a la de los Estados miembros.	625
3. Las áreas geográficas de la cooperación europea al desarrollo .	627

---

4.	La normativa desarrollo combinación de hard y soft law ...	629
5.	Los recursos financieros para la cooperación al desarrollo..	631
6.	La política comercial al servicio de la cooperación al desarrollo .....	635
7.	El convenio de asociación UE-ACP de Cotonou.....	638
8.	Los instrumentos de desarrollo 2014-2020 .....	641
9.	La ayuda humanitaria .....	643
10.	La adaptación de la UE a la agenda internacional de desarrollo .....	644
11.	Bibliografía.....	649

---

## PRÓLOGO

# Las políticas de la Unión Europea del siglo XXI

Dimitry BERBEROFF AYUDA

La historia de la integración europea es una historia de agregación, de perseverancia y de compromiso.

Europa acredita en su haber un monumental y coherente bagaje económico, jurídico y social no exento, sin embargo, de un importante número de fracasos, de contradicciones y de crisis profundas a las que, con mayor o menor fortuna, hasta el momento ha sabido sobreponerse.

Por eso, no resulta sencillo abordar la génesis y las señas de identidad de las políticas de la Unión Europea en los distintos ámbitos sectoriales por los que discurre su acción, definiendo, además, con rigor, el complejo sistema de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, la cohesión territorial, la defensa de la competencia o la unión económica o monetaria

Bajo la coordinación de la profesora Marta Ortega, *Las políticas de la Unión Europea del siglo XXI* colma con creces esos propósitos permitiendo la honesta comprensión de lo que constituyen manifestaciones económicas y, por qué no decirlo, democráticas, de la construcción europea pues, transcurridos más de 60 años desde el extinto Tratado CECA (1951), siguen reflejando un pacto por el que unos Estados renunciaron a sus competencias –incluso a importantes ámbitos de su soberanía–, permitiendo la convergencia entre culturas y tradiciones jurídicas distintas.

Europea, uno de los bastiones de la libertad en el mundo, está viviendo una etapa que reclama una particular atención ante los complejos escenarios geopolíticos dentro –Brexit– y fuera de sus fronteras –Estados Unidos, Medio Oriente–, por las cicatrices que la crisis económica ha dejado en algunos Estados miembros, por la escalada de fuerzas políticas radicales o, en fin, por cierta indolencia política mostrada desde alguna de sus instituciones ante situaciones que, como el éxodo de los refugiados, parecen haberla desbordado.

Por eso, hoy más que nunca, no conviene olvidar que la integración europea fue concebida desde el principio como un proceso evolutivo *«une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens»*.

Sin prisa, cierto, pero con pausas, retrocesos para otros.

Sin embargo, las dudas y las incertidumbres se encuentran en el ADN de la Unión. En el Congreso de La Haya de 1948 Hendrik Brugmans parecía presagiar –antes de la CECA– estos tiempos difíciles, arengando contra el desánimo: *«Europa es un lugar en el que ninguna certeza se acepta como verdad si no es continuamente redescubierta.»*

Sólo dos años después, Robert Schuman en su mítico discurso de 9 mayo 1950 (Declaración Schuman) pronunciado en el Salón del Reloj del Quai d’Orsay alertaba también del esfuerzo que requeriría la construcción europea: *«Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho»*.

Aquella solidaridad de producción, inicialmente limitada al carbón y al acero, supuso el ensayo de un ejercicio de integración sin precedentes, en el que a lo largo de los años, los europeos hemos tenido que aprender a convivir con múltiples dificultades –algunas aparecidas tempranamente como la famosa crisis de la silla vacía (1965), verdadera paralización institucional del Tratado de Roma a solo 7 años de su entrada en vigor–, que han generado el riesgo de convertir a Europea en un *OPNI*, una suerte de objeto político no identificado, según la gráfica expresión de Jacques Delors.

Entonces, pese a este contexto de tensiones, ¿qué ha hecho posible que la integración europea haya alcanzado, incluso, una *unión monetaria*, expresión por excelencia del poder regaliano del Estado o configurar un ver-

dadero *espacio de libertad, seguridad y justicia* íntimamente ligado al ámbito penal de los Estados miembros?

Muchos son los factores que han conducido a la actual situación, comenzando por el reconocimiento de la Unión Europea como *persona jurídica de Derecho internacional* dotada de una *organización* capaz de irradiar un verdadero *orden jurídico* cuyas disposiciones, además, gozan de efecto directo (Van Gend & Loos, 1963) y de primacía (Costa/Enel, 1964) frente a los derechos nacionales y que, al menos aparentemente, logran mantener una coherencia de conjunto.

Simmenthal (1978) supuso el colofón que reclamaba la aplicación congruente de los principios de primacía y de efecto directo, al obligar a desplazar y dejar inaplicada la norma nacional contraria al Derecho de la Unión sin necesidad de su eliminación previa o de acudir a un eventual procedimiento de depuración constitucional.

De esta manera quedé expedito el campo abonado para desarrollar unas verdaderas políticas por parte de una entidad supranacional, capaz de obligar a instituciones soberanas estatales a estar y a pasar por una determinada unidad de acción en el ámbito agrícola, pesquero, de transportes, consumidores, medioambiental, industrial o, en fin, energético.

El Tratado CECA (1951) y el Tratado de Roma (1957) supusieron una evidente apuesta por un futuro que, no obstante, estaba pendiente de construir. Por eso, para evitar errar en la diagnosis del presente, conviene contextualizar cada paso, cada gesto, cada decisión que, de una manera u otra, contribuyeron en el pasado a configurar el Derecho de la Unión, como operación previa a abordar su análisis y, sobre todo, a la indagación del grado de aceptación que en su día concitaron.

Al consultar las intervenciones que tuvieron lugar en la conferencia organizada por el Tribunal de Justicia el 13 de mayo de 2013 para conmemorar el 50 aniversario de la sentencia *Van Gend en Loos*, constato con alivio que los jueces de Luxemburgo de la época –en general, las instituciones de la entonces Comunidad Económica Europea–, el mundo académico o algunos gobiernos nacionales, fueron perfectamente conscientes de la trascendencia de dicha decisión, hasta el punto de percibir que estaban en pre-

sencia de un hito histórico para la construcción de «un nuovo diritto», según evocaba el propio juez Trabucchi –que integró la formación del Tribunal de Justicia que dictó la sentencia–, en el título de la conferencia que escasas semanas después pronunció en la Universidad de Ferrara.

Las dudas suscitadas por la Tariefcommissie de los Países Bajos en el trance de resolver la disputa entre la empresa de transportes *Van Gend en Loos* y la Administración tributaria neerlandesa sobre los derechos de aduana por la importación a los Países Bajos de ciertas mercancías procedentes de Alemania, indujeron una verdadera *revolución jurídica* al alumbrar uno de los grandes principios constitucionales del Derecho de la Unión Europea, el de su efecto directo, que no sólo crea obligaciones recíprocas entre los Estados miembros, sino que proyecta efectos inmediatos en beneficio de los ciudadanos y de las empresas, atribuyendo y reconociendo derechos individuales que deben ser protegidos por las autoridades y los tribunales nacionales.

De esta manera, la referencia de la Unión ya no son sólo los Estados pues también concierne a los ciudadanos, separándose de la tradicional premisa del orden público internacional, relativa a que la acción del Estado determina la de sus ciudadanos, desde el momento que aquella despliega su estructura sobre unos centros de decisión supranacionales, sobre la base de un derecho autónomo cuya interpretación última, además, no reside en los jueces nacionales.

No es de extrañar, en consecuencia, que uno de los artífices principales de esta superestructura política, económica y jurídica, capaz de aglutinar a 500 millones de almas haya sido el Tribunal de Justicia con una jurisprudencia audaz, en la que resulta perceptible una clara vertiente constitucional, sobre todo en los «asuntos fundacionales» de principios de los años 60 del siglo pasado, que se explica por su carácter vinculante que participa, incluso, de cierto valor normativo al contribuir a la integración jurídica y social de la Unión y por la naturaleza dinámica y evolutiva de su régimen jurídico y ante las carencias del legislador (SIMON D.)

En efecto, el Tribunal de Justicia, integrado por un crisol de nacionalidades, de lenguas y de jueces procedentes de culturas jurídicas diferentes, desarrolla variadas funciones que van desde el enjuiciamiento de recursos

directos (como los de incumplimiento o de anulación), hasta la resolución de las cuestiones prejudiciales del artículo 267 del TFUE, sin olvidar los recursos de casación contra sentencias dictadas por el Tribunal General, resultando un órgano jurisdiccional único por su especificidad y por la misión que se le encomienda.

Corresponde al Tribunal de Justicia el control de la legalidad del derecho derivado de la Unión, la preservación del equilibrio institucional en el seno del Unión Europea, así como la delimitación de competencias entre esta y los Estados miembros, elemento crucial para el establecimiento, definición y desarrollo de cualquier política de la Unión.

Este libro racionaliza la materia analizada con nitidez abordando, en primer lugar, la lógica de las competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros, descubriendo que muchas de las categorizadas como *políticas de la Unión Europea* se desarrollan a partir de competencias que no son exclusivas de ésta sino que comparte con los Estados miembros, como ocurre con el medio ambiente, agricultura y pesca, transportes o la protección de los consumidores.

A continuación encara de forma pedagógica la diferenciación entre título competencial, objetivos y políticas de la Unión Europea lo que, a la postre, permite asimilar desde una perspectiva funcional la *vis expansiva* de las competencias de la Unión que, en ciertas ocasiones, ha llegado a impedir, por difícil que pudiese parecer, el ejercicio libre por parte de los Estados miembros de competencias que, de acuerdo con el principio de atribución, les correspondía exclusivamente (por ejemplo, en el ámbito de la fiscalidad directa, del urbanismo o de ámbitos no armonizados, incluso, sin presencia de elemento transnacional.)

La cuidada selección de los temas, propuestos por la profesora Ortega, abastece de una información rigurosa y útil al lector, pues lejos de concebirlo como un espectador inerte ante el formidable mundo de las políticas de la Unión Europea, le incita a que extraiga sus propias conclusiones sobre la eventual equivalencia entre los distintos objetivos o, por ejemplo, respecto de la articulación de sus acciones que, no descansan únicamente en la perspectiva económica que ofrece el mercado interior sino en la igualdad de género (artículo 8 TFUE), en la lucha contra la exclusión (artículo

9 TFUE) o contra la discriminación de cualquier tipo (artículo 10 TFUE), en la protección del medio ambiente –que vertebra la definición y la realización de las políticas y acciones de la Unión– (artículo 11 TFUE) o, en fin, en la protección de los datos de carácter personal (artículo 16 TFUE).

Sin duda, cualquier acción comunitaria ha venido desarrollándose en el marco de la salvaguarda de una competencia que aborrece la distorsión del mercado. Sin embargo, resultaría anacrónico desconocer que las políticas de la Unión Europea se han despojado ya de la rudimentaria concepción de meros instrumentos de garantía de una realidad abierta a la competencia.

En efecto, de entrada, porque el propio mercado ha experimentado también una metamorfosis, lenta pero imparable, dejando atrás los designios meramente económicos para ofrecer ahora un espacio político y social, un lugar de movilización, de encuentro y de participación no solamente de «operadores económicos» sino también de «ciudadanos», como de forma ilustrativa proclama el artículo 3 TUE, surgido tras Lisboa, concitando la atención de unos ciudadanos sin cuya consideración, la integración no pasaría de ser un mero anhelo.

Situar al ciudadano de la Unión como objetivo prioritario de sus políticas, ha contribuido, sin duda, a fortalecer el propio Derecho de la Unión mediante posiciones políticas, instrumentos normativos y pronunciamientos jurisprudenciales, ciertamente novedosos que han permitido avanzar en la tutela, en la protección de los derechos y libertades, acelerando, por ejemplo, la expansión de los denominados derechos sociales y, en última instancia, en la confirmación del valor *Estado de Derecho* en el seno de la Unión.

A las puertas del Tratado de Lisboa recayeron algunos pronunciamientos del Tribunal de Justicia sobre lo que por algunos se ha conceptualizado como manifestaciones o fenómenos de *dumping social* [en particular, los asuntos Viking Line (2007), Laval un Partneri Ltd (2007) y Rüffert (2008)] reforzando, después, el propio Tratado de Lisboa, la dimensión social europea al reiterar los compromisos de la Unión con los derechos sociales fundamentales definidos en la Carta Social Europea (1961) y en la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) fundamentando el mercado interior, además, en una economía social

de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social (art. 3 TUE).

No obstante, pese a que el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, su equiparación por la vía del progreso, la protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones sean objetivos de la Unión y de los Estados (art 151.1 TFUE), quizás se vean excesivamente lastrados por la diversidad de las prácticas nacionales y la necesidad de mantener la competitividad de la economía europea (art. 151.2 TFUE).

Variados son los sectores que ilustran la tensión entre libertades económicas y derechos fundamentales. Queda mucho por explorar en un escenario en el que libertades clásicas como la circulación de trabajadores, el establecimiento o la libre prestación de servicios adquieren una nueva dimensión al quedar incorporadas a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, haciendo gala de una doble funcionalidad: además de operar como garantes del mercado interior, conforman unos derechos individuales irrenunciables.

Por otro lado, a través del ejercicio de unas competencias materializadas en políticas concretas, la Unión Europea ha tenido que hacer frente a la liberalización de ciertos sectores, tradicionalmente prestados en régimen de monopolio por empresas controladas por el Estado bajo los pretextos de tratarse de servicios estratégicos y de constituir aspectos esenciales para la población, lo que ha generado –y continúa haciéndolo–, no pocos problemas.

¿Cómo admitir que las reglas del libre mercado pudieran erigirse en los dictados básicos de ámbitos tan vitales para el desarrollo de la economía y la procura del bienestar social como la energía, el transporte, los servicios postales o las telecomunicaciones? La respuesta es evidente: básicamente a través de la definición de políticas sectoriales serias, responsables y coherentes.

Ahora bien, nada ha sido fácil. No obstante, lo imposible es cuestión de tiempo.

La economía europea se ha transformado profundamente en los últimos años, ha sido capaz de sobrevivir al escenario de una competencia desarrollada a nivel planetario, dejando cierto sabor agrídulce en casi todos los Estados miembros en los años previos (y en los posteriores) a su adhesión, llevándose por delante sueños y expectativas por la vía de la imposición de reformas, de reestructuraciones y de mutaciones que desde el plano institucional, administrativo, agrícola o siderúrgico han sido soportadas estoicamente por muchos ciudadanos sin alcanzar a comprender el porqué de los esfuerzos y sacrificios que se les han venido reclamando.

Ante esta razón conviene explicar con el rigor que exhiben los autores de *Las políticas de la Unión Europea del siglo XXI* el balance entre las ventajas y los inconvenientes de este conjunto de valores.

La necesidad de garantizar la competitividad en el mercado interior, el extraordinario desarrollo de las infraestructuras estatales (sanidad, industria, autopistas, redes ferroviarias) –como consecuencia de las ingentes transferencias económicas desde la Unión–, sin olvidar acciones tan extraordinarias como las articuladas por el programa Erasmus, quizás representen los argumentos más visibles para comprender en positivo las políticas de la Unión Europea.

La libre circulación de personas, de mercancías y capitales ha permitido, en cierta medida, sobre la base de ciertos principios –algunos de ellos ni siquiera reconocidos a nivel de derecho primario– erigir un edificio de derechos y garantías comúnmente aceptadas, eso sí, con una regla de juego infranqueable y claramente identificable: la equiparación jurídica de todos los individuos, dando lugar al principio de no discriminación, del que resultan tributarias, sin excepción, todas y cada una de las políticas de la Unión Europea.

Sin embargo, también resulta honesto –y, desde luego, esta obra no lo elude– indagar las razones por las que, pese a la creación de la zona euro, no ha sido posible una convergencia real y jurídica de las políticas económicas, y que ha generado en algunos Estados miembros el sentimiento y, al mismo tiempo, el pretexto, de que el fracaso de la política nacional tiene por causa la indefinición o «deshumanización» de las políticas trazadas a nivel europeo.

Lo que subyace, en el fondo, son las tradicionales reservas a modificar el *statu quo* y, en definitiva, por utilizar, un eufemismo, el inmovilismo. Pretender imponer el modelo nacional, marcar la diferencia o el negado pero perceptible *patriotismo económico* de algunos gobiernos, no son sino intentos de generalizar, en el tapete económico de la Unión Europea, determinadas metodologías que por servir a unos pero no a otros dan lugar a la incomprensión, a la desorientación y a una ausencia de visión unitaria en un *espacio económico continental* que únicamente parece generar frustración.

¿Será posible mantener una moneda única con políticas económicas, fiscales o sociales excesivamente divergentes? ¿Estamos a las puertas del triunfo del individualismo de los Estados miembros sobre las políticas comunes de la Unión? ¿Son los Estados dueños de sus finanzas públicas (y de sus déficits)? ¿Cuál es el alcance de las políticas de la Unión Europea?

La Supreme Court irlandesa o el Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal de Alemania) han interpelado al Tribunal de Luxemburgo sobre las fronteras y matices de las políticas monetaria y económica de la Unión a propósito, respectivamente, del Mecanismo Europeo de Estabilidad –MEDE– (asunto Pringle, 2012) y del programa por el que se autorizaba al Sistema Europeo de Bancos Centrales a adquirir en los mercados secundarios bonos soberanos de los Estados miembros de la zona euro, bajo ciertos requisitos –«programa OMT» Outright Monetary Transactions– (asunto Gauweiler, 2015).

Las respuestas del Tribunal de Justicia, favorables al instrumento concernido en cada caso, permiten vislumbrar, no obstante, las dificultades del camino a transitar, sobre todo a la hora de diferenciar entre políticas, medidas económicas o monetarias y los respectivos objetivos que persiguen cada una, como acontecía en los expresados asuntos con la articulación de unas ayudas financieras, la preservación de la estabilidad de la zona euro, la estabilidad de los precios o, en fin, la coordinación de la política económica.

La importancia de las políticas de la Unión Europea ha sido enfatizada a lo largo de todo el proceso de construcción de la Unión Europea, dada su contrastada utilidad en la consecución de los objetivos de integración.

Algunas de esas políticas han operado como auténtico catalizador para superar situaciones insatisfactorias. Basta recordar los dos asuntos Comisión/Consejo (de 2005 y de 2007) en los que el Tribunal de Justicia avaló la aprobación (en el ámbito del otrora denominado primer pilar, es decir, el comunitario) de las normas para la coordinación de la criminalización de las infracciones más graves contra el medio natural (en el primer caso) o contra la contaminación marítima (en el segundo asunto) sobre la base, precisamente, de la política comunitaria del medio ambiente, con una incidencia directa sobre el espacio de seguridad, libertad y justicia y, más en particular, en la aproximación de legislaciones en materia penal, en el que las reticencias de los Estados miembros resultaban –y resultan– constantes.

Las propias políticas de la Unión Europea, en la medida que sirven para definir el campo de aplicación del Derecho de la Unión, permiten clarificar a tenor del artículo 51 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la aplicación de este instrumento jurídico y, en su caso, el efecto directo horizontal que eventualmente pudiera comportar, como decantan los asuntos *Küçükdeveci* (2010), *Åkerberg Fransson* (2013) o *Association de médiation sociale* (2014).

La perspectiva material de la Unión Europea genera recelos, dudas y litigios pero, al mismo tiempo, desde su dimensión funcional, constituye una excepcional oportunidad para la confianza, las certidumbres y el ensayo de consensos.

Cierto es que el éxito de cualquier política reclama la mayor uniformidad posible, resultando muy compleja su previa definición. Sin duda, para garantizar plenamente el *mercado común de los derechos fundamentales* (Ruiz-Jarabo) o para la optimación de los distintos objetivos que se persiguen, convendrá que los Derechos nacionales acrediten un alto grado de convergencia.

Sin embargo, una armonización de baja densidad o, incluso, la ausencia de la misma, vigoriza precisamente otro tipo de consideraciones como la confianza entre los Estados miembros –que ha permitido fundamentar, incluso, el principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de la justicia penal– y que responde a la idea de que aun cuando un Estado no trate cierta materia de igual o similar modo que otro, cabe esperar la presencia de

algunas coincidencias en los resultados, allá donde subyacen los mismos principios y valores.

A través de diversos sectores, el Derecho de la Unión Europea ha propiciado una verdadera catarsis de determinadas regulaciones nacionales, como revela sin ambages la incidencia de la protección del consumidor sobre nuestro Derecho privado o, desde otras perspectivas, la defensa de la competencia, el régimen de las ayudas de Estado, el medio ambiente, la contratación pública, la política de transportes o la energética sobre el Derecho administrativo español, empeñado con distinta fortuna, a partir de 1986, en la asimilación e integración de políticas y de objetivos de la Unión

En efecto, la necesidad de acometer en los ordenamientos nacionales las correspondientes correcciones y adaptaciones exigidas por el Derecho de la Unión Europea comporta en algunas tradiciones jurídicas determinadas, más allá de la concreta intervención legislativa, un profundo cambio de mentalidad a partir del cual se propicien transformaciones jurídicas y sociales de hondo calado.

Al fin y al cabo, no es sencillo cohesionar diversos ordenamientos que se superponen y que dan lugar a la multiplicación de las tradicionales fuentes de derecho o a la deslocalización de los acostumbrados centros jurisprudenciales y doctrinales, sin olvidar la creación de nuevas instituciones jurídicas que, por el impulso de nuevos principios jurídicos (en ocasiones, extraños en un ordenamiento dado), confirman este cambio de paradigma.

Una buena muestra la constituye la conocida *Directiva servicios* sobre aquéllos sistemas públicos que, como el español, tradicionalmente se han vertebrado en torno a las políticas de policía administrativa sobre la base de la autorización ¿Acaso ha sido fácil, en un breve periodo de tiempo, invertir una arquitectura jurídica que durante años ha pivotado sobre unos determinados conceptos para asentarse ahora sobre otras bases, extrañas o más propias de otros modelos?

También el Derecho de la Unión Europea ha permitido ralentizar, en cierta medida, la famosa huida del Derecho Administrativo ante la necesidad de una nueva organización, más racional y sostenible desde la perspectiva presupuestaria y financiera.

En cierto modo, los ordenamientos nacionales ofrecen una trayectoria de ida y de vuelta pues, redimidos y vertebrados por los principios europeos, reivindicados ahora, con más fuerza que nunca, sus conquistas y sus beneficios para la mejora de la comunidad de intereses que aglutina la Unión.

Llegados a este punto, es obligado enfatizar que esta obra aborda las políticas de la Unión Europea desde un contexto determinado, *en el siglo XXI*.

Eric Hobsbawm afirmaba que la historia nos ha llevado hasta donde hoy nos encontramos pero para el historiador británico sólo una cosa está clara: *«si la humanidad ha de tener un futuro, no será prolongando el pasado o el presente. Si intentamos construir el tercer milenio sobre estas bases, fracasaremos. Y el precio del fracaso, esto es, la alternativa a una sociedad transformada, es la oscuridad»* (The age of extremes: The short twentieth century, 1914-1991)

La contextualización de la acción de la Unión Europea en el siglo XXI, sobre la base de lo que es y de lo que debería ser explica, por sí misma, la magnitud de la decisiva contribución que este libro está llamado a tener para entender las claves y la evolución de las políticas de la Unión en los próximos años.

El enorme potencial transformador de la obra reside en la ejemplaridad dogmática y en la claridad conceptual que, por sí mismas, rinden sentido homenaje a la altura intelectual de sus autores.

Ha sido un honor prologar a este extraordinario plantel de especialistas en cada materia que, aunque mayoritariamente integrado por juristas, reúne también a ingenieros, científicos y economistas, cuyas respectivas trayectorias explican la agilidad y el rigor que, a lo largo de todo el texto, presiden un discurso altamente pedagógico, reflejando una envidiable confluencia de experiencias académicas y prácticas, algunas de ellas directamente relacionadas con el desarrollo o la interpretación, en primer línea, del Derecho de la Unión.

Podemos esperar a que evolucionen los acontecimientos políticos y sociales que se ciernen sobre Europa o, quizás, actuar directamente sobre ellos propiciando un cambio de rumbo a través de unas políticas serias, coherentes y próximas al ciudadano. La decisión es nuestra. El futuro también.

---

Decisión, compromiso y coherencia son las claves de un actuar que no resiste demora pues debemos estar convencidos del triunfo que para la libertad y el bienestar de todos representa una Europa social y tolerante. La partida la debemos ganar todos. «*No time for losers*» (Queen, *We are the champions*).

Madrid, diciembre de 2016