

TEMA 3. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Curso académico 2022 - 2023



VNIVERSITAT ID VALÈNCIA

DR. VALENTÍN BOU FRANCH
CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

	 VNIVERSITAT ID VALÈNCIA Facultad de Derecho
Jean Monnet Chair	Project No. 101048075
Strengthening European Values - SEV -	



Esta obra está protegida con una [Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#)

1. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LA UNIÓN EUROPEA

A. PRECISIONES CONCEPTUALES

B. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y LA UE

C. COMPETENCIAS EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS

D. LA CLÁUSULA DE IMPREVISIÓN: LA EXPLICITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS IMPLÍCITAS

E. LAS COMPETENCIAS RESERVADAS A LOS ESTADOS MIEMBROS

A. PRECISIONES CONCEPTUALES

1. Diferencia entre las competencias de los Estados y de las Organizaciones Internacionales (=UE)

- ⊖ Estados = entes de base territorial → competencias soberanas (todas las competencias)
- ⊖ Las Organizaciones Internacionales = entes de finalidad funcional → competencias de atribución:
 - Sin atribución → será una Organización Internacional incompetente → acto *ultra vires*
 - Competencias de la UE: son competencias específicas, concretadas caso por caso en los Tratados constitutivos
 - No delimitación competencial por materias
 - Competencias de las Organizaciones Internacionales (=UE) son competencias funcionales
 - Importancia objetivos o fines de cada Organización Internacional [Art. 1, §1 TUE \(p. 50\)](#)

1) UE = Organización Internacional intergubernamental → tendrá competencias de atribución

2) Principio de atribución de competencias explicitado en el TUE y TFUE

○ [Art. 1, §1 TUE \(p. 50\)](#)

○ [Art. 3.6 TUE \(p. 51\)](#)

○ [Art. 5.1 TUE \(p. 52\)](#)

○ [Art. 7 TFUE \(p.78\)](#)

3) Atribución de competencias a la UE

○ Debe existir un artículo en los Tratados constitutivos que así lo prevea

○ Doble límite:

• [Art. 5.2, lín. 1 TUE \(p. 52\)](#) límite a la actuación de la UE

• [Art. 13.2 TUE \(p. 55\)](#) límite a la actuación de las instituciones europeas

○ Si se excede cualquier límite → acto *ultra vires* → recurso de nulidad ante el TJUE

○ Garantía de la correcta aplicación de los Tratados constitutivos

• Control judicial de la competencia de la UE

↳ Obligación de motivar (requisito de validez) [Art. 296, §2 TFUE \(p. 168\)](#). Abarca:

○ Indicar la(s) base(s) jurídica(s) de cada acto de la UE

○ Indicar las fases del procedimiento de adopción

○ Indicar los motivos o razones de su adopción



4) Las competencias atribuidas a la UE ¿son irreversibles? ¿pueden ser recuperadas por los Estados miembros?

⊖ Jurisprudencia del TJCE: son irreversibles, salvo revisión de los Tratados constitutivos

- [Sentencia Costa c. ENEL \(p. 413, §7 \)](#)

- [Sentencia Agencia de Abastecimiento, §18-20 \(p. 272\)](#)

⊖ Reinterpretar por el Tratado de Lisboa:

- [Art. 48.2 TUE \(p. 71\)](#): revisar los Tratados constitutivos para aumentar o **REDUCIR** las competencias atribuidas a la UE

- Declaración 18 del Acta final del Tratado de Lisboa lo repite

- La UE puede decidir dejar de ejercer competencias compartidas con los Estados miembros [Art. 2.2 in fine TFUE \(p. 76\)](#)

- Se prevé la posible retirada de un Estado miembro [Art. 50 TUE \(pp. 72-73\)](#)

- Discurso de *David Cameron* 22.1.2013 → Retirada del Reino Unido

C. COMPETENCIAS EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS

1) El principio de atribución de competencias ¿significa que la UE sólo tiene las competencias explícitas o expresamente atribuidas en los Tratados?

⊖ No, por la doctrina de las competencias implícitas o tácitas

2) Reconocimiento jurisprudencial de las competencias implícitas de la UE

- ⊖ [Sentencia Fédéchar \(p. 261\)](#)

- ⊖ [Sentencia Italia c. Alta Autoridad 1960 \(pp. 263-264\)](#)

- ⊖ [Sentencia AETR, §12-14, 17-19, 22, 28 y 31 \(p. 267 y ss.\)](#)

D. LA CLÁUSULA DE IMPREVISIÓN: LA EXPLICITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS IMPLÍCITAS

- 1) Originalidad de la UE: desde los inicios de las Comunidades Europeas, previsión de un procedimiento para explicitar las competencias implícitas [Art. 352.1 TFUE](#) (p. 183)
- 2) Novedades del Tratado de Lisboa:
 - ⊗ Requiere aprobación previa del PE [Art. 352.1 TFUE](#) (p. 183)
 - ⊗ Por principio de subsidiariedad, sometido a control de los Parlamentos nacionales [Art. 352.2 TFUE](#) (p. 183)

LAS CONDICIONES PARA APLICAR LA CLÁUSULA DE IMPREVISIÓN

- 1) Cuatro condiciones para aplicar la cláusula de imprevisión (Art. 352 TFUE):
 - ⊗ Sólo para lograr un objetivo de la UE
 - ⊗ Que la acción de la UE sea necesaria para alcanzar uno de sus objetivos (no en la PESC)
 - PERO [Sentencia AETR, §95](#) (p. 271)
 - ⊗ Sin competencias explícitas previstas en los Tratados constitutivos
 - TJUE afirma el carácter subsidiario del Art. 352 TFUE
 - ⊗ Supuestos en los que está totalmente prohibido utilizar el Art. 352 TFUE:
 - (tradicional) exclusión de la PESC [Art. 352.4 TFUE](#) (p. 184)
 - (novedad del Tratado de Lisboa) [Art. 352.2 TFUE](#) (p. 183)

LOS LÍMITES A LA UTILIZACIÓN DE LA CLÁUSULA DE IMPREVISIÓN

- 1) Reacción del TJCE al uso abusivo de esta cláusula: no puede ser un medio de aumentar las competencias de las Comunidades Europeas, sin revisar previamente los Tratados constitutivos
 - ⊗ [Dictamen 2/94, §29-30](#)

- 1) Las competencias no atribuidas (explícita o implícitamente) a la UE siguen perteneciendo a los Estados miembros**
- 2) Explicado reiteradamente en el TUE**
 - ⊙ [Art. 4.1 TUE](#) (p. 51)
 - ⊙ [Art. 5.2 TUE](#) (p. 52)
- 3) La función de los Tratados constitutivos no es enumerar las competencias reservadas a los Estados miembros**
 - ⊙ PERO en ocasiones, se limitan las competencias de la UE, especificando las competencias reservadas a los Estados miembros, p. ej. [Art. 153.5 TFUE](#) (p. 124)
- 4) El Derecho de la Unión Europea puede condicionar, de manera limitada, el ejercicio discrecional de competencias soberanas reservadas a los Estados miembros (p. ej. interpretación del TJCE de “orden público”, “seguridad pública”, etc.)**

2. LA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

A. INTRODUCCIÓN

B. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

C. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS

D. LAS COMPETENCIAS DE APOYO, COORDINACIÓN Y COMPLEMENTO

E. LA COMPETENCIA ESPECIAL EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

A. INTRODUCCIÓN

1) Novedad del Tratado de Lisboa: delimita por primera vez las competencias de la UE (← por presión de los *Länders* alemanes)

⊖ Sigue doctrina y jurisprudencia previas

⊖ Para ello:

- distingue diversas categorías de competencias [Art. 2 TFUE \(p. 76\)](#)
- clasifica los “ámbitos” (no materias) de cada categoría de competencias [Arts. 3-6 TFUE \(pp. 76-78\)](#)

B. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

1) Concepto: [Art. 2.1 TFUE \(p. 76\)](#)

⊖ Consecuencia: excluye la acción normativa de los Estados miembros [Dictamen 1/75 \(p. 275 §7 a p. 276\)](#)

⊖ PERO la exclusión de los Estados miembros no es absoluta

- Previsión del [Art. 2.1 *in fine* TFUE \(p. 76\)](#)
- Si no hay ejercicio efectivo de la competencia exclusiva por la UE, habrá competencia transitoria de los Estados miembros [Sentencia Kramer, §30, 33-34 y 39-40 \(pp. 280-281\)](#)

2) Lista cerrada de ámbitos en los que la UE tiene competencia exclusiva [Art. 3 TFUE \(pp. 76-77\)](#)

- 1) Concepto residual: [Art. 4.1 TFUE \(p. 77\)](#)
- 2) Consecuencias [Art. 2.2 TFUE \(p. 76\)](#)
 - ⊙ ¿Competencias concurrentes? NO
 - ⊙ Primacía de la acción de la UE
- 3) No asimilar competencias compartidas ejercidas por la UE con las competencias exclusivas de la UE:
 - ⊙ La UE sólo puede ejercer una competencia compartida si cumple el principio de subsidiariedad
 - ⊙ (Protocolo 25) el acto adoptado por la UE al ejercer una competencia compartida no agota el ámbito en el que la UE tenga este tipo de competencia
 - ⊙ Si la UE decide dejar de ejercer una competencia compartida, los Estados miembros la recuperan
- 4) Pese a definición residual, TFUE identifica los ámbitos “principales” [Art. 4.2 TFUE \(p. 77\)](#)
- 5) Emergen competencias compartidas “especiales” (la acción de la UE no excluye la de los Estados miembros):
 - ⊙ Políticas económicas (Arts. 2.3 y 5.1 TFUE)
 - ⊙ Políticas de empleo (Arts. 2.3 y 5.2 TFUE)
 - ⊙ La investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio (Art. 4.3 TFUE)
 - ⊙ La cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria (Art. 4.4 TFUE)
 - ⊙ Las políticas sociales (Art. 5.3 TFUE)
 - ⊙ Por remisión del Art. 2.6 TFUE, otras que aparezcan en el TFUE (p. ej. Art. 114.4 y 5)

D. LAS COMPETENCIAS DE APOYO, COORDINACIÓN Y COMPLEMENTO

- 1) Acción de la UE complementa la acción de los Estados miembros
- 2) Concepto y límite [Art. 2.5 TFUE](#) (p. 76)
- 3) Ámbitos “cerrados” de este tipo de competencia [Art. 6 TFUE](#) (pp. 77-78)

E. LA COMPETENCIA ESPECIAL EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

- 1) Por su importancia, no se reconduce a las tres clasificaciones anteriores
- 2) La competencia especial es la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluida una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) [Art. 2.4 TFUE](#) (p. 76)
- 3) Principales razones de la “especialidad” de la PESC:
 - ⊙ [Art. 24.1, §2 TUE](#) (pp. 61-62)
 - ⊙ [Art. 42.2 TUE](#) (p. 68), etc.

3. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

A. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

A.1. El alcance del principio de subsidiariedad

A.2. Los controles de la aplicación del principio de subsidiariedad

B. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

A.1. EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

1) Regulado en:

⊗ el TUE:

- [Preámbulo, párrafo antepenúltimo TUE \(p. 50\)](#)
- [Art. 5.3 TUE \(p. 52\)](#)

⊗ [Protocolo nº 2 sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad](#)

2) Competencias a las que afecta: a las competencias no exclusivas de la UE. Son:

- ⊗ Las competencias compartidas
- ⊗ Las competencias de apoyo, coordinación y complemento

3) El principio de subsidiariedad limita el ejercicio de las competencias de la UE a las que se aplica:

- ⊗ Este principio determina si la UE debe intervenir o no, ejerciendo su competencia (NO se presume)
- ⊗ Si debe intervenir, será sólo en la medida en que esté justificado

4) La intervención de la UE debe justificarse. [[Protocolo nº 2](#). Antes, jurisprudencia TJCE [Sentencia Alemania c. PE y Consejo, §26-27 \(pp. 313-314\)](#)]:

- ⊗ ante la insuficiencia de la acción de los Estados miembros (a nivel central, regional y local)
- ⊗ por una mejor eficacia de la acción común
- ⊗ por las dimensiones supranacionales de la acción

5) Doble perspectiva del principio de subsidiariedad:

- ⊗ Defiende las competencias de los Estados miembros: la UE sólo intervendrá cuando sea estrictamente necesario
- ⊗ Afirma la necesidad de la intervención de la UE, cuando esté justificado



A.2. LOS CONTROLES DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

1) Regulado en: [Arts. 5.3, §2 y 12.b\) TUE](#); en [Protocolo nº 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la UE](#); y en [Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad](#)

2) El control previo por los Parlamentos nacionales

⊗ Es control político (preventivo, *a priori*) (=“sistema de alerta temprana”)

⊗ Consiste en:

- Obligación de remitir a Parlamentos nacionales (→ y ellos a los Parlamentos “regionales”) información sobre todo proyecto de acto legislativo
- Cada Parlamento nacional emite un dictamen motivado en 8 semanas si considera que el proyecto de acto legislativo es contrario al principio de subsidiariedad
 - Dos dictámenes si es Parlamento bicameral
- Si 1/3 Parlamentos nacionales emiten voto negativo: la Comisión debe reexaminar su propuesta
- Si mayoría votos negativos, el PE o el Consejo podrán devolver automáticamente a la Comisión su propuesta

3) El control posterior del Tribunal de Justicia

⊗ Es control judicial (*a posteriori*)

⊗ Obligación de motivar los actos legislativos en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad

⊗ Recurso de nulidad presentado por un Estado miembro “de conformidad con su Derecho interno” en nombre de su Parlamento nacional

1) Regulado en:

- ⊙ [Art. 5.4 TUE](#) (p. 52)
- ⊙ Protocolo nº 2

2) Competencias a las que afecta: a todas las competencias de la UE

3) Diferencias entre los principios de:

- ⊙ Subsidiariedad: determina si la UE debe o no intervenir, ejerciendo su competencia
- ⊙ Proporcionalidad: determina el alcance de la intervención requerida de la UE

4) Persigue evitar los excesos legislativos de la UE

- ⊙ Jurisprudencia del TJ [Sentencia Alemania c. PE y Consejo, §54](#) (p. 315)
- ⊙ Art. 5.4 TUE y [Protocolo nº 2](#): el principio de proporcionalidad se aplica:
 - Al contenido de los actos de la UE: las cargas económicas y administrativas serán lo más reducidas posible y proporcionales al objetivo a alcanzar
 - A la forma de los actos de la UE: tradicionalmente, se prefieren las directivas a los reglamentos europeos (dejan más margen de apreciación a los Estados miembros)

4. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN POR “ALGUNOS” ESTADOS MIEMBROS

A. INTRODUCCIÓN

B. LAS FÓRMULAS DE LA EXCLUSIÓN VOLUNTARIA

C. LAS COOPERACIONES REFORZADAS

C.1. Los antecedentes previos

C.2. El régimen de las cooperaciones reforzadas

D. MECANISMOS DE FLEXIBILIDAD ADICIONALES EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

A. INTRODUCCIÓN

- 1) Todo tratado internacional (incluidos los Tratados constitutivos UE) se debaten entre:
 - ⊗ Principio de la integridad del texto del tratado (=igualdad de derechos y deberes para todos)
 - ⊗ Principio de la flexibilidad del texto del tratado (=regímenes diferenciados especiales para algunos Estados)
- 2) En el proceso de integración europea:
 - ⊗ Antes del Tratado de Maastricht, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas siguieron, en general, el principio de la integridad del texto del tratado
 - Excepción: los “períodos transitorios” de las Actas de adhesión de nuevos Estados miembros (= principio de flexibilidad)
 - Esta posibilidad todavía persiste
 - ⊗ Con el Tratado de Maastricht aparece un objetivo político más ambicioso: la creación de la UE
 - Evidencia que:
 - No todos los Estados miembros tienen el mismo concepto de una Europa Unida
 - No todos Estados miembros quieren avanzar en profundizar la integración europea a la misma velocidad
 - ∅ Por unanimidad en la reforma de los Tratados constitutivos, ir al ritmo de los más lentos salvo que aparezcan fórmulas nuevas de flexibilización
- 3) Con el Tratado de Maastricht, aparecen las “**fórmulas de exclusión voluntaria**” (dimensión negativa)
 - ⊗ Uno o varios Estados miembros deciden voluntariamente (y consensuado con el resto de los Estados miembros) autoexcluirse (*opting out*) del ejercicio de algunas competencias atribuidas a las Comunidades Europeas o a la UE
- 4) Con el Tratado de Ámsterdam, aparecen “**cooperaciones reforzadas**” (dimensión positiva)
 - ⊗ Algunos Estados miembros irán en la vanguardia de la integración europea, permitiendo que el resto de Estados miembros se sume posteriormente

B. LAS FÓRMULAS DE LA EXCLUSIÓN VOLUNTARIA


1) En la creación de **la moneda única (“euro”)** desde el Tratado Maastricht

- ⊙ Protocolos sobre la situación especial de Reino Unido y Dinamarca
 - Se excluyen voluntariamente del establecimiento del euro (= *opting out*)
 - Posteriormente podrán incorporarse (= *opting in*) si cumplen las condiciones requeridas
- ⊙ El euro no es acervo comunitario → los Estados que se adhieran después, podrán elegir
 - Suecia se autoexcluyó al adherirse como nuevo Estado miembro (*opting out + opting in*)

2) En la **Política Social**

- ⊙ Con el Tratado de Maastricht, por *Margaret Thatcher*, la Política Social no se regula en el TCE, sino en un Protocolo especial que excluye al Reino Unido (*opting out*)
- ⊙ Con el Tratado de Ámsterdam, con *Tony Blair*, se deroga el Protocolo especial y la Política Social se incluye en el TCE para todos los Estados miembros (*opting in* del Reino Unido)

3) En el **Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)**

- ⊙ Situación especial de Reino Unido e Irlanda
 - Con Tratado de Maastricht, Reino Unido acepta la competencia de la UE sobre asilo e inmigración (pilar 3º: la CAJAI)
 - El Tratado de Ámsterdam “comunitariza” estas competencias (son una parte del ELSJ). Al incluirlas en el TCE → Reino Unido se opone a renunciar a la competencia sobre el control de fronteras exteriores → Afecta a Irlanda, por tratado internacional previo con Reino Unido → Fórmulas de exclusión voluntaria
 - Reino Unido (= *opting out* absoluto): podrá establecer un control de fronteras sobre el resto de los Estados miembros
 - Reino Unido + Irlanda (*opting out* relativo) entre sí: pueden celebrar los tratados internacionales que deseen sobre el control de sus fronteras
 - El resto de los Estados miembros respecto de Reino Unido (*opting out* recíproco) pueden establecer controles en las fronteras exteriores que deseen
- 

- **Tratado Lisboa: “comunitariza” todo el ELSJ**
 - Se extiende a todo el ELSJ el derecho de *opting out* con posibilidad de *opting in* de Reino Unido e Irlanda

⊕ **Situación especial de Dinamarca**

- **Dinamarca también se opuso a la “comunitarización” de la CAJAI → fórmulas flexibles:**
 - Derecho general de *opting out* respecto de cualquier medida adoptada en el ELSJ
 - En seis meses desde adopción, derecho de *opting in* respecto de una medida concreta
 - ∅ En este caso, celebrar un Tratado internacional entre la UE y Dinamarca (no se regulará por las normas del Derecho derivado europeo)
 - En cualquier momento podrá renunciar a toda su situación especial

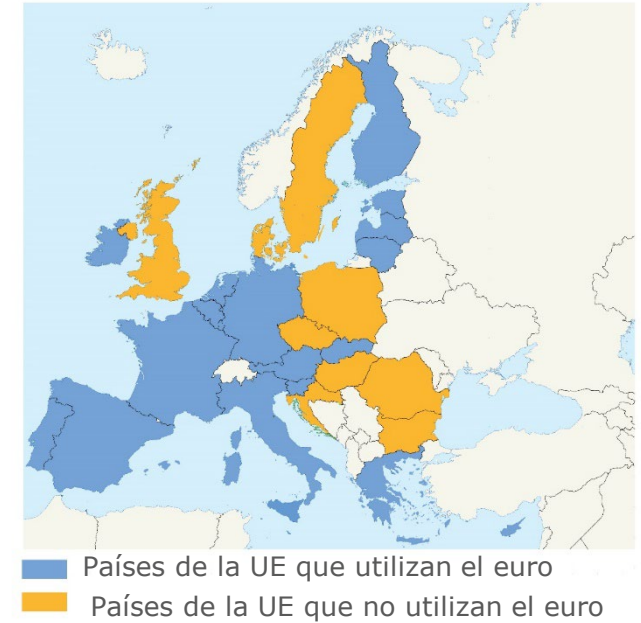
4) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (con el Tratado de Lisboa)

- ⊕ **Polonia [y Reino Unido] (¿Chequia? NO) se excluyen voluntariamente (*opting out*) de su aplicación**
- ⊕ **No hay prevista ninguna fórmula de *opting in***



¿Por qué el euro?

- Evita el riesgo de fluctuación y el coste del cambio de divisas
- Más opciones y precios estables para los consumidores
- Cooperación económica más estrecha entre los países de la UE



Puede utilizarse en cualquier país de la eurozona

- Monedas: una cara con motivos nacionales, otra cara común
- Billetes: no tienen cara nacional





Europa ofrece los mejores niveles de protección social del mundo y ocupa un puesto muy elevado en términos de calidad de vida y bienestar.

Una serie de iniciativas contribuyen al mantenimiento de esta situación:

- **La Carta Social Europea** garantiza una serie de derechos sociales y económicos fundamentales. Defiende un amplio abanico de derechos humanos de la vida diaria relacionados con el empleo, la vivienda, la salud, la educación, la protección social y el bienestar.
- El **Fondo Social Europeo** es el principal instrumento que posee Europa para apoyar el empleo, ayudar a los trabajadores a mejorar su ocupación y garantizar oportunidades laborales más justas para toda la ciudadanía de la UE. La inversión de 10.000 millones de euros al año mejora las perspectivas laborales de millones de europeos, en particular de quienes experimentan dificultades para conseguir trabajo.
- El objetivo principal de la **Estrategia Europea de Empleo** es crear más y mejores puestos de trabajo en toda la UE.
- La **Garantía Juvenil** representa el compromiso de todos los Estados miembros para que los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de
 - empleo
 - educación continua
 - formación de aprendizaje o
 - prácticasen un plazo de cuatro meses tras perder su empleo o poner fin a los estudios.



- La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE
- Cooperación contra el terrorismo
- La cooperación entre la policía y los agentes encargados del cumplimiento de la ley en distintos países de la UE
- Coordinación de las políticas de asilo e inmigración
- Cooperación judicial en materia civil

C.1. LOS ANTECEDENTES PREVIOS

1) El acervo de Schengen

- ⊙ Los Acuerdos de Schengen de 1985 y 1990 y su acervo se negociaron al margen de los Tratados constitutivos
 - Reino Unido e Irlanda se negaron a participar en el espacio Schengen (autoexcluidos)
 - Sí se añadieron Estados terceros a las Comunidades Europeas (Islandia y Noruega)
- ⊙ Tratado de Ámsterdam:
 - Estableció la integración del acervo de Schengen en el marco de la UE
 - Art. 1 del Protocolo nº 2: es una “cooperación reforzada” que afecta a 13 de los 15 Estados miembros (excluidos Reino Unido e Irlanda, por no obligarse por acuerdos Schengen)
 - Protocolo nº 4: pueden solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones de dicho acervo
 - Posición “especial” de Dinamarca (Protocolo nº 5): vinculada por el acervo Schengen, aunque no por todas las consecuencias de su comunitarización. Si decidiera vincularse → celebrar un tratado entre la CE y Dinamarca
- ⊙ Tratado de Lisboa: la situación se mantiene, ampliada a todo el ELSJ
 - Vincula a 26 de los 28 [hoy, 27] Estados miembros (=“cooperación reforzada”)
 - [Reino Unido e] Irlanda excluidos
 - Protocolo nº 20: mantienen control de sus fronteras
 - Protocolo nº 21: *opting out* del Título V TFUE, complementado con *opting in* en cualquier momento
 - Posición “especial” de Dinamarca (Protocolo nº 22): *opting out* general, pero con derecho de *opting in* internacional en seis meses siguientes a la adopción de medidas



⊙ Peculiaridades del “acervo Schengen (=“cooperación reforzada”) respecto del régimen general de las cooperaciones reforzadas:

- el Acervo Schengen se considera acervo de la UE → debe ser aceptado en su totalidad por los nuevos Estados miembros
- Es una cooperación reforzada en la que pueden participar Estados terceros a la UE:
 - Desde el inicio, Islandia y Noruega
 - Abierta a otros Estados: Suiza y Liechtenstein

2) La implantación del “euro” como moneda única

⊙ [Reino Unido], Dinamarca y Suecia se autoexcluyeron del euro

⊙ De los 25 Estados miembros restantes, sólo 19 (inicialmente, 11) están en la moneda única

⊙ Los 6 Estados miembros restantes, tienen la obligación de cumplir las condiciones para ingresar en el Eurogrupo

⊙ El euro es una auténtica cooperación reforzada [Arts. 136 y 137 TFUE](#) (pp. 117-118)

⊙ Única diferencia con el régimen general de las cooperaciones reforzadas: está previsto expresamente en el TFUE



'Schengen'

- No hay controles policiales o aduaneros en las fronteras entre la mayoría de los países de la UE y Noruega, Liechtenstein, Suiza e Islandia.
- Controles más estrictos en las fronteras exteriores
- Más cooperación entre las policías de los países miembros
- Posibilidad de comprar y llevar consigo productos de uso personal en los desplazamientos entre países de la UE



C.2. EL RÉGIMEN DE LAS COOPERACIONES REFORZADAS

1) Régimen general

⊙ [Art. 20.1, §1 TUE](#) (p. 59)

- Posibles sólo en el marco de las competencias no exclusivas de la UE
- Límites materiales: [Arts. 326-327 TFUE](#) (p. 178)

⊙ [Art. 20.1, §2 TUE](#) (pp. 59-60)

- Finalidad cooperaciones reforzadas
- Abiertas permanentemente a todos los Estados miembros
 - Confirmado en [Art. 328 TFUE](#) (p. 178)

2) Procedimiento:

⊙ Nunca en ámbitos de competencia exclusiva de la UE

⊙ [Art. 329.1 TFUE](#) (p. 179): Procedimiento general (en todos los ámbitos competenciales restantes, salvo en la PESC)

⊙ [Art. 329.2 TFUE](#) (p. 179): Procedimiento especial en la PESC

3) Autorización de una cooperación reforzada: [Art. 20.2 TUE](#) (p. 60)

⊙ Último recuso y mínimo de 9 Estados miembros

⊙ Sistema de votación

- [Art. 20.3 TUE](#) (p. 60)
- [Art. 330 TFUE](#) y mecanismo de flexibilidad en [Art. 333 TFUE](#) (p. 180)
- [Art. 238.3 TFUE](#) (p. 152)



4. Eficacia cooperaciones reforzadas [Art. 20.4 TUE](#) (p. 60)

- ⊙ Eficacia limitada (≈ eficacia relativa de los tratados internacionales)
- ⊙ Derecho de *opting out* para nuevos Estados miembros
 - Históricamente, Suecia y el euro

5. Adhesión de más Estados miembros a una cooperación reforzada ya existente

- ⊙ Procedimiento general (salvo en la PESC) [Art. 331.1 TFUE](#) (p. 179)
- ⊙ Procedimiento especial en la PESC [Art. 331.2 TFUE](#) (pp. 179-180)

6. Primera cooperación reforzada existente: [Reglamento \(UE\) nº 1259/2010 del Consejo, de 20.12.2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial](#) (14 Estados miembros, incluida España)

7. Poco utilizadas en la práctica:

- ⊙ [Reglamento \(UE\) 2016/1103 del Consejo, de 24.6.2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales](#) (18 Estados miembros, incluida España)
- ⊙ [Reglamento \(UE\) 2016/1104 del Consejo, de 24.6.2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas](#) (18 Estados miembros, incluida España)

1) Posibilidad de aplicar en la PESC cooperaciones reforzadas. Además:

2) Pese a la regla de la unanimidad en la adopción de decisiones PESC, existe la cláusula de “abstención constructiva” (el “No” de uno o varios Estados miembros no es un veto)

⊙ [Art. 31.1 TUE](#) (p. 64)

3) En el núcleo duro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

⊙ [Arts. 42.5 y 44.1 TUE](#) (pp. 68 y 69, respectivamente)

4) Novedad del Tratado de Lisboa: Cooperación estructurada permanente en el ámbito de la PCSD

⊙ [Arts. 42.6 y 46 TUE](#) (pp. 68 y 70, respectivamente)

- [Decisión \(PESC\) 2017/2315 del Consejo, de 11.12.2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes](#)
- [Decisión \(PESC\) 2018/340 del Consejo, de 6 de marzo de 2018, por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente \(CEP\)](#)