

materia

Institucións e Dereito da Unión Europea

unidade didáctica 2

A Unión Europea. Estrutura Xeral

Julio Jorge Urbina

Departamento de Dereito Público e Teoría do Estado
Facultade de Dereito



VICERREITORÍA DE EXTENSIÓN
UNIVERSITARIA, CULTURA E SOCIEDADE

titulación

Grao en Dereito



unidade didáctica 2

A Unión Europea. Estrutura Xeral

Julio Jorge Urbina
Departamento de Dereito Público e Teoría do Estado
Facultade de Dereito



© Universidade de Santiago de Compostela, 2010

Deseño

Unidixital

Edita

Vicerreitoría de Extensión Universitaria, Cultura
e Sociedade da Universidade de Santiago de
Compostela

Servizo de Publicacións
da Universidade de Santiago de Compostela

Imprime

Unidixital

Servizo de Edición Dixital da
Universidade de Santiago de Compostela

Dep. Legal: C 3977-2010

ISBN 978-84-9887-543-0

ADVERTENCIA LEGAL: reservados todos os dereitos.
Queda prohibida a duplicación, total ou parcial desta
obra, en calquera forma ou por calquera medio (elec-
trónico, mecánico, gravación, fotocopia ou outros) sen
consentimento expreso por escrito dos editores.

MATERIA: Institucións e Dereito da Unión Europea

TITULACIÓN: Grao en Dereito

PROGRAMA XERAL DO CURSO

Localización da presente unidade didáctica

UNIDADE DIDÁCTICA I: INTRODUCCIÓN AO PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

1. O rexionalismo internacional e o proceso de integración europea
2. Evolución e desenvolvemento do proceso de integración europea

UNIDADE DIDÁCTICA II: A UNIÓN EUROPEA. ESTRUCTURA XERAL

1. Caracteres xerais da Unión Europea
 - 1.1. A personalidade xurídica da Unión Europea
 - 1.2. Os obxectivos e principios da Unión Europea
2. A adhesión e a retirada da Unión Europea
 - 2.1. Proceso e requisitos da adhesión. A ampliación
 - 2.2. A retirada da Unión Europea
3. A acción exterior da Unión Europea. As particularidades da PESC

UNIDADE DIDÁCTICA III: A UNIÓN EUROPEA E O INDIVIDUO

1. A protección dos dereitos fundamentais na Unión Europea
2. A dimensión política na participación do individuo no proceso de integración europea.
 - 2.1. A cidadanía da Unión
 - 2.2. A participación dos cidadáns na vida política da Unión

UNIDADE DIDÁCTICA IV: O SISTEMA INSTITUCIONAL DA UNIÓN EUROPEA

1. Principios de Funcionamento
2. O Consello Europeo
3. O Consello
4. A Comisión
5. O Parlamento Europeo
6. O Tribunal de Xustiza da Unión Europea
7. Outras institucións e órganos da Unión Europea

UNIDADE DIDÁCTICA V: A ADOPCIÓN DE DECISIÓNS NA UNIÓN EUROPEA

1. O procedemento legislativo ordinario. Procedementos legislativos especializados
2. O procedemento de adopción de decisións na PESC

UNIDADE DIDÁCTICA VI: AS COMPETENCIAS DA UNIÓN EUROPEA

1. As competencias da UE e o principio de atribución
2. Caracteres das competencias da UE
3. Categorias e ámbitos de competencias da UE
4. Competencias implícitas
5. O exercicio de competencias conforme ao principio de subsidiariedade. O principio de proporcionalidade

6. Mecanismos de control do principio de subsidiariedade

UNIDADE DIDÁCTICA VII: O SISTEMA DE FONTES DO DEREITO DA UNIÓN EUROPEA

1. O Dereito Orixinario
2. O Dereito Derivado
3. O Dereito das Relacións Exteriores da Unión e o Dereito Internacional
4. Os Principios Xerais do Dereito. A Xurisprudencia.
5. Cara a unha configuración unitaria do sistema xurídico da Unión Europea

UNIDADE DIDÁCTICA VIII: A APLICACIÓN DO DEREITO DA UNIÓN EUROPEA

1. Autonomía e coordinación do ordenamento da UE e dos ordenamentos internos
2. Principio de primacía.
3. Principio de efecto directo
4. A execución do Dereito comunitario.

UNIDADE DIDÁCTICA IX: ORDENAMENTO XURÍDICO DA UNIÓN EUROPEA E ORDENAMENTO XURÍDICO ESPAÑOL

1. A atribución de competencias constitucionais ás Organizacións Internacionais: o artigo 93 da Constitución Española.
2. A primacía e a eficacia do Dereito da UE en España.
3. Os procedementos internos de aplicación do Dereito da UE. O procedemento legislativo e executivo.
4. O control do cumprimento do Dereito da Unión Europea
5. As Comunidades Autónomas e o Dereito da Unión Europea

UNIDADE DIDÁCTICA X: O CONTROL XURISDICIONAL DO DEREITO DA UNIÓN EUROPEA

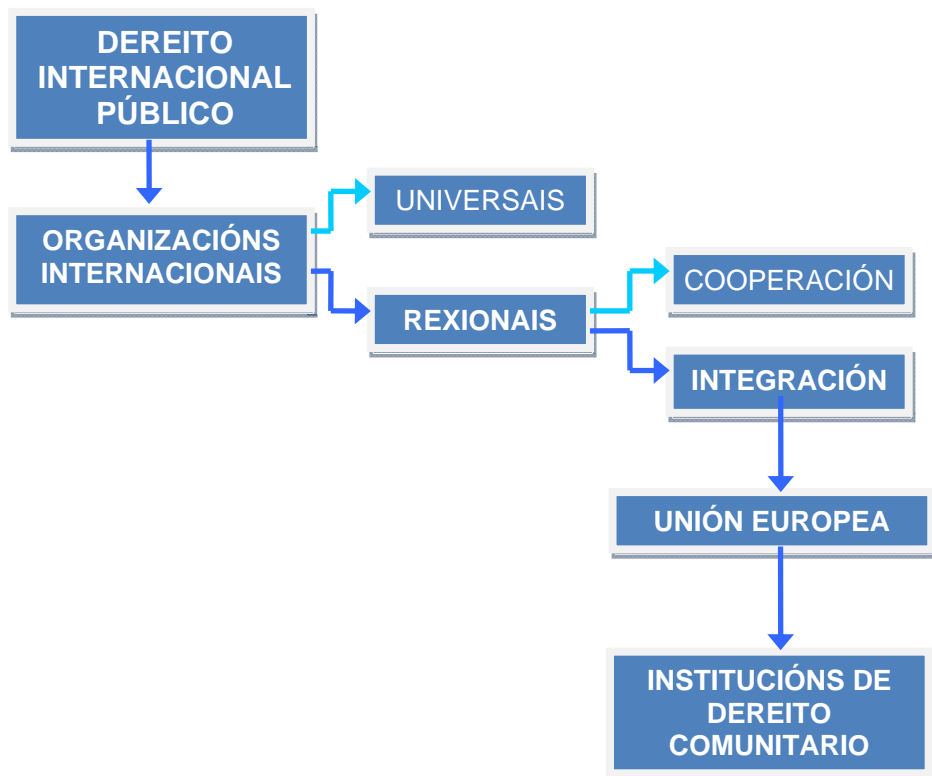
1. O Tribunal de Xustiza da Unión Europea e os tribunais nacionais
2. O xuíz nacional e a cuestión prexudicial: o control sobre a interpretación e validez do Dereito da Unión polo TXUE
3. Outros procedementos ante o TXUE
4. Cara a unha configuración unitaria do sistema xurisdicional da Unión Europea
 - 4.1. O control xurisdicional no ámbito do espazo de liberdade, seguridade e xustiza
 - 4.2. O non recoñecemento do control xurisdicional no ámbito da PESC

ÍNDICE

Presentación	7
Contextualización	8
Xustificación	8
Os obxectivos	9
Os contidos básicos	9
1. Caracteres xerais da Unión Europea.....	10
1.1. A personalidade xurídica da Unión Europea	10
1.2. Os obxectivos e principios da Unión Europea	13
2. A adhesión e a retirada da Unión Europea.....	14
3. A acción exterior da Unión Europea. As peculiaridades da PESC...	15
A metodoloxía	17
Avaliación	18
Bibliografía	19

PRESENTACIÓN

O estudo da Unión Europea e o seu ordenamento xurídico insírese dentro do ámbito dos estudos xurídicos internacionais, no fenómeno do rexionalismo, isto é, no establecemento de mecanismos de cooperación entre Estados en diferentes áreas rexionais para alcanzar determinados obxectivos de interese común. Este fenómeno, que non é exclusivo do continente europeo, concreouse na creación de moi diferentes Organizacións Internacionais Rexionais, algunhas das cales van máis aló da mera cooperación intergubernamental e serven como canle para o desenvolvemento de procesos de integración. Este é o caso da Unión Europea, que constitúe un modelo único de Organización Internacional de integración á que os Estados cederon o exercicio de competencias soberanas e que deron lugar á creación dun novo sistema xurídico, o Dereito da Unión Europea, que goza de autonomía respecto do Dereito Internacional Público e dos Dereitos internos dos Estados membros, pero que está estreitamente relacionado con ambos os ordenamentos xurídicos.



Esta materia ten como propósito introducir o alumnado no estudo da estrutura da Unión Europea e das peculiaridades do seu ordenamento xurídico. Trátase así de ofrecer unha visión xeral do funcionamento das

institucións comunitarias e dos mecanismos e procedementos a través dos cales se elabora e se aplica o Dereito da Unión Europea (repartición de competencias, sistema de fontes, mecanismos de aplicación ou mecanismos de control), que facilite a comprensión dos trazos distintivos deste ordenamento xurídico peculiar e lle permita a aplicación das súas normas naqueles ámbitos do Dereito español que se vexan afectados por elas.

Nesta materia non se busca examinar todos os ámbitos materiais – cada vez máis amplos– que son obxecto de regulación polo ordenamento xurídico da Unión Europea, senón que esta normativa comunitaria específica deberá ser estudada naquelas disciplinas do Dereito español que se vexan afectadas pola acción das institucións europeas, pois iso permitirá ofrecer así ao alumnado, desde un punto de vista material, unha perspectiva máis completa, que xa non debe quedar limitada ao estudo do Dereito positivo interno, senón que debe ter en conta o impacto da normativa comunitaria, que resulta cada vez máis importante.

CONTEXTUALIZACIÓN

A partir destas consideracións xerais, a unidade didáctica que agora se presenta sitúase dentro da materia *Institucións e Dereito da Unión Europea*, que se impartirá no segundo curso (segundo cuadrimestre) do Grao en Dereito no curso 2011-2012. Na actualidade, esta materia denomínase *Institucións de Dereito Comunitario*, e conserva a mesma localización no Plan de estudos da Licenciatura en Dereito, así como a súa estrutura básica e contidos. Esta diferenza de denominación vén tamén esixida polas reformas introducidas polo Tratado de Lisboa. Os seus destinatarios son os estudantes de segundo curso da Licenciatura ou do Grao en Dereito.

Esta unidade didáctica está destinada a expor aos alumnos as principais características da Unión Europea tras os cambios introducidos na súa estrutura polo Tratado de Lisboa. Por esta razón, está situada en segundo lugar no programa xeral da materia, tras a explicación dos factores de influíron na aparición do proceso de integración e da evolución que experimentou desde a Declaración Schuman de 9 de maio de 1950 até a actualidade.

A explicación da unidade didáctica ocupará en total oito horas, das cales seis terán un carácter expositivo e dúas serán prácticas.

XUSTIFICACIÓN

Esta unidade didáctica resulta básica, pois facilita a comprensión dos caracteres xerais da Unión Europea, que é a Organización Internacional a través da cal se articula o proceso de integración tras a entrada en vigor do Tratado de Lisboa. Antes de entrar a examinar os diferentes aspectos institucionais, é necesario que os alumnos teñan unha visión xeral da Unión Europea, das súas peculiaridades e dos seus trazos característicos. Así

ofrécese ao estudante unha panorámica ampla da estrutura da Unión Europea, destacando os seus aspectos fundamentais, como a personalidade xurídica, os obxectivos e principios ou a condición de membro desta nova Organización Internacional (adhesión e retirada). Unha das singularidades que afectan á estrutura atópase na definición da acción exterior da Unión Europea, dentro da cal se sitúa a Política Exterior e de Seguridade Común (PESC), cuxo funcionamento non segue o modelo da integración, senón o da cooperación intergubernamental.

As formulacións xerais desta unidade didáctica van ser necesarias para proporcionar aos alumnos unha visión clara e de conxunto da estrutura e do funcionamento da Unión Europea. Introdúcese así ao estudante en certos conceptos básicos do proceso de integración na súa actual configuración e facilítase a comprensión doutros aspectos máis específicos do programa da materia, especialmente os relativos á estrutura institucional, á toma de decisións ou aos caracteres do seu ordenamento xurídico.

OS OBXECTIVOS

Esta unidade didáctica contribúe ao obxectivo xeral da materia de proporcionar aos alumnos unha adecuada comprensión do proceso de integración europea e das súas peculiares características e funcionamento. Desde esta perspectiva, ao acabar esta unidade didáctica os alumnos deben ser capaces de:

- Saber que é en termos xerais a Unión Europea e cal é o seu papel dentro do proceso de integración europea.
- Comprender os principais trazos característicos que afectan á estrutura da Unión Europea e ao seu funcionamento tras a entrada en vigor do Tratado de Lisboa.
- Ser consciente da existencia dun dobre modelo de funcionamento dentro da Unión Europea: integración comunitaria e cooperación intergubernamental.
- Identificar as peculiaridades da acción exterior que afectan á estrutura da Unión Europea, sobre todo, en relación coa PESC como unha política intergubernamental.
- Coñecer os aspectos relacionados coa condición de membro da Unión Europea (adhesión e retirada).

OS CONTIDOS BÁSICOS

A entrada en vigor do Tratado de Lisboa o pasado 1 de decembro de 2009 supuxo a introdución de importantes cambios na estrutura e no ordenamento xurídico da Unión Europea, abrindo así unha nova etapa no proceso de integración. Péchase con iso tamén un longo e axitado período de reforma caracterizado por unha primeira fase de «euforia constitucional», que se pechou abruptamente co rexeitamento dos cidadáns de Francia e

Países Baixos á ratificación do *Tratado polo que se establece unha Constitución para Europa*, de 29 de outubro de 2004; e por unha segunda de volta á «realidade intergubernamental», froito da cal foron os textos que acaban de entrar en vigor.

O Tratado de Lisboa establece así un novo marco xurídico estable para a Unión Europea no que se conservan moitas das novidades introducidas no Tratado Constitucional. A partir desta idea, é necesario expor aos alumnos as principais reformas introducidas polo Tratado de Lisboa, especialmente as que afectan á natureza xurídica e á estrutura da Unión Europea.

1. Caracteres xerais da Unión Europea

Á hora de caracterizar o novo Tratado de Lisboa é preciso aclarar que baixo este nome inclúense dous tratados que reforman os anteriores: Tratado da Unión Europea (TUE) e Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE). Non se trata en sentido estrito dunha refundación da Unión Europea, como facía o Tratado Constitucional, nin dunha revisión dos tratados constitutivos precedentes (Tratado da Unión Europea e Tratado constitutivo da Comunidade Europea), senón dunha reforma ou renovación ampla do seu articulado, con cambios moi significativos na súa estrutura e funcionamento. A novidade máis significativa é a fusión das anteriores Unión Europea e Comunidade Europea nunha única entidade dotada de personalidade xurídica propia. Así, das antigas comunidades europeas só segue manténdose de forma case testemuñal o EURATOM. Outro aspecto novo que debe ser destacado refírese á nova configuración dos obxectivos e principios da Unión Europea

1.1. A personalidade xurídica da Unión Europea

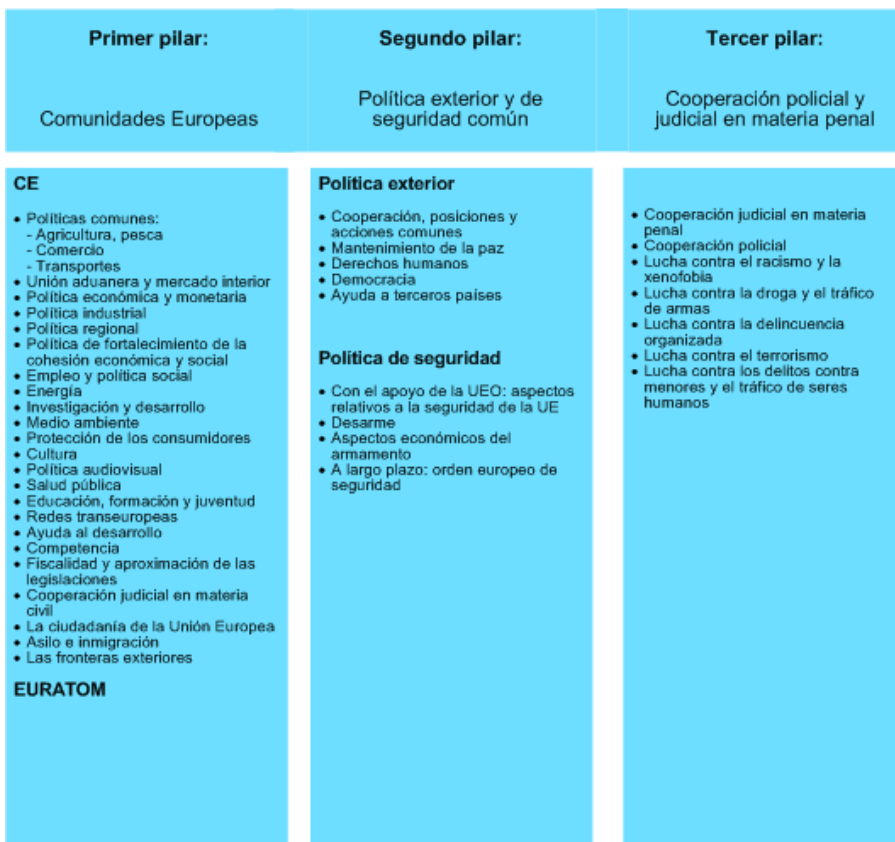
Un dos aspectos máis importantes do Tratado de Lisboa é a creación dunha nova Unión Europea, tal como aparece recollido no artigo 1 do TUE, «á que os Estados membros atribúen competencias para alcanzar os seus obxectivos comúns» e que substitúe e sucede á Comunidade Europea nos seus dereitos e obrigacións. Constitúese así unha nova Organización Internacional dotada de personalidade xurídica propia, como queda confirmado expresamente no artigo 47 do TUE. Son, por tanto, os Estados membros os verdadeiros protagonistas do proceso, pois a eles corresponde en definitiva a decisión da creación desta nova Organización Internacional. A Unión Europea non foi nin é un poder orixinario creado a partir dun acto constituínte popular; non é así un Estado, senón unha asociación voluntaria destes, á que se dota de competencias concretas que pode exercer nas condicións establecidas nos tratados internacionais que a crean e regulan o seu funcionamento.

A Unión Europea é así froito da vontade dos Estados membros. Por iso, afirmouse con razón, que a pesar de todos os cambios experimentados no proceso de integración, a verdadeira natureza da Unión Europea e do

seu Tratado constitutivo segue ancorada no Dereito das organizacións internacionais. Iso non significa que se exclúa o papel dos cidadáns, tal como se deriva do recoñecemento por parte da doutrina e da xurisprudencia do principio da dobre lexitimidade: democrática e internacional. Así se recollía expresamente no artigo I-1 do Tratado Constitucional, no que se afirmaba que a Unión Europea «nace da vontade dos cidadáns e dos Estados de Europa». A desaparición desta referencia no Tratado de Lisboa non implica un rexeitamento ao principio en si mesmo, pero serve para recoñecer o papel preponderante que seguen xogando os Estados membros.

A caracterización da Unión Europea como unha Organización Internacional ten a súa importancia, pois supón, ademais, a desaparición da dualidade existente entre a Comunidade Europea e a Unión Europea e, relacionada con ela, a supresión da estrutura de piares que caracterizara ao proceso de integración desde a adopción do Tratado de Maastricht en 1992. Dentro desta estrutura, que se representou utilizando a imaxe dun templo grego, coexistían dous modelos de funcionamento: un piar comunitario, representado polas Comunidades Europeas, e dous piares intergubernamentais, a Política Exterior e de Seguridade Común e a Cooperación Policial e Xudicial en materia Penal. A diferenza fundamental entre ambos os modelos radica en que nestes últimos piares non se ha levar a cabo unha transferencia no exercicio de competencias soberanas ás institucións da Unión Europea como ocorreu co piar comunitario. Os Estados membros preferiron manter o seu poder autónomo de decisión neses ámbitos e limitarse a unha cooperación intergubernamental.

La Unión Europea



Fonte: EUR-Lex

Esta estrutura de piares desaparece formalmente do Tratado de Lisboa, aínda que, como se verá máis adiante, persisten certas singularidades que afectan a algunha das políticas (a PESC e, vinculada a ela, a Política Común de Seguridade e Defensa) e que as achegan máis á cooperación intergubernamental que á integración.

Con esta atribución de personalidade xurídica á Unión Europea recoñécese a súa capacidade para ser titular de dereitos e obrigacións no ordenamento xurídico internacional, así como a posibilidade de facer valer devanditos dereitos e de responder tamén internacionalmente en caso de violación destas obrigacións. Supón en consecuencia a aparición dun novo suxeito con capacidade para actuar no interior dos Estados e no ámbito

internacional. Pero esta personalidade xurídica ten un carácter funcional, o que significa que vai estar limitada ao logro dos obxectivos encomendados polos Estados á Unión Europea e que como tales figuran no seu tratado constitutivo. Por iso, para coñecer o alcance real desta personalidade xurídica é necesario examinar os obxectivos da Unión Europea.

1.2. Os obxectivos e principios da Unión Europea

Os obxectivos da Unión Europea figuran no artigo 3 do TUE, tal como foi modificado polo Tratado de Lisboa. Estes obxectivos xerais son esenciais, pois xustifican a propia existencia da Unión e permiten definir os ámbitos nos que pode actuar. A consecución destes obxectivos é o que xustifica a atribución á Unión Europea do exercicio de competencias soberanas por parte dos Estados, tal como se dispón no artigo 3,6 do TUE.

O artigo 3,1 do TUE sinala con carácter xeral que a Unión ten como finalidade promover a paz, os seus valores e o benestar dos seus pobos, para logo apuntar nos parágrafos seguintes os fins da Unión tanto cara ao interior como cara ao exterior. Entre os primeiros atópanse os seguintes:

- Alcanzar un espazo de liberdade, seguridade e xustiza sen fronteiras interiores no que estea garantida a libre circulación de persoas conxuntamente con medidas adecuadas en materia de control das fronteiras exteriores, asilo, inmigración e de prevención e loita contra a delincuencia.
- Establecer un mercado interior, no que a Unión obrará en prol do desenvolvemento sustentable de Europa baseado nun crecemento económico equilibrado e na estabilidade dos prezos, nunha economía social de mercado altamente competitiva tendente ao pleno emprego e ao progreso social, un nivel elevado de protección e mellora da calidade do medio ambiente.
- Combater a exclusión social e a discriminación e fomentar a xustiza, a igualdade e a solidariedade así como a protección dos dereitos do neno.
- Fomentar a cohesión económica, social e territorial entre os Estados membros.
- Respeitar a diversidade cultural e lingüística.
- Establecer unha unión económica e monetaria.

En canto aos obxectivos cara ao exterior, a Unión Europea promoverá os seus valores e contribuirá á protección dos seus cidadáns, á vez que participará no desenvolvemento dos obxectivos de paz, seguridade, desenvolvemento sustentable, solidariedade, comercio libre e xusto, erradicación da pobreza, respecto dos dereitos humanos e do Dereito internacional, en particular da Carta das Nacións Unidas (artigo 3,5 do TUE).

Débese destacar que entre os obxectivos da Unión Europea non figura o de manter e desenvolver o acervo comunitario. Este obxectivo expresaba o carácter progresivo do proceso de integración, é dicir, o avance

constante deste en cada reforma, posto que cada revisión dos tratados se facía sobre a base do xa existente. A supresión deste podería dar a entender que cabe a posibilidade de que nun futuro se poida producir un retroceso no grao de integración alcanzado. Neste sentido, a aceptación dunha posible *renacionalización* de competencias a través dunha revisión do Tratado, prevista no artigo 48 do TUE, apunta nesta dirección.

Para alcanzar os obxectivos sinalados anteriormente, e sobre a base dos valores comúns enunciados no artigo 2 do TUE, a Unión Europea vai actuar conforme unha serie de principios fundamentais, algúns dos cales figuran expresamente nos Tratados e outros derivan da xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea.

Pódense clasificar en dúas grandes categorías: principios relativos á estrutura da Unión Europea e principios relativos ao funcionamento da Unión Europea.

Os principios relativos á estrutura da Unión Europea son os seguintes:

- Principio democrático (art. 9 TUE)
- Principio da comunidade de Dereito
- Principio de igualdade dos Estados membros (art. 4,2 TUE)
- Principio de dobre lexitimidade
- Principio do marco institucional único (art. 13 TUE)

Os principios relativos ao funcionamento da Unión Europea son os seguintes:

- Respecto das identidades nacionais (art. 4,2 TUE)
- Cooperación leal (art. 4,3 TUE)
- Atribución de competencias (art. 5, 2 TUE)
- Subsidiariedade e proporcionalidade (art. 5, 3 e 4 TUE)
- Solidariedade económica e suficiencia de medios
- Transparencia (art. 11 TUE)
- Equilibrio institucional (art. 13, 2 TUE)
- Progresividade

2. A adhesión e a retirada da Unión Europea

A Unión Europea constitúe unha Organización Internacional aberta á incorporación doutros Estados. A natureza aberta do proceso de integración explica que dos seis membros orixinais se pasase aos vinte e sete actuais e se sigan negociando novas ampliacións. A adhesión faise seguindo un procedemento único regulado no artigo 49 do TUE.

O Estado candidato ha de ser un Estado europeo. A condición de Estado europeo non depende exclusivamente de criterios xeográficos senón que atende tamén a factores históricos e culturais que configuran o que se coñece como «identidade europea», cuxos límites, como os da propia Europa, son difusos. Debe respectar, ademais, os valores da Unión

Europea mencionados no artigo 2 do TUE: dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Dereito e respecto dos dereitos humanos, incluídos os dereitos das persoas pertencentes a minorías.

Xunto aos requisitos contidos no artigo 49 do TUE, véñense esixindo de feito unha serie de condicións tácitas: a aceptación do acervo comunitario, o que implica a imposibilidade de condicionalo ou renegocialo; a existencia dunha economía de mercado aberta e de libre competencia, un aceptable grao de converxencia económica e de igualdade no nivel de desenvolvemento e a existencia dun funcionamento razoablemente eficaz da economía nacional e dun marco xurídico e administrativo adecuado; a capacidade para asumir as obrigacións derivadas da condición de membro; ou a capacidade da propia Unión Europea de absorber novos membros mantendo ao mesmo tempo o ritmo da integración. Estas dúas últimas condicións deixan unha marxe de apreciación á Unión Europea á hora de decidir sobre o ingreso dun novo membro.

O Estado candidato dirixirá a súa solicitude ao Consello e informarase ao Parlamento Europeo e aos Parlamentos nacionais; o Consello pronunciarase por unanimidade despois de consultar a Comisión e previa aprobación do Parlamento Europeo, o cal se pronunciará por maioría dos seus membros. Tras as negociacións co Estado candidato, o resultado final plásmase nun acordo entre os Estados membros e o Estado candidato, denominado Acta de Adhesión, que deberá ser ratificada por todos os Estados.

Un dos aspectos novos do Tratado de Lisboa é o recoñecemento da posibilidade de retirada dos Estados membros da Unión Europea, prevista no artigo 50 do TUE. O Estado notificará a súa intención ao Consello Europeo e levará a cabo por unha destas vías:

- Previa celebración dun acordo internacional entre a Unión Europea e o Estado membro de que se trate.
- Pasados dous anos desde que o Estado membro en cuestión comunicara ao Consello Europeo o seu desexo de facelo.

Esta posibilidade respecta plenamente a soberanía do Estado, pero introduce unha alteración fundamental na natureza da integración europea, que até agora se entendeu como un proceso irreversible. A inclusión no TUE desta facultade constitúe unha manifestación máis do notable escoramento intergubernamental que experimentou a Unión Europea tras a reforma operada polo Tratado de Lisboa, isto é, do reforzamento da posición dos Estados fronte aos intereses estritamente comunitarios.

3. A acción exterior da Unión Europea. As peculiaridades da PESC

O proceso de integración europea tivo practicamente desde as súas orixes unha importante proxección internacional, que constitúe un dos seus aspectos máis singulares e complexos. A iso contribuíu a atribución de competencias en materia de relacións económicas exteriores ás Comunidades Europeas, a partir do recoñecemento da súa personalidade

xurídica internacional. Iso implicaba á súa vez unha separación entre os aspectos económicos e o resto dos ámbitos da política exterior, que seguían sendo de competencia estatal. Esta distinción máis teórica que real mantívose coa creación dunha Política Exterior e de Seguridade Común (PESC) no Tratado de Maastricht, como un pilar de natureza intergubernamental, separado das relacións exteriores das Comunidades Europeas, que se situaban dentro do pilar comunitario. Esta dualidade resultaba moi problemática e restaba eficacia á Unión Europea.

Por iso, o Tratado de Lisboa buscou asegurar a unidade e coherencia da acción exterior da Unión Europea. A desaparición formal da estrutura de piares permitiría avanzar cara a esta unidade, igual que a atribución de personalidade xurídica á Unión Europea ou a definición dun conxunto de principios e obxectivos comúns, previstos no artigo 21 do TUE. Non obstante nestes avances, na práctica, mantense a separación entre as relacións exteriores que son competencia da Unión Europea e o resto da política exterior, que segue permanecendo no marco da PESC. Así o confirma o artigo 40 do TUE. A iso contribúe a regulación específica desta política e o recoñecemento de certas «peculiaridades» na súa definición e execución (artigo 24,1 do TUE), que a sitúan dentro dunha lóxica intergubernamental. Persiste así na práctica esa estrutura dual que caracterizaba a Unión Europea con anterioridade á reforma do Tratado de Lisboa, aínda que agora só afecta á acción exterior. Dentro dela, a PESC configúrase como unha política que segue conservando o seu carácter netamente intergubernamental.

Fóra dos ámbitos da PESC, a acción exterior da Unión Europea baséase no recoñecemento da personalidade xurídica desta nova organización internacional e na atribución –expresa ou implícita– de competencias exteriores. A partir destes elementos, a capacidade internacional da Unión Europea ten as seguintes manifestacións:

- Poder de concluír tratados internacionais.
- Dereito de legación activa e pasiva.
- Participación en organizacións e conferencias internacionais.
- Responsabilidade internacional.
- Sancións internacionais.

A PESC, a diferenza do que ocorre co resto dos ámbitos da acción exterior, régúlase no TUE e non no TFUE, o que a dota dunha primeira especificidade, que se manifesta tamén no diferente papel que xogan as Institucións, en que mantén procedementos de toma de decisións propios e en que se exclúe con carácter xeral a competencia do Tribunal de Xustiza. Todo iso dá a entender que o funcionamento desta política baséase na cooperación intergubernamental. A este respecto, o Tratado de Lisboa non introduciu ningún cambio na súa natureza, a diferenza do que ocorreu co outro pilar intergubernamental.

Unha das peculiaridades da PESC atópase no marco institucional encargado da súa definición e de tomar as decisións pertinentes. Obsérvase nesta política unha diversificación funcional e procesual moi intensa, que dá lugar a que as Institucións exerzan nela funcións moi diferentes ao resto dos

ámbitos e políticas da Unión Europea. Así, o Consello Europeo e o Consello desempeñan un papel fundamental na definición e execución da PESC, o que é plenamente coherente co carácter intergubernamental desta política. Débese destacar, ademais, a creación da figura do alto representante da Unión para Asuntos Exteriores e Política de Seguridade, ao que se encomenda un papel destacado na presentación de propostas nesta política e na execución das decisións adoptadas polo Consello. A súa dobre posición de presidente do Consello de Asuntos Exteriores e vicepresidente da Comisión facilitalle o labor de coordinación da PESC con outros ámbitos da acción exterior. Para apoialo na súa tarefa créase un Servizo Europeo de Acción Exterior. A Comisión e o Parlamento Europeo ocupan un papel secundario dentro da PESC, a pesar das competencias que teñen noutros ámbitos da acción exterior.

O sistema de adopción de decisións en materia de PESC constitúe unha manifestación máis da natureza intergubernamental desta política. A regra xeral en materia de adopción de decisións tanto no Consello Europeo como no Consello é a unanimidade, admitíndose nalgúns supostos concretos a posibilidade de tomar decisións por maioría cualificada. Neste aspecto, hai unha diferenza fundamental co resto das políticas da Unión Europea, onde a regra é a inversa. Pero explícase porque a PESC segue un modelo de cooperación no que non se produciu ningunha transferencia no exercicio de competencias soberanas. Os Estados membros seguen sendo os titulares da competencia en materia de política exterior.

Dentro da PESC inclúese a progresiva definición dunha Política Común de Seguridade e Defensa (PCSD). O Tratado de Lisboa levou a cabo unha definición máis detallada desta política. A súa finalidade é ofrecer á Unión Europea capacidade operativa baseada en medios civís e militares, aos que poderá recorrer en misións fóra da Unión que teñan como obxectivo garantir o mantemento da paz, a prevención dos conflitos e o mantemento da seguridade internacional, conforme aos principios das Nacións Unidas (misións *Petersberg*). Son os Estados membros os que proporcionarán os medios necesarios. Así o dispón o artigo 42 do TUE. O carácter intergubernamental da PCSD queda plasmado no parágrafo 4 do devandito artigo onde se establece a necesidade de unanimidade para que o Consello poida adoptar decisións respecto diso. Ademais, o desenvolvemento da PCSD non poderá afectar o carácter específico das políticas propias dalgúns Estados membros.

METODOLOXÍA

A explicación destes contidos vaise a levar a cabo seguindo un método fundamentalmente expositivo. A través de diferentes clases teóricas íranse presentando ao estudante os principais trazos característicos da Unión Europea e identificaranse as súas peculiaridades, así como os cambios experimentados tras a entrada en vigor do Tratado de Lisboa. Como apoio ás explicacións, utilizaranse medios audiovisuais nos que sistematizarán os principais contidos da unidade didáctica e destacaranse os conceptos esenciais que os alumnos teñen que coñecer e comprender. Estas ideas

básicas recolleranse nunha presentación multimedia que será entregada por escrito ao estudante e que lle axudará na preparación do exame.

Este método expositivo completarase coa realización de clases prácticas, que poderán consistir na lectura e comentario de documentos ou na resolución de casos prácticos en aspectos tales como a PESC. Iso permitirá aos alumnos comprender mellor as peculiaridades desta política intergubernamental e as súas diferenzas con outros ámbitos da acción exterior ou con outras políticas da Unión Europea.

A elección destes métodos vén condicionada polo contexto no que se imparte a docencia desta materia, caracterizado polo elevado número de alumnos (un total de 495 no curso 2009-2010, repartidos en tres grupos). Esta circunstancia limita a aplicación doutros métodos que favorezan máis a interacción entre profesor e estudante. A metodoloxía elixida vén influída tamén polo carácter preferentemente cognitivo dos obxectivos da unidade didáctica. Nela o que se busca é que os alumnos coñezan a estrutura básica da Unión Europea e os principios que rexen o seu funcionamento, para que poida aplicar estas nocións xerais noutras partes do programa da materia.

AVALIACIÓN

A avaliación desta unidade didáctica realizarase de forma conxunta co resto das unidades didácticas contidas no programa xeral da materia a través dun exame final que estará composto por unha parte teórica e unha parte práctica.

Ademais desta avaliación xeral, o docente levará a cabo unha certa avaliación desta unidade didáctica a través da valoración da participación activa dos alumnos na aula e, sobre todo, dos comentarios ou casos prácticos realizados polos estudantes como parte da actividade docente desta unidade didáctica. O profesor comprobará a asistencia ás clases prácticas e a entrega puntual dos comentarios por escrito. Iso permitiralle comprobar se os estudantes alcanzaron os obxectivos básicos da unidade didáctica.

BIBLIOGRAFÍA

- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José (2010): *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y su personalidad jurídica*, Granada: Comares.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A. (2009): «Algunas consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea tras la firma del Tratado de Lisboa». En Badia Martí, Anna María; Pigrau Solé, Antoni; Olesti Rayo, Andreu (coords): *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, 2 vols, Madrid: Marcial Pons, pp. 975-1001.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (2008): «El escoramiento intergubernamental de la Unión». En Martín y Pérez de Nanclares, José (coord.): *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*, Madrid: lustel, pp. 227-239.
- MANGAS MARTÍN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (2010): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Madrid: Tecnos.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel (2008): «La personalidad jurídica de la Unión Europea». En Martín y Pérez de Nanclares, José (coord.): *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*, Madrid: lustel, pp. 333-348.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2010): *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*, Granada: Comares.



Unha colección orientada a editar materiais docentes de calidade e pensada para apoiar o traballo de profesores e alumnos de todas as materias e titulacións da universidade



Servizo de Normalización
Lingüística

