

EMILIO BLASCO



TRATADO DE
FUNCIONAMIENTO
DE LA UNIÓN EUROPEA

VERSIÓN CONSOLIDADA

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

COMENTADA PARA OPOSITORES

Autor: Emilio Blasco

Emilio Blasco, es un reconocido docente y jurista especializado en la preparación de Opositores para la Administración pública en España, para la Generalitat Valenciana y las Administraciones locales.

Es Grado en Derecho y Master en Abogacía y Procura por la UNED; Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Master en Gestión del Comercio Exterior por la Universitat de Valencia, además de contar con un Doctorado en Economía Internacional por la Universitat Jaume I.

Es premio extraordinario Excelencia académica en la Universidad de Aberystwyth, en País de Gales.

En la actualidad es funcionario público en la Generalitat Valenciana y dirige su propia plataforma de formación donde cuenta con un canal de Youtube, [@emilio.blasco](#), donde publica contenido educativo sobre Derecho Constitucional y Derecho Administrativo.

Además de su página web www.emilioblasco.es, ha escrito una Colección titulada "Leyes para Opositores Comentadas", de la que forma parte esta obra.

Ha sido Profesor Asociado en varias Universidades Españolas públicas y privadas, además de desempeñar diferentes cargos Directivos en el sector privado, en diferentes sectores productivos, durante más de veinte años.

***“Para quienes hacen del sacrificio su
hábito
y del estudio de este manual su mejor
herramienta
para alcanzar la meta”***

Prólogo

Este es un libro, cuyo objetivo es ayudar a todas aquellas personas que no tienen una formación jurídica, a preparar sus Oposiciones adecuadamente.

Para ello se ha utilizado sin perder el rigor jurídico, un lenguaje sencillo, explicando con detalle cada uno de los artículos, y potenciando esa explicación con multitud de ejemplos reales.

El objetivo es que los Opositores, entiendan el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea primero, y así puedan posteriormente estudiarlo adecuadamente y memorizar cada uno de sus artículos.

Como observarán no está todo el Tratado completo, sino únicamente los actos jurídicos de la Unión, procedimientos de adopción y otras disposiciones, que incluye del artículo 288 al artículo 299, ambos inclusive.

El motivo de centrarnos sólo en esta parte, es porque es ésta la exigida en el Temario de las Oposiciones en nuestro país.

Además al final de la Ley, tienen preguntas tipo test resueltas y comentadas, que han salido en las convocatorias oficiales de las oposiciones, por lo que son el mejor entrenamiento real para el examen que tendrán Ustedes que afrontar.

Espero sinceramente conseguir el objetivo y sobretodo que disfruten con la lectura de estas páginas.

Saludos cordiales;

Emilio Blasco.

www.emioblasco.es

SEXTA PARTE
DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y FINANCIERAS
TÍTULO I
DISPOSICIONES INSTITUCIONALES

CAPÍTULO 2
ACTOS JURÍDICOS DE LA UNIÓN, PROCEDIMIENTOS DE
ADOPCIÓN Y OTRAS DISPOSICIONES
SECCIÓN PRIMERA

ACTOS JURÍDICOS DE LA UNIÓN

Artículo 288

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes. El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos. Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

El artículo 288 TFUE constituye el cimiento sobre el que se erige el edificio jurídico de la Unión Europea. No estamos simplemente ante una lista de actos, sino ante una distribución de competencias normativa que define la relación entre la Unión y los Estados miembros. A diferencia de los ordenamientos nacionales, donde la jerarquía es rígida, en la UE el sistema se estructura a través de la eficacia: la capacidad del acto para integrarse en el ordenamiento jurídico nacional sin intermediarios o requiriendo actos de transposición.

Describe los actos jurídicos de la Unión Europea, que son las herramientas jurídicas que las instituciones europeas utilizan para poner en práctica las competencias que le han sido atribuidas.

Reglamentos. La culminación de la integración jurídica. Vínculo directo
"El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro."

El Reglamento es la manifestación más pura de la supranacionalidad y el instrumento de unificación jurídica por excelencia. Su naturaleza no es la de

una norma de Derecho Internacional Público, sino la de una norma interna de la Unión que posee carácter de aplicabilidad inmediata.

Alcance General: A diferencia del acto administrativo, no se dirige a sujetos concretos, sino a categorías abstractas y generales de destinatarios (ej. "todos los productores de acero", "todos los ciudadanos de la Unión"). Posee naturaleza normativa erga omnes. Su naturaleza es normativa.

Obligatoriedad Plena: La obligatoriedad en "todos sus elementos" es el núcleo de la doctrina del TJUE. Como el Tribunal ha señalado reiteradamente (Sentencia Variola, 1973), los Estados miembros no pueden adoptar medidas nacionales que reproduzcan o modifiquen el contenido del Reglamento, so pena de vulnerar el principio de seguridad jurídica. La transposición es un vicio jurídico porque oculta el carácter comunitario de la norma y priva a los jueces nacionales de la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial (Art. 267 TFUE) al TJUE sobre la interpretación del texto europeo, al hacer creer que se trata de una ley nacional.

Aplicabilidad Directa: Esta es su característica definitoria. El Reglamento se incorpora al ordenamiento interno de forma automática, tras su publicación en el DOUE y su entrada en vigor (vacatio legis). Es, en esencia, una ley europea.

Al ser directamente aplicable, otorga derechos y obligaciones a los ciudadanos desde que entra en vigor en el Diario oficial de la UE (DOUE).

Cualquier acto nacional que pretenda "reproducir" el texto del reglamento es contrario al Derecho de la UE, ya que ocultaría la naturaleza comunitaria de la norma y podría alterar su fecha de entrada en vigor o la competencia del TJUE.

Resumiendo es el instrumento más potente, se aplica de forma idéntica, uniforme en todos los Estados miembros, sin que los gobiernos nacionales deban aprobar leyes propias para activarlo y es de aplicación inmediata.

Ejemplo: Reglamento UE 2024/1689 (ley de inteligencia artificial) cuyo objetivo es garantizar que los sistemas de IA utilizados en Europa sean seguros y respeten los derechos fundamentales.

Ejemplo: El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Cuando entró en vigor, no fue necesario que las Cortes Generales en España aprobaran una ley para que este fuera aplicable. Los ciudadanos y empresas españolas quedaron obligados directamente por el texto europeo desde el día de su aplicación, derogando tácitamente cualquier norma nacional anterior que lo contradijera.

Directiva. La técnica de la armonización. Objetivo común

"La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios."

La Directiva es el instrumento de armonización legislativa. No es una norma directamente aplicable, sino un mandato de armonización. Es el instrumento que permite la convivencia entre la soberanía de los Estados y la unidad del mercado interior.

La libertad de forma y medios:

Respetar la diversidad de los sistemas jurídicos nacionales (reconoce que el ordenamiento español, francés o alemán son distintos en su estructura administrativa), imponiendo una obligación de resultado pero permitiendo flexibilidad orgánica y procedimental. Dicho con otras palabras, establece una meta, un resultado u objetivo pero da libertad técnica a cada país, a los Estados para decidir cómo alcanzarla a través de sus propias leyes nacionales, a su arquitectura jurídica nacional.

Destinatarios: Los Estados miembros (uno, varios o todos). No crea obligaciones directas para los particulares ab initio.

Obligación de Resultado: El Estado tiene el deber jurídico de alcanzar el objetivo fijado por la Directiva.

Necesidad de Transposición: Requiere un acto normativo interno de recepción. El Estado dispone de un plazo (plazo de transposición) para incorporar el contenido a su derecho nacional. Los países tienen un plazo (normalmente dos años) para transponer la directiva. Si no lo hacen, la Comisión Europea puede sancionarlos. Es lo que se llama el efecto directo vertical, que explicamos a continuación.

El "*Efecto Directo Vertical*": Si un Estado incumple el plazo de transposición o lo hace defectuosamente, y el mandato de la Directiva es claro, preciso e incondicional, los particulares pueden invocarla directamente frente al Estado (Jurisprudencia Van Duyn y Ratti en 1974 y 1979 respectivamente).

Ojo: Este efecto es vertical (del ciudadano hacia la Administración). El Tribunal ha sido más reacio al efecto horizontal (entre particulares) basándose en el principio de que "las directivas no pueden, por sí mismas, crear obligaciones a cargo de un particular".

La Obligación de Interpretación Conforme: Incluso si la Directiva no es directamente invocable en un caso concreto, el juez nacional tiene el deber jurídico de interpretar el Derecho interno de la forma más cercana posible al objetivo de la Directiva (*Sentencia Marleasing*).

Ejemplo Práctico: La Directiva sobre la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. La UE dicta que todos los países deben garantizar un permiso de paternidad mínimo intransferible. España debe aprobar (o modificar) el Estatuto de los Trabajadores para cumplir ese objetivo. Si España decidiera no hacerlo, estaría incumpliendo el Tratado (recurso por incumplimiento), y un padre podría reclamar ese derecho ante un juez invocando directamente la Directiva.

Decisiones. Casos específicos

"La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos."

La Decisión es el instrumento del acto administrativo individual o de regulación específica en la esfera de la UE. Es una norma obligatoria que suele tener destinatarios concretos, como un país, una empresa o un grupo de personas.

Obligatoriedad: Al igual que el Reglamento, es obligatoria en su totalidad (no solo en el resultado).

Tipología Dual:

1. Con destinatarios: Actos de carácter individual (dirigidos a un Estado concreto o a un particular/empresa). Tienen naturaleza de acto administrativo.
2. Sin destinatarios (Sui Generis): Tras el Tratado de Lisboa, existen decisiones normativas que regulan el funcionamiento de las instituciones o procedimientos (ej. Decisiones del Consejo Europeo). Son actos normativos que no tienen destinatario individual, sino que regulan cuestiones institucionales.

Se indica a quién va dirigida; sólo afecta a esa parte. Es muy común en temas de competencia o ayuda humanitaria.

Ejemplo Práctico: Una Decisión de la Comisión Europea en materia de Competencia imponiendo una multa a *Google* por abuso de posición dominante. Es un acto jurídico que obliga exclusivamente a esa empresa a pagar y a cesar en su conducta. No es una ley general, es una orden ejecutiva directa.

Recomendación y dictamen. La fuerza no vinculante y su impacto jurídico indirecto

"Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes."

No son leyes, sino sugerencias o posturas oficiales. Conforman el llamado *Soft Law* o derecho no normativo. Aunque carecen de *vis obligandi* (fuerza vinculante), no carecen de efectos jurídicos. El carácter no vinculante significa que no crean obligaciones jurídicas cuyo incumplimiento pueda dar lugar, por sí mismo, a un recurso por incumplimiento (art. 258 TFUE) o a una sanción directa.

A primera vista, esta declaración parece excluir estos actos de la esfera del Derecho, reduciéndolos a simples actos de cortesía institucional. Sin embargo, este es un error de perspectiva que el opositor debe evitar.

Recomendación: Sugiere una línea de conducta o actuación normativa a los destinatarios, tiene un carácter propositivo. La UE sugiere a los países actuar de cierta forma (por ejemplo recomienda mejorar las becas universitarias) sin obligarlos legalmente. No impone, pero sí orienta. Es una herramienta de persuasión normativa.

La Sentencia Grimaldi (1989) es el hito fundamental que todo opositor debe conocer. En ella, el TJUE estableció que los jueces nacionales tienen la obligación de tomar en consideración las recomendaciones para interpretar las disposiciones de derecho nacional que han sido adoptadas para transponer directivas o, más ampliamente, para interpretar otras normas de la Unión.

Dictamen: Tienen un carácter valorativo. Suele expresar un juicio de valor o una valoración sobre una situación o conducta (la situación es ésta y nuestra opinión es ...). Una institución (Comité de las Regiones) expresa su opinión sobre una nueva propuesta de ley para que los legisladores la tengan en cuenta.

Mientras la recomendación suele tener un carácter propositivo ("se sugiere hacer"), el dictamen tiene un carácter valorativo ("la situación es esta y nuestra opinión es...").

Esto nos lleva a identificar tres efectos jurídicos reales:

1. Efecto Interpretativo: Los dictámenes y recomendaciones sirven como criterio hermenéutico para los jueces nacionales. Si un juez nacional debe aplicar una ley española que regula una materia sobre la que existe una recomendación europea, no puede ignorar el contenido de esta última.
2. Efecto de Preclusión: Si las instituciones de la Unión emiten recomendaciones que generan una confianza legítima en los particulares sobre una futura actuación normativa, la institución que ha recomendado no puede actuar posteriormente de manera contradictoria sin una justificación suficiente (Principio de Protección de la Confianza Legítima).
3. Efecto de Endurecimiento: Es frecuente que el *Soft Law* sea el precursor de una futura norma vinculante. Los Estados suelen seguir las recomendaciones para evitar futuras imposiciones más severas, otorgando a estas recomendaciones una eficacia práctica superior a la que su estatus formal sugeriría.

Ejemplo Práctico: Las Recomendaciones Específicas por País, en el marco del Semestre Europeo sobre política económica. La Comisión "recomienda" a España reformar su sistema de pensiones. España no está obligada legalmente por esa recomendación *per se* (no puede ser multada solo por no seguirla), pero ignorarla puede tener consecuencias políticas o financieras indirectas.

Conclusión para el Opositor

El artículo 288 TFUE establece el sistema de fuentes que permite a la Unión ejercer sus competencias.

- Si la UE necesita igualdad total: Usa Reglamento.
- Si la UE necesita adaptación local: Usa Directiva.
- Si la UE necesita ejecución concreta: Usa Decisión

Vamos a comentar en **nuestro Formato Diez Preguntas**, cuestiones que han salido en los exámenes de la Oposición relativas a la Unión Europea

1.- Para ejercer las competencias de la UE, las instituciones adoptarán, señale la respuesta incorrecta.

- a) Decisiones
- b) Recomendaciones.
- c) Dictámenes.
- d) Decretos. Falsa.

Artículo 288 TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

2. Según establece el Tratado de funcionamiento de la UE, para ejercer las competencias de la unión, las instituciones adoptarán:

a) Reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes. Verdadero

b) Reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y memorándums.

c) Reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y circulares.

d) Reglamentos, directivas, decisiones, leyes europeas y dictámenes.

La verdadera es la a)

3. De conformidad con el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, el reglamento:

a) Tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Verdadero.

b) Tendrá un alcance general. Será obligatorio en los estados miembros designados y aplicable en los Estados miembros afectados por la norma.

c) Tendrá un alcance limitado. Será obligatorio en cuanto al objetivo que debe obtenerse y aplicable de forma subsidiaria a la norma nacional vigente.

d) Tendrá un alcance general. Será obligatorio en terceros países y directamente aplicable en estos.

La verdadera es la a)

Acto jurídico emanado de las instituciones de la UE caracterizado por tener alcance general, ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros.

¿TE HA GUSTADO ESTE MÉTODO DE ESTUDIO?

Soy **Emilio Blasco**, preparador de opositores, y he diseñado este material bajo una premisa clara: utilizar un **lenguaje sencillo y directo**, pero manteniendo siempre el **máximo rigor jurídico** que exige tu oposición.

No pierdas más tiempo con textos densos y complejos. Este es el método definitivo para que memorices con claridad y seguridad.

Y al final de cada tema tienes preguntas tipo Test que han salido en convocatorias oficiales de la Oposición, resueltas y comentadas jurídicamente.

Consigue el manual (43 páginas) y domina el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por sólo 5.90 €.



<https://www.emilioblasco.es/derecho-administrativo/>

