

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

1. INTRODUCCIÓN

2. ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN FUNCIÓN DE OBJETIVOS

3. NORMAS DE DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS

4. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS

5. PRINCIPIOS SOBRE EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Cualquier reflexión en torno a las relaciones entre el Derecho comunitario y los derechos internos ha de ser necesariamente el del ámbito competencial del primero, es decir entonces ¿la Comunidad Europea cuenta con un ámbito competencial ilimitado o, ejerce sus competencias dentro de límites determinados?

La respuesta a este cuestionamiento exige la determinación del texto donde se busque –Tratado de la Comunidad Europea o Constituciones nacionales- (consideremos aquí que el proceso que sigue actualmente la ratificación y entrada en vigor de la Constitución europea hace en este momento, poco objetivo centrarnos en lo dispuesto en ella sobre competencias), así como de la institución, en sentido amplio del término, encargada de decir la última palabra al respecto –el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea o Tribunales constitucionales o supremos) nacionales.

Determinadas por el Tribunal de Justicia, sobre la base del Tratado constitutivo, cuáles son las competencias de la Comunidad (esto es, cuál es el alcance global del ordenamiento jurídico comunitario *desde la perspectiva europea*), quedaría aún por determinar cuáles son las competencias a ella cedidas por los Estados miembros (es decir, cuál es el alcance concreto del ordenamiento comunitario *desde cada perspectiva nacional* o, cuál es el alcance del ordenamiento comunitario en cada uno de los Estados miembros), operación que debe realizarse a la luz de cada norma fundamental interna, interpretada ésta –no el tratado comunitario- por el respectivo tribunal constitucional o supremo nacional.

Esto lejos de propiciar una ruptura *per se* de la necesaria uniformidad que ha de presidir el desenvolvimiento del ordenamiento jurídico comunitario en el de los Estados miembros, defiende una integración en sus correctos términos de ambos ordenamientos.

El proceso de integración de la Unión Europea se ha caracterizado particularmente por su carácter abierto. Tanto al exterior, respecto a los Estados que pueden pertenecer, como al interior respecto al grado de competencias que los Estados miembros atribuyen voluntariamente.

Hablamos de un proceso abierto al exterior porque todos los estados que cumplan los requisitos mínimos, concretados en la existencia de un régimen democrático, la garantía efectiva de protección de los derechos fundamentales y disponer de un grado de desarrollo económico capaz de permitir asumir las obligaciones económicas derivadas de los tratados constitutivos, podían adherirse al grupo inicial de los seis Estados fundadores.

Respecto al plano interno, el fenómeno de integración europea es también un proceso abierto al interior, así, en varias ocasiones los originarios tratados constitutivos han conocido reformas de su contenido fundamental. Básicamente,

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

cumpliendo dos objetivos fundamentales: por un lado, perfeccionar el sistema institucional originario para ir paliando sus déficits originarios. Por citar el hilo conductor de las reformas más visibles (AUE, Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam y Tratado de Niza), se ha reforzado paulatinamente la posición del Parlamento Europeo como verdadera cámara legislativa (junto al Consejo) al arropo del objetivo de ir desterrando e inicial “déficit democrático”.

Por otro lado, este proceso abierto hacia el interior ha supuesto sobre todo una progresiva ampliación del abanico de competencias atribuidas a las Comunidades Europeas. De esta forma, las competencias originarias, limitadas en un principio a la consecución de una unión aduanera, el desarrollo de un mercado común y la existencia de unas pocas políticas comunitarias de acompañamiento, ha sido progresivamente ampliadas a través de los sucesivos tratados de reforma hasta llegar actualmente a una situación en la que tanto las Comunidades Europeas (CE y CEEA) como la Unión Europea (UE) tienen atribuidas competencias en las más variadas materias.

Muchas siguen siendo de carácter predominantemente económico o monetario (agricultura, pesca, transporte, libertades de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, industria, redes transeuropeas, relaciones económicas exteriores, Derecho de la competencia, Unión Económica y Monetaria, etc.). Pero otras, con independencia de la desigual intensidad en la posibilidad de intervención comunitaria, afectan también materias ligadas a la solidaridad (política social, cohesión económica y social, cooperación al desarrollo, salud pública), al refuerzo de la posición de los ciudadanos comunitarios y sus derechos (estatuto de ciudadanía europea, protección de consumidores) o a la instrucción e investigación (cultura, educación, formación profesional y juventud, e investigación y desarrollo tecnológico).

Los Estados han atribuido, incluso, competencias tan ligadas al propio concepto de soberanía como es el caso, p. ej., de la política exterior, la política de defensa o la cooperación policial y judicial en materia penal, aunque en este caso se haya sometido al método de cooperación intergubernamental (pilares extracomunitarios) en lugar de la de integración (pilar comunitario).

La vasta atribución de competencias realizada por los Estados Miembros se erige en una de las características básicas que convierten hoy a las Comunidades Europeas y a la Unión Europea en algo más que organizaciones internacionales de corte clásico.

El resultado ha sido la consecución de un sistema de competencias flexible y dinámico que ha funcionado de manera razonablemente eficiente. Sin embargo, como consecuencia de la superposición de sucesivas reformas y fruto también de un método de integración inicialmente concebido bajo los postulados del funcionalismo, este sistema ha alcanzado un grado de complejidad difícilmente

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

compatible con las características mínimas exigidas a un texto que pretende ser de carácter constitucional.

En los Estados de estructura compleja las regiones con competencias legislativas propias han ido conformando la percepción de que este sistema abierto supone en la práctica una progresiva pérdida de competencias propias a favor de la Unión Europea sin la existencia de una adecuada participación correlativa de ellas en la conformación de la voluntad de la Unión.

De hecho, aunque la crítica afloró en ocasión de la firma del Tratado de Maastricht y especialmente con el Tratado de Ámsterdam, Alemania subordinó la ratificación del Tratado de Niza a que, entre otras cosas, se clarificara en la CIG de 2004 la delimitación vertical de competencias (entre la UE y los Estados miembros y eventualmente ciertas regiones). Pedían que se reforzara la función del principio de subsidiariedad, como dique de contención de un ejercicio de competencias de la Unión que, a su juicio, viene provocando una erosión competencial de ciertas regiones. Esta es una percepción semejante en el resto de las regiones europeas con competencias legislativas propias.

La Declaración 23 del Tratado de Niza, incluyó en la agenda de la siguiente CIG la misión de *“establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad”*.

En la Convención para el futuro de Europa dos de los once grupos de trabajo formados se dedicaron expresamente a la cuestión competencial. En concreto, el grupo I sobre el principio de subsidiariedad y el grupo V sobre las competencias complementarias. Incluso la cuestión regional, pese a que no se formó ningún grupo de trabajo de la Convención especialmente dedicado a ella, se convirtió en un tema horizontal que afloró en diversos momentos de los trabajos de la Convención.

El título III de la parte primera de la Constitución (arts. 1-9 a 17) donde se establecen los caracteres básicos del sistema de competencias, y los títulos III, IV y V de la parte tercera (arts. III-14 a 231), donde se desarrollan de forma concreta cada atribución competencial.

2. ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN FUNCIÓN DE OBJETIVOS

El precepto clave al analizar la naturaleza de las competencias de la Comunidad – si son o no ilimitadas- y su *modus operandi* es el art. 3 B del TCE, conforme al cual:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

Acorde a lo anterior, la Comunidad no goza de competencias ilimitadas; por el contrario, actúa a través de las competencias que específicamente le atribuye el Tratado –*competencias de atribución*-, enunciadas en los artículos 3 y 3A, en función de los objetivos que le han sido asignados por el artículo 2¹.

El principio de atribución limitada de competencias a la Comunidad, en función de determinados objetivos, operativo a través de los específicos poderes al respecto otorgados a las instituciones comunitarias a lo largo del articulado del Tratado (considerando la existencia de cláusulas generales de apoderamiento conectadas con la consecución del mercado común y del mercado interior –artículos 100 y 100 A, prácticamente obsoleto aquél ante la profusa utilización de éste), puede no obstante resultar modulando por la entrada en juego del artículo 235, que establece:

“Cuando una acción de la Comunidad necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad,

¹ (Antiguo art. B):

- Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado;

- afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17;
- reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión;
- mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia;
- mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

El artículo 100, establece:

“El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común”.

El primer párrafo del artículo 100 A, por su parte dispone:

“No obstante lo dispuesto en el artículo 100 y salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos previstos en el artículo 7 A. EL Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”.

Fuera de los objetivos recogidos en el artículo 2, a alcanzar a través del establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria, la Comunidad no puede actuar en ningún caso. Y en el marco de dichos objetivos, actuará a través de las competencias que le atribuyen los artículos 3 y 3^a, y de los poderes específicamente otorgados por el resto del articulado.

Cuando, sin embargo, para alcanzar alguno de los objetivos previstos en el artículo 2, los artículos 3 y 3^a no hayan previsto la atribución de competencias ni el resto del articulado poderes de acción a través de los cuales hacerlos operativos, la Comunidad podrá dotarse de las facultades necesarias al respecto sobre la base y en las condiciones previstas en el artículo 235².

² Este artículo sólo refiere su utilización al caso de ausencia de poderes de acción de la Comunidad –para lograr, *en el funcionamiento del mercado común*, uno de los objetivos de la Comunidad-; nada dice, sobre la ausencia de poderes de acción con relación al *funcionamiento de la unión económica y monetaria*, lo que podría entenderse como una exclusión de la aplicabilidad del precepto en tal supuesto (sólo *indirectamente* se refería el Tratado a la limitación de las competencias atribuidas a la Comunidad en sus artículos 4.1 –cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado- y 173 –“el Tribunal de Justicia..., será competente para pronunciarse sobre los recursos sobre incompetencia”- y se dice indirectamente porque al artículo 4.1 está redactado pensando no en la limitación de las competencias *de la Comunidad* en su relación con los Estados miembros, sino en la limitación de las competencias *de las instituciones* en relación con ellas mismas a la hora de ejercitar las competencias de la Comunidad en cuanto tal, limitadas éstas sobre la base de los artículos 2 y 3

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Aunque en el Tratado de Roma de 1957 no se mencionaba expresamente, como hace el artículo 5 (antes 3B), que la Comunidad actuaría “dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna” tal limitación fue sostenida por la jurisprudencia del tribunal de Justicia, que ya en el *leading case Van Gend & Loos* de 5 de febrero de 1963 (26/62), afirmó que la comunidad constituye –un nuevo ordenamiento jurídico de derecho Internacional en virtud del cual los Estados han limitado sus derechos soberanos, *aunque en ámbitos limitados*.

Con anterioridad el tribunal había señalado que “*el Tratado descansa en una derogación de soberanía consentida por los estados miembros a favor de una instancia supranacional con un objetivo estrictamente determinado. El principio jurídico en el que se basa el Tratado es un principio de competencia limitada. La Comunidad es una persona jurídica de derecho Público y a estos efectos tiene la capacidad jurídica necesaria para ejercitar sus funciones, pero solo esas funciones*”. (S. *Algera y otros c. Asamblea Común CECA*, 3 de julio 1957 (7/57 y 3-7/57)).

La práctica comunitaria ha mostrado, según observa Alonso García³ una interpretación generosa de los objetivos, las competencias y los poderes de acción atribuidos a la Comunidad, respaldada por la Jurisprudencia del tribunal de Justicia, que pareció desembocar en un reconocimiento *de facto* de posibilidades casi ilimitadas de expansión competencial por parte de la Comunidad.

3. NORMAS DE DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS

El sistema de competencias de la UE es un híbrido *sui generis* que participa de caracteres tanto de las organizaciones internacionales como del modelo federal.

De las organizaciones internacionales toma diversos caracteres: es un tratado internacional el que fija los criterios para el reparto de competencias; las competencias propias de la Unión no son de carácter general o universal, sino tasadas por el principio de atribución de competencias. En suma, los estados siguen siendo los “dueños” del proceso de integración. No obstante, el sistema de

del Tratado. Así, el círculo competencial se cierra así: la Comunidad actúa –competencia externa– según el artículo 3B, no con competencias ilimitadas, sino con las atribuidas por el Tratado; y las instituciones, a la hora de ejercitar tales competencias de la Comunidad, actúan cada cual, según el artículo 4.1, sobre la base de las competencias que específicamente le atribuye el Tratado –competencia interna–, sin poder invadir las unas el ámbito competencial de las otras).

- ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Derecho Comunitario: sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Col. Ceura, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces S. A., Madrid, 1994, 673 p.

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

competencias está impregnado de caracteres que únicamente resulta explicable desde el modelo federal.

Los Tratados constitutivos han optado por un sistema propio de competencias que podría calificarse inicialmente como funcional. Así, tanto el artículo 2 TUE como el artículo 2 TCE encomienda a la Unión y a la Comunidad una serie de objetivos y misiones de una manera muy genérica (promover un desarrollo armoniosos y equilibrado de las actividades económicas, lograr un alto nivel de empleo y protección social, mantener un crecimiento sostenible y no inflacionista, elevar el nivel y la calidad de vida, etc.).

Contribuyendo a esta generalidad, el Tratado fija un doble elemento instrumental: por un lado, el establecimiento de un mercado único (art. 3 TCE), y por otro, el establecimiento de una unión económica y monetaria (art. 4 TCE).

Sobre esta base no existe un catálogo de competencias, sino que se ha ido configurando un sistema abierto y flexible. Así, junto a las competencias que figuran a lo largo de los Tratados existen elementos suficientes para garantizar esa necesaria flexibilidad. Podría destacar con luz propia la cláusula de imprevisión (art. 308 TCE) o el papel trascendental de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la conformación del actual sistema de competencias.

Para sistematizar el actual ámbito competencial comunitario se puede partir de una distinción básica entre dos tipos de normas. Por un lado, las normas de determinación de las competencias comunitarias y su naturaleza y, por otro, las normas para la determinación del ejercicio de las mismas.

En la Unión Europea las normas de determinación de las competencias comunitarias pueden ser de dos tipos: normas competenciales positivas y normas competenciales negativas.

a) normas competenciales positivas

Dentro de las normas competenciales positivas destaca por encima de todos el capital principio de atribución expresa de competencias (art. 5.1 TCE), según el cual todo acto de derecho derivado debe fundarse en una base jurídica recogida en los Tratados constitutivos (derecho originario) o, en su caso, en otro acto de derecho derivado que a su vez se funde en los referidos Tratados.

Después, este principio competencial básico se concreta en una serie de atribuciones competenciales expresas recogidas en el articulado del Tratado, dado que no existe un catálogo formal que sistematice en un solo precepto dichas atribuciones competenciales comunitarias. Estas competencias pueden ser: específicas o generales.

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Las atribuciones de competencia de carácter específico son aquellas que se derivan de un fundamento jurídico de acción concreto y expresamente previsto en el Tratado para una materia concreta. Las atribuciones de competencia de carácter general u horizontal son las previstas en los artículos 94 y 95 TCE, en virtud de las cuales el Consejo podrá adoptar por unanimidad (art. 94) o por mayoría cualificada (art. 95), las medidas armonizadoras (aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros) que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior.

Por otro lado, debemos observar que, si la configuración del sistema competencial comunitario se hubiera realizado exclusivamente en torno al principio de atribución expresa de competencias, las posibilidades de acción comunitaria hubieran resultado seriamente limitadas y con ellas las perspectivas de una progresiva y cada vez más profunda integración. Por ello, los tratados constitutivos previeron desde sus orígenes una importantísima cláusula de imprevisión (art. 308 TCE).

Su objetivo, en palabras del Tribunal de Justicia, es “suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado, en la medida en que dichos poderes resulten, no obstante, necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr alguno de los objetivos establecidos por el Tratado⁴.

Los requisitos para que pueda operar esta cláusula de imprevisión son: 1) falta de atribución expresa de competencia en el Tratado; 2) necesidad de la medida; 3) que la acción pretendida esté relacionada con el funcionamiento del mercado único; y 4) el Consejo lo apruebe por unanimidad previo dictamen consultivo del Parlamento Europeo.

Junto al principio de atribución expresa de competencias y a la cláusula de imprevisión suele citarse la operatividad de la teoría de los poderes implícitos del Derecho Internacional Público, aunque en la práctica ha tenido operatividad limitada. Ha resultado más frecuente el recurso a la interpretación conforme al criterio útil de las normas de atribución de que se trate. A través de este criterio interpretativo, el Tribunal de Justicia ha realizado en varias ocasiones una interpretación dinámica y por ende ha ampliado notablemente el campo de acción de algunas atribuciones de competencia.

b) normas competenciales negativas

En virtud de lo que puede calificarse como normas competenciales negativas toda atribución competencial de la Unión para que sus instituciones adopten un acto está sometida al respeto de determinadas normas constitucionales que son susceptibles de limitar la intervención comunitaria. Se trata de verdaderas normas

⁴ Dictamen de 28 de marzo de 1996, (2/94, Rec., p. 1763), apartado 29.

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

competenciales y no de simples límites al ejercicio de competencias de la Unión, dado que si concurren los elementos recogidos en estas disposiciones no es que quede matizado o limitado el ejercicio de la misma, sino que la Unión carece de competencia (competencia negativa) para intervenir.

Estas normas pueden ser: en primer lugar, normas competenciales negativas de *carácter general*. Expresión de estas normas competenciales negativas de la Comunidad son fundamentalmente los ámbitos reservados a los convenios comunitarios entre los Estados miembros (art. 293 TCE), el régimen de propiedad existente en cada estado miembro (art. 295 TCE) o los intereses esenciales de seguridad de cada Estado miembro (art. 296). En segundo lugar, existen también exclusiones competenciales de *carácter particular*. Éstas se encuentran a lo largo de los Tratados. Unas dentro de las diversas políticas de la CE⁵ y otras extracomunitarias que afectan a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁶ y a la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (CPJP)⁷. En tercer lugar, también constituyen competencias negativas buena parte de las disposiciones contenidas en el elenco de protocolos anexos a los Tratados constitutivos y sus sucesivas reformas.

4. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS

El artículo 5 TCE hace referencia a competencias exclusivas y no exclusivas de la Comunidad sin mayor precisión ni caracterización. A la luz de la jurisprudencia y de la interpretación sistemática de los Tratados, puede considerarse que las competencias atribuidas a la Unión pueden ser, según su naturaleza, de tres tipos: exclusivas, compartidas y complementarias⁸.

⁵ Por ejemplo el respeto de la actuación de los servicios de interés económico general (art. 16 en relación al art. 86 TCE), la regulación entre los estados miembros de las normas necesarias para garantizar la protección diplomática y consular de los nacionales de otros Estados miembros (art. 20 TCE); el mantenimiento por los Estados miembros del orden público y salvaguarda de la seguridad interior dentro de las competencias comunitarias para construir un espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 64.1 en relación al artículo 61 TCE); exclusión de la armonización comunitaria de las disposiciones nacionales sobre empleo (art. 129 in fine TCE); exclusión de la aplicación de la legislación penal nacional y de la administración nacional de justicia respecto de las competencias comunitarias para la adopción de medidas de fortalecimiento de la cooperación aduanera (art. 135 TCE) y de la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad (art. 280.4 TCE); exclusión de las remuneraciones, el derecho de asociación y sindicación, el derecho a la huelga y el derecho al cierre patronal de la competencia comunitaria sobre la política social; exclusión de toda medida armonizadora en el ámbito de la educación (art. 149.4 TCE), la formación profesional (art. 150.4 TCE), cultura (art. 151.1 TCE) y salud pública (art. 152.4 C TCE).

⁶ Sería el caso del respeto del carácter específico de la política de seguridad de determinados estados y el respeto de las obligaciones derivadas de la OTAN respecto a la PESC (art. 17.1 TUE)

⁷ Por ejemplo, el mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad interior por los estados miembros en el ámbito de la CPJP (art. 33 TUE).

⁸ Aunque podrían clasificarse en exclusivas y compartidas, distinguiendo éstas últimas en concurrentes (con las de los estados) y complementarias, esta línea parece sostenerse en el seno de la Convención; CONV 17/02 Descripción del sistema actual de delimitación de competencias

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Las competencias exclusivas se caracterizan porque la atribución de competencia que goce de tal naturaleza resulta total, definitiva y absoluta. En estas materias la Comunidad tiene la obligación de actuar, posee plenitud de medios para actuar y queda talmente excluida toda intervención estatal futura⁹. Los Estados únicamente podrán intervenir si existiera una habilitación específica por parte de la Comunidad que debería ser expresa, revestir la forma de un acto normativo inequívoco y concedida tan solo en casos concretos por motivos graves y para un periodo limitado tras un examen completo de la situación en el estado miembro que lo solicita.¹⁰

Esto lleva aparejado como consecuencia que los Estados pierdan inmediata e irreversiblemente toda posibilidad de intervención en el ámbito competencial de que se trate, incluso en caso de inactividad comunitaria.

A esta categoría de competencias pertenece la política monetaria, única considerada explícitamente como tal por los Tratados constitutivos (art. 106.1 TCE), así como la política comercial común (limitada a mercancías y no a los servicios y la propiedad intelectual)¹¹ o la conservación de los recursos marinos¹².

Las competencias compartidas, por su parte, hacen referencia a los casos en que en una determinada materia tanto los estados miembros como la Comunidad son competentes para actuar, de manera que las condiciones del ejercicio las determina el denominado principio de la *preemption*, según el cual los Estados están habilitados para ejercer competencias mientras la Comunidad no ejerza la suya.

De esta forma, en el mismo momento en que la Comunidad intervenga en ejercicio de su competencia, queda desplazada la del estado miembro. A esta categoría pertenece la mayor parte de las competencias comunitarias. Concretamente, todas las que no sean exclusivas y tampoco encajen en la categoría residual de las competencias complementarias. En la práctica, una competencia originariamente compartida puede devenir con el paso del tiempo, en exclusiva por una intervención exhaustiva de la Comunidad que provoque la práctica ocupación total de la competencia originalmente compartida con los Estados. Podría ser el caso de la supresión de los obstáculos a la libre circulación de las mercancías, personas, servicios y capitales, la política agrícola común (PAC), entre otros.

entre la UE y los estados miembros, pp. 3-5 CONV 47/02 Delimitación de competencias entre la UE y los estados miembros: sistema actual, problemas y vías de reflexión, pp. 6-8.

⁹ Sentencia del 14 de julio de 1976, *Kramer* (3,4 y 6/76, rec., p. 1279) y Sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión c. Reino Unido (804/79, rec., p. 1045), apartados 17 a 23.

¹⁰ Sentencia del 15 de diciembre de 1976, *Donckerwolcke* (41/76, Rec., p. 1921), apartado 32.

¹¹ Dictamen del 15 de noviembre de 1994 (1/94, rec., p. I-5267).

¹² TJCE sentencia de 5 de mayo de 1981, *Comisión/Reino Unido* (804/79, cit.)

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Por último, las competencias complementarias, serían aquellas cuyo ejercicio por la Comunidad no priva al estado miembro de ninguna atribución. La acción de la Comunidad lo es simplemente de apoyo (o complemento) de la competencia estatal, por lo que no desplaza en modo alguno a la estatal. Y obviamente no caben medidas armonizadoras. Se trata fundamentalmente de competencias comunitarias en materia de educación (art. 149 TCE), formación profesional (art. 150 TCE), cultura (art. 151 TCE) y salud pública (art. 152 TCE).

5. PRINCIPIOS SOBRE EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

El ejercicio de la competencia comunitaria de que se trate, exclusiva, compartida o complementaria, ha de realizarse conforme a una serie de principios también recogidos en los Tratados constitutivos y desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Los principios sobre el ejercicio de las competencias comunitarias que rigen todas las competencias son básicamente el *principio de proporcionalidad* y el *principio de lealtad comunitaria*. Esto en el caso de competencias exclusivas.

Según el principio de *proporcionalidad* (art. 5.3 TCE) ninguna de las acciones que emprenda la Comunidad podrá exceder de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos del Tratado¹³.

Conforme al principio de *lealtad comunitaria* (también llamado de cooperación leal), cuyo alcance material va más allá de lo previsto en el actual artículo 10 TCE, tanto los estados como las instituciones comunitarias han de ejercitar sus respectivas competencias de manera leal. El precepto es, realmente, “La expresión de la regla más general que impone a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación y de asistencia leal”¹⁴.

Para el caso de competencias no exclusivas se precisa de determinados criterios para determinar en cada caso concreto qué nivel, Comunidad o estados miembros, debe intervenir. Estos criterios de determinación del ejercicio de competencias no exclusivas los encontramos en el *principio de subsidiariedad*.

La Comunidad tan sólo podrá intervenir “en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario” (art. 5.2 TCE).

¹³ Antes de la inclusión del art. 5.3 TCE el Tribunal de Justicia había establecido ya con parecida formulación a este respecto en la Sentencia de 17 de mayo de 1984, *Denkavit* (15/83, Rec., p. 2171), apartado 25.

¹⁴ Sentencia de 15 de enero de 1986, *Hurd* (44/84, Rec., p. 47) apartado 38.

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Cuando la Comunidad Europea desee intervenir en una competencia de naturaleza compartida tan sólo podrá hacerlo si de manera cumulativa se cumplen los siguientes requisitos:

- ha de superarse el test de eficacia: para alcanzar el objetivo perseguido por la medida que pretenda adoptarse ha de resultar más eficaz que lo haga ella a que lo hagan los Estados miembros;
- ha de realizarse el test de suficiencia: para alcanzar ese objetivo ha de resultar insuficiente la acción individual de los estados;
- y por último ha de realizarse el test de dimensión: la acción pretendida ha de tener una dimensión que no sea la meramente estatal.

De estos requisitos puede deducirse que se trata de un principio que concede un amplísimo margen de discrecionalidad a las instituciones comunitarias a la hora de examinar si se cumplen esos tres requisitos para que la Comunidad pueda intervenir y por tanto resulta también notablemente difícil concretar el control judicial que puede hacerse en la práctica.

Este principio como establece el protocolo sobre su aplicación introducido por el Tratado de Ámsterdam, impone a las instituciones comunitarias determinadas obligaciones que tratan de establecer elementos reglados que faciliten el control. La principal de estas obligaciones es la obligación de motivar las legislativas a la luz del principio de subsidiariedad, incluyendo siempre que resulte posible elementos cualitativos y cuantitativos.

La subsidiariedad se nos presenta como un mecanismo corrector de la actividad de la Comunidad, situada en algunos momentos de su historia al límite mismo de una frontera competencial difuminada bajo la práctica de un Consejo que ejercía un absoluto control a través del derecho de veto, y respaldada por el tribunal de Justicia en aras a una supuesta potenciación de la integración europea que recibía escaso impulso por el juego de la unanimidad en el seno del Consejo, mecanismo a través del cual se intenta redibujar los límites de la frontera competencial, enmarcando la actividad de una Comunidad en la que el Consejo ha perdido la exclusiva del proceso decisorio.

Y el intento de redibujar, afirma Alonso García¹⁵, dichos límites no a través de una redefinición directa del ámbito material cubierto por el Tratado, que sigue mostrándonos un sistema construido sobre la base de genéricos objetivos a alcanzar, y menos aún de una reducción de dicho ámbito –que, por el contrario, se ha visto ampliado hasta el punto de hacer perder a la Comunidad europea su apelativo de Económica- sino a través de un principio regulador del *modus operandi* de la Comunidad que exige de ésta demostrar que su intervención en un terreno en el que es titular de una competencia compartida con los estados miembros va a ser más eficaz que la de éstos fuera del marco comunitario

¹⁵ Op. cit.

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

(individual o colectivamente), demostración que sin duda alguna deberá extenderse a la titularidad de la misma de la competencia compartida que se pretende ejercitar, exigencia ésta última que no supone novedad alguna en cuanto a su existencia, pero que probablemente se vea rodeada de un mayor rigor en comparación con la hasta ahora empleada.

Ello tomando en consideración de que a través de este principio no se pretenda una redefinición material directa de las competencias atribuidas a la Comunidad, no significa que dicha redefinición sea por completo ajena al proceso que está siendo analizado. Al contrario, no debe olvidarse el control que sobre la amplitud con la que hasta ahora se han venido interpretando los objetivos de la Comunidad (amplitud que sabemos ha servido para extender al límite las competencias a ella atribuidas) ya han comenzado a ejercer los Gobiernos nacionales tanto en un plano político como jurisdiccional, control al que habrá que añadir el que comiencen a ejercer los órganos jurisdiccionales supremos nacionales, a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993, cuya argumentación con relación a la extensión competencial de la Comunidad, respaldada por el Tribunal de Justicia, dice:

“El Tratado de la Unión”, señala la Sentencia, “y en especial, el Tratado de la Comunidad Europea, se rigen por el principio de atribución de competencias singular y restringida. De acuerdo con él, cabrá interpretar ciertamente una determinación particular, por la cual se asignen funciones y competencias, con vistas al cumplimiento de los objetivos del Tratado. Pero el propio objetivo del Tratado no bastará para justificar ni ampliar funciones y competencias. Además, el Tratado de la Unión, al remitirse expresamente a la exigencia de una modificación del Tratado (artículo N) o una ampliación del mismo (K.9), marca la divisoria entre un desarrollo jurídico en el interior de los Tratados..., y una legislación que supere los límites de los Tratados y que no esté respaldada por el derecho de los Tratados actualmente vigente. Por cuanto los Tratados fundacionales otorgan, por un lado, a las Comunidades Europeas, derechos de soberanía en situaciones efectivas delimitadas y, por otro lado, reglamentan la modificación del Tratado – mediante procedimiento regular o simplificado-, la diferencia citada es también importante para la futura aplicación de las atribuciones singulares de competencia. Si la ampliación dinámica de los Tratados vigentes se ha venido apoyando hasta ahora en una aplicación generosa del artículo 235 TCEE –consistente en llevar a la práctica la competencia para redondear Tratados, en la idea de facultades inherentes (implied powers) de las Comunidades Europeas y en una interpretación de los Tratados con arreglo al espíritu de mayor aprovechamiento posible (effet utile) de las competencias comunitarias a la hora de interpretar las normas de competencia por parte de las instituciones y órganos de las Comunidades, habrá de tenerse en cuenta en adelante que el Tratado de la Unión distingue fundamentalmente entre la salvaguardia de una competencia soberana otorgada con limitaciones y la modificación del Tratado, razón

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

ésta por la que no cabrá equiparar los resultados de su interpretación a una ampliación del Tratado”.

El sistema de competencias en la práctica ha permitido que las iniciales Comunidades Europeas hayan evolucionado hasta la actual Unión Europea adaptando su actuación a las exigencias de cada momento y permitiendo una actuación eficiente en el cumplimiento de los objetivos que le son propios. Es pues, un sistema flexible, dinámico y eficiente.

Muchas de las deficiencias anotadas al sistema de competencias en realidad se derivan de la multiplicidad de Tratados y protocolos que conforman el derecho originario, la estructura única de los tres pilares, la falta de jerarquía normativa entre las diferentes normas de derecho derivado, así como la tipología de actos normativos y procedimientos decisorios.

El sistema de competencias reclama una intensa labor de clarificación, simplificación, ordenación y sistematización a partir de la experiencia constitucional y jurisprudencial de los últimos cincuenta años.

- El sistema de competencias en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

El título III de la parte I se abre con dos artículos (arts. I-9 y 10) en los que se recogen los principios fundamentales sobre los que se asienta el sistema de competencias. No aporta nada sustancial que no existiera con anterioridad, pero recoge de manera unitaria y ordenada lo que antes estaba a lo largo del tratado o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Trata de definir además de manera clara el alcance y significado de esos principios básicos que son desarrollados en el articulado de la Constitución –tanto en este título como en la parte III- en varios protocolos.

Recogiendo lo que hasta ahora se encontraba básicamente en el artículo 5 TCE, comienza por diferenciar claramente entre principios inspiradores de la delimitación de competencias (lo que sería el título competencial en sentido estricto) y principios que regulan el ejercicio de tales competencias. Existe además una clase de –cláusula residual- según la cual “toda competencia no atribuida a la unión en la Constitución corresponde a los estados miembros” (art. I-9.2).

Un avance en la regulación de los principios fundamentales en materia de competencias es que la Constitución recoja igualmente un principio que hasta hora no se encontraba en la letra de los tratados constitutivos, si bien la jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde los mismos inicios del proceso de integración

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

europea había elevado a la categoría de elemento trascendental para asegurar la propia eficacia del Derecho Comunitario¹⁶.

El principio de primacía resulta indispensable para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de competencias. De nada servirían las fases de atribución de competencias a la Unión (titularidad) y regulación de su puesta en práctica (ejercicio) si no se garantizase claramente mediante este principio que “el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que son atribuidas primará sobre el derecho de los Estados miembros” (art. I-10.1), incluida la propia Constitución de cada Estado¹⁷.

Otro principio básico es el principio de cooperación leal, también calificable como principio de lealtad comunitaria, en virtud del que “la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución” y además los “Estados miembros facilitarán a la Unión el cumplimiento de su misión y se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines enunciados en la Constitución” (art. I-3).

Lo que la doctrina denominó con cierto consenso como competencias complementarias el texto constitucional con una terminología diferente las define como ámbitos en los que “la Unión tendrá competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o completar la acción de los estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos” (art. I-11.5). Es decir, ámbitos que en el fondo pueden considerarse de competencia estatal pero en los que se permite a la Unión la adopción de acciones de apoyo o complemento. No rige por tanto la regla de la *preemption* característica de las competencias compartidas, por lo que intervención de la Unión no desplaza a la intervención del Estado.

Existe además un listado de materias de carácter aparentemente cerrado que incluye: industria, protección y mejora de la salud humana, educación, formación profesional, juventud y deporte, cultura y protección civil, es decir, los mismos ámbitos que ya existían en los Tratados constitutivos como competencia complementaria se les suma ahora deporte y protección civil.

La Constitución acoge la demanda de desaparecer los tres pilares, dentro de una única Unión revestida ahora de personalidad jurídica propia (art. I-6). Incluso la letra de los objetivos en esta materia (art. I-3.4) y hasta la atribución de competencia (art. I-15) parecen ambiciosas.

- Cooperación reforzada

¹⁶ Sentencia del 15 de julio de 1964, *Costa c. Enel* (6/64, rec., p. 1141. Posteriormente fue objeto de desarrollo en la sentencia de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (106/77, rec., p. 629).

¹⁷ Sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, Rec.).

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

El elevado nivel de asimetría asumida tras la última ampliación realzó la importancia que este mecanismo cobró en el texto constitucional. Esta figura está más estrechamente unida a la cuestión de competencias que lo que regularmente se cree pues no deja de ser en cierto sentido una modalidad del ejercicio de las competencias comunitarias que incluso ha sido considerada modalidad del principio de subsidiariedad.

Así la regulación de la flexibilidad en la Constitución (art. 1-43 y arts. III-322 a III-328) constituía un instrumento absolutamente imprescindible para garantizar el futuro de la Unión ampliada.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, adiciona en materia de competencias un nuevo Título I, artículos 2A a 2E, del que puede observarse no sólo una redacción similar sino que mantiene el espíritu de atribución de competencias del Tratado Constitucional, como sigue:

TÍTULO I CATEGORÍAS Y ÁMBITOS DE COMPETENCIAS DE LA UNIÓN Artículo 2 A

1. *Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.*
 2. *Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.*
 3. *Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia.*
 4. *La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa.*
 5. *En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos.*
- Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.*
6. *El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito.*

Artículo 2 B

1. *La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes:*
 - a) *la unión aduanera;*
 - b) *el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;*
 - c) *la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro;*

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

- d) *la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común;*
 - e) *la política comercial común.*
2. *La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.*

Artículo 2 C

1. *La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 2 B y 2 E.*
2. *Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:*
- a) *el mercado interior;*
 - b) *la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado;*
 - c) *la cohesión económica, social y territorial;*
 - d) *la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos;*
 - e) *el medio ambiente;*
 - f) *la protección de los consumidores;*
 - g) *los transportes;*
 - h) *las redes transeuropeas;*
 - i) *la energía;*
 - j) *el espacio de libertad, seguridad y justicia;*
 - k) *los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado.*
3. *En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.*
4. *En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.*

Artículo 2 D

1. *Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas. Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro.*
2. *La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.*
3. *La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.*

Artículo 2 E

- La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea:*
- a) *la protección y mejora de la salud humana;*
 - b) *la industria;*
 - c) *la cultura;*
 - d) *el turismo;*
 - e) *la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte;*
 - f) *la protección civil;*

COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

g) la cooperación administrativa.»

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Derecho Comunitario: sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Col. Ceura, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces S. A., Madrid, 1994, 673 p.
- -----*Derecho Comunitario, Derechos Nacionales y Derecho Común Europeo*, Civitas, 1ª ed. 1989, Madrid, 322 p.
- DÍEZ HOCHLEITNER, Javier y MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen, *Derecho de la Unión Europea*, McGraw Hill, Madrid, 2001, 1323 p.
- DIEZ HOCHLEITNER, J., *El sistema competencial de la UE en el proyecto de Constitución europea elaborado por la Convención europea*, en Alberti Rovira, E., (dir.), *El proyecto de nueva Constitución europea-balance sobre los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo blanch, valencia, 2004, pp. 203-264.
- -----, *La posición del Derecho Internacional en el Derecho Comunitario*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, 225 p.
- MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., *La delimitación de competencias entre la UE y los estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia* », revista de Derecho Comunitario Europeo 2002, pp. 343-391.
- -----Competencias (I): El sistema de competencias de la UE y el proyecto de constitución europea, CISCE 2005, Fundación Asmoz, 2005, 31 p.
- -----Competencias (II): La delimitación de competencias en el proyecto de Constitución Europea, CISCE 2005, Fundación Asmoz, 2005, 14 p.
- MENGOZZI, Paolo, *Derecho Comunitario y de la Unión Europea (trad.)*, Tecnos, Madrid, 2000, 472 p.
- MORATA, Francesc, *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Ariel Ciencia Política, 2ª ed., Barcelona, 1999, 509 p.
- MCCORMICK, J., *Understanding the European Union. A Concise Introduction*, Londres, Palgrave, 2002.
- RODRIGUEZ IGLESIAS Y BAQUERO CRUZ, *Funciones Constitucionales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, p. 324