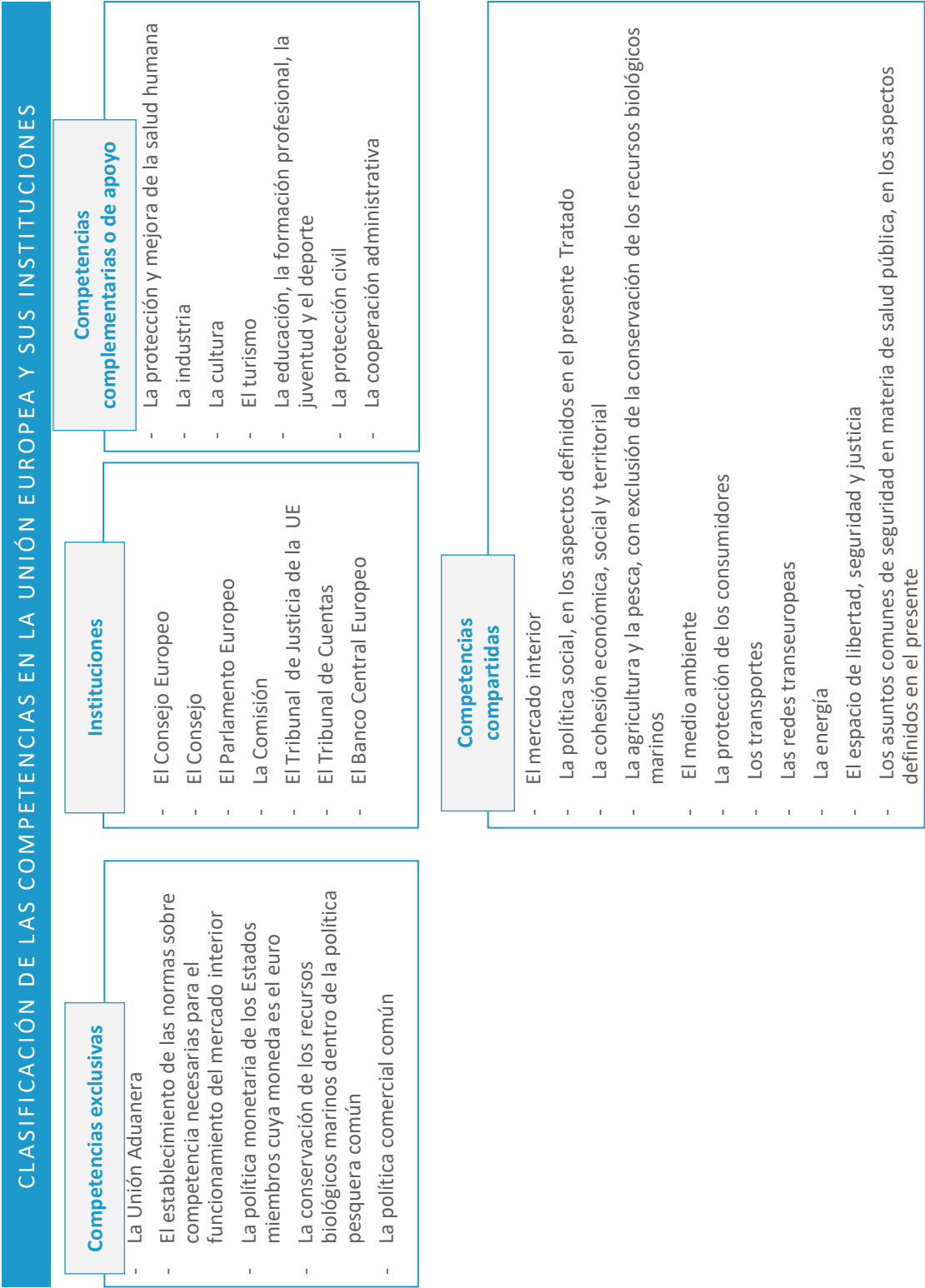


Derecho de la Unión Europea

El sistema institucional y las competencias de la Unión Europea

Índice

Esquema	3
Ideas clave	4
2.1. ¿Cómo estudiar este tema?	4
2.2. Introducción. Las instituciones	4
2.3. Las competencias de la Unión Europea	8
A fondo	24
Test	27



Esquema

2.1. ¿Cómo estudiar este tema?

Para estudiar este tema realiza una lectura detenida y comprensiva del apartado **Ideas clave**.

2.2. Introducción. Las instituciones

Los Tratados constitutivos de París y Roma crearon tres Comunidades con cuatro instituciones cada una de ellas: la Comisión (Alta Autoridad en el ámbito CECA), el Consejo de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia.

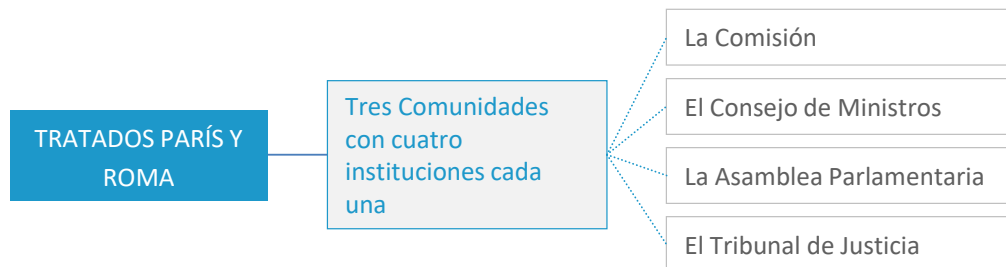


Figura 1.

El mismo día de la firma de los Tratados de Roma, se firma, de forma paralela, el **Convenio relativo a ciertas Instituciones Comunes** que va a impedir la triplicidad de la todavía Asamblea Parlamentaria y del Tribunal: así las instituciones de los ámbitos de la CEE y EURATOM se unificaron con las previamente creadas Asamblea Parlamentaria y Tribunal de la CECA. **El convenio también procedió a unificar el Comité Económico y Social de las recién creadas comunidades en virtud de los Tratados de Roma** (ya que el Comité Consultivo CECA mantendría su autonomía). **Ocho años después se aborda la completa unificación de las instituciones** mediante

el **tratado de 8 de abril de 1965, Tratado de Fusión de los Ejecutivos**, creando un único Consejo de Ministros y una sola Comisión para las tres Comunidades. Como órgano auxiliar del Consejo se crea el **Comité de Representantes Permanentes, COREPER**.

Como señala A. Mangas, **la unificación es solamente estructural**, no afectando a las competencias que cada tratado otorga a sus instituciones. **No se trata de una unificación competencial**, sino meramente orgánica o estructural.

En 1992 se crea con el TUE, otro órgano auxiliar con meras competencias consultivas, el Comité de las Regiones, mientras que **el Tribunal de Cuentas eleva su rango al de institución**, con lo que las instituciones serán, en adelante cinco.

El vigente Tratado de Lisboa dispone en su artículo 13 TUE, una nueva estructura institucional, que incluso eleva al Consejo Europeo a institución junto a las restantes que se señalan seguidamente.

Así, a continuación, mostramos el esquema de las instituciones y órganos auxiliares.

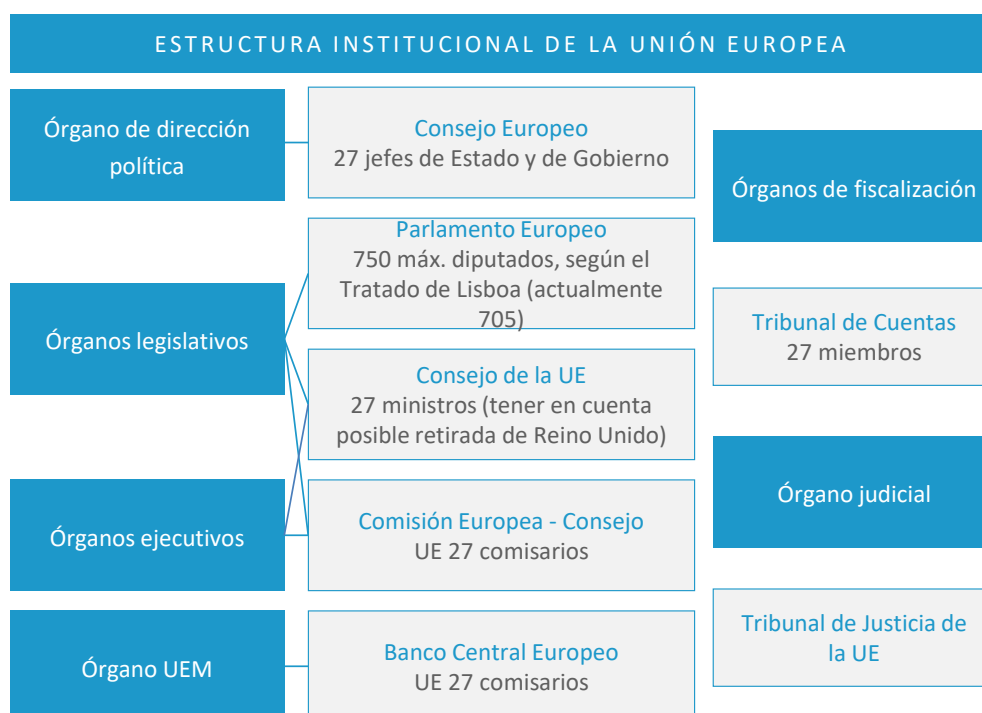


Figura 2.

- ▶ Instituciones: Consejo Europeo, Consejo (o Consejo de la Unión Europea), Comisión Europea, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal de Cuentas y Banco Central Europeo.
- ▶ Órganos auxiliares: Comité de Representantes Permanentes, Comité de las Regiones y Comité Económico y Social.
- ▶ Banco Europeo de Inversiones y Fondo Europeo de Inversiones.

Los sistemas democráticos constitucionales tienen distribuido de forma clara los tres poderes que ya diseñara Montesquieu: legislativo, ejecutivo y judicial, correspondiendo (v. gr. en España) a las Cortes Generales, Gobierno y Tribunales respectivamente.

Pero este sistema de división de poderes no es trasladable al sistema de poderes comunitario en que las instituciones son cinco para los tres poderes clásicos. Esto no impide que exista una **separación funcional clara**: cada institución tiene delimitado

su campo competencial, pero no asumen (exceptuando los Tribunales de Justicia con el Poder Judicial) en exclusiva uno de los poderes.

No obstante, de un tiempo a esta parte, se viene llamando la atención sobre el déficit democrático que sufre la UE. Así, el Parlamento Europeo, institución elegida desde 1979 por sufragio universal directo entre todos los ciudadanos europeos de los Estados miembros, no ostenta en exclusiva el poder legislativo, ya que en determinadas materias lo debe compartir con el Consejo de la UE, institución que únicamente posee una legitimación parcial (cada representante de rango ministerial representa a los ciudadanos de su propio país) e indirecta (sus propios ciudadanos no han participado en su elección, sino en la elección de los diputados que dan su confianza al Gobierno).



Sin embargo, la original estructura que han creado los Tratados de Roma y París se asienta en cuatro elementos.

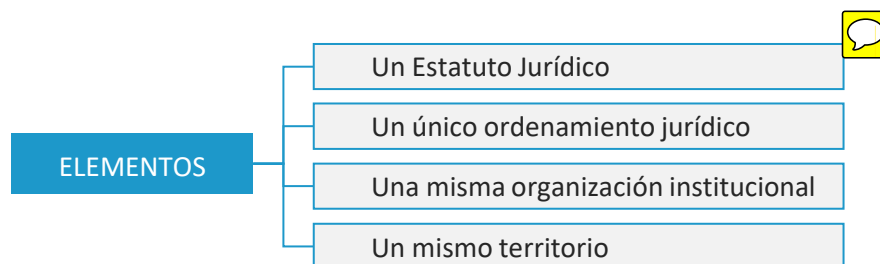


Figura 3.

- ▶ Un **Estatuto Jurídico** (que otorga personalidad jurídica y capacidad de obrar, que se superpone a las de los Estados miembros, a la Unión Europea).
- ▶ Un **único ordenamiento jurídico** (con primacía respecto de los ordenamientos nacionales).
- ▶ **Una misma organización institucional** (especialmente tras la fusión de las instituciones comunes y de los ejecutivos).
- ▶ Un **mismo territorio** (en el que existe libre circulación de factores productivos, donde se ha creado un Mercado Interior, se han suprimido las aduanas y se va avanzando en el camino que perfecciona la Unión Económica y Monetaria).

2.3. Las competencias de la Unión Europea

La razón de la original arquitectura comunitaria estriba, para la doctrina más autorizada, en que las **Comunidades son organizaciones internacionales que deben su creación a un Tratado Internacional**. Sin embargo, tampoco puede equiparárselas por completo ya que, en estas, los órganos propios están «marcados» por la presencia de intereses estatales lo que constituye una verdadera originalidad del sistema de representación y distribución de poderes en la Unión: **los Consejos representan intereses estatales en tanto que el resto de las instituciones son independientes de los Estados y como tales no les es dado sino representar intereses genuinamente comunitarios.**

- ▶ **El Poder Ejecutivo** está encarnado en la Comisión quien lo ostenta por delegación del Consejo de la UE. No puede afirmarse que se trate de un poder ejecutivo asimilable al sentido dado en los estados, pues no existe como tal “gobierno” de la Unión Europea. Recuérdese que no se trata de una organización política, al menos por el momento.
- ▶ **El Poder Legislativo** se encuentra compartido entre el Parlamento y el Consejo (de la UE), si bien la iniciativa normativa corresponde a la Comisión en general. En este

sentido, el de proponer leyes, puede decirse que también **comparte parte de la esfera legislativa junto con las otras dos instituciones, pero no lo ostenta.**

- ▶ **El Poder Judicial** recae en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- ▶ **El Tribunal de Cuentas** es en realidad un fiscalizador de las cuentas de la Unión.
- ▶ **El Banco Central**, una institución creada para la unión económica y monetaria.

Se podría también hacer una división de poderes mucho más acorde con la realidad diaria comunitaria, de manera que **se puede resaltar la existencia de dos poderes principales bien diferenciados: de decisión y de control.**

- ▶ **El poder de decisión** (poderes legislativo y ejecutivo) recaería sobre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.
- ▶ **El poder de control** (de cumplimiento del derecho comunitario sobre Estados y particulares; político sobre Comisión y Consejo; fiscalizador sobre los Estados e instituciones y sobre Estados, particulares e instituciones en cuanto a un cumplimiento uniforme del acervo comunitario) es ostentado por la Comisión, el Parlamento, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Justicia, respectivamente.

Límites y principios de las competencias de la Unión Europea

Una de las cuestiones más candentes desde la fallida Constitución europea y después con el Tratado de Lisboa, es la del **reparto de competencias** entre las instituciones y los Estados y entre las mismas instituciones.

Para formar el mercado común que **constituye la finalidad primordial de la creación de las Comunidades Europeas y**, con ello, **comenzar un proceso real de integración económica**, ha sido, **es y será imprescindible que los Estados miembros cedan la titularidad del ejercicio de determinadas competencias estatales.**

Avanzar en tal proceso integrador conlleva una cierta evolución en la cesión de esa titularidad, tanto en lo que respecta a otras parcelas no determinadas en un principio por el tratado, como en la intensidad de la cesión misma.

El poder de las Comunidades Europeas se basa en esa atribución de competencias por parte de los Estados miembros y en ello encuentra su límite de actuación¹.

En la sentencia «Costa contra Enel»² de fecha 15 de julio de 1964 el entonces TJCE, hoy TJUE señalaba:

«En efecto, al constituir una Comunidad de duración ilimitada, dotada... de poderes reales nacidos de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos...».

La Comunidad posee un **sistema propio de atribución de competencias** a favor de las instituciones creadas por los tratados constitutivos, que conlleva la limitación del pleno ejercicio de la soberanía que ello supone para los Estados. Pero este “poder” de la Comunidad también encuentra un importante límite de actuación, pues dice el artículo 3 B del TUE (artículo 5 del Tratado de Ámsterdam):

«La **Comunidad actuará dentro de los límites** de las competencias que le atribuyen el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

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».

Además, el mencionado artículo concluye diciendo: «...**Cada Institución actuará dentro de los límites** de las competencias atribuidas por el presente Tratado».

¹La Comisión de las Comunidades Europeas, en el caso 22/70, Rec. 1971, pág. 1.316 (AETR) dice: “...La Comisión no desconoce, sin embargo, que las competencias atribuidas a la Comunidad tienen un carácter limitado y que las instituciones comunitarias sólo concreten con competencias de atribución...”.

² Sentencia del TJUE de fecha 15 de julio de 1964. Asunto 6/64. *Flaminio Costa c. ENEL* (Rec. pp. 1.141 a 1.168).

De lo transcrito se deduce claramente que **ni la competencia de la Unión ni la de sus instituciones son de carácter ilimitado.**

Por lo que se refiere a **la Unión**, esta **encuentra limitación en las competencias que le sean atribuidas por el tratado, sobre la base del principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad.** Por lo que se refiere a las instituciones, estas están claramente constreñidas a las disposiciones del tratado.

A partir de ese momento, las instituciones, en virtud del ejercicio de las competencias conferidas por los Estados, van a crear un sistema normativo propio, creando un «nuevo orden jurídico de derecho internacional»³. Y van a actuar limitadamente dentro del ámbito de las competencias atribuidas soberanamente por los Estados. Valga remarcar que **lo que se atribuye no es la competencia en sí sino la titularidad del ejercicio de la competencia soberana del Estado.**

El artículo 93 de la **Constitución española** de 1978 es un claro exponente:

«Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una Organización Internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución...».

No se transfiere pues la soberanía sino el ejercicio de competencias sobre una base claramente constitucional. Ahora bien, **cedido el ejercicio de las competencias este podrá tener diferente intensidad** y así **habrá competencias cuyo ejercicio sea exclusivo por parte de la Unión: competencias exclusivas o competencias cuyo ejercicio requiera la concurrencia o el ejercicio complementario de los Estados miembros: competencias compartidas. Junto a ellas, cabe señalar un tercer tipo de competencias que examinaremos, asimismo, las complementarias o de apoyo. Por último, una cuarta vía, la de las competencias implícitas.**

³ Sentencia **TJUE STCE**, asunto *Van Gend en Loos* de 5 de febrero de 1962, *Recueil* 1963, pág. 5.



Figura 4.

Ambas, según tiene manifestado el Tribunal son excluyentes entre sí, de modo que **una competencia exclusiva de la UE no puede ser ejercida en ámbito estatal**: «...Que esta competencia comunitaria excluye la posibilidad de una competencia concurrente de los Estados miembros, toda iniciativa adoptada fuera del marco de las Instituciones comunes es incompatible con la unidad del mercado común y la aplicación uniforme del derecho comunitario⁴».

Clasificación de las competencias: ideas previas

El Tratado de Roma mencionaba, **de forma expresa**, ciertas competencias y posibilitaba bajo determinadas condiciones, la **vía normativa del** artículo 235 del TUE, una posibilidad de asunción de nuevas competencias:

«cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, 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 pertinentes⁵».

Pero el carácter eminentemente evolutivo del proceso de integración de las Comunidades ha ido conformando progresivamente el número de competencias inicialmente previstas en el Tratado CEE: **el TJUE, en el cumplimiento de su deber de garantizar «el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado»⁶, ha contribuido de forma decisiva a ampliar el espectro de competencias**

⁴ Sentencia del TJCE de fecha 31 de marzo de 1971: Comisión de las Comunidades versus Consejo de las Comunidades Europeas. Caso 22/70 (AETR) Fundamento de Derecho 31. Rec. 1971, p. 1.321.

⁵ Hoy art. 353 TFUE.

⁶ Artículo 164 del TCE.

mediante un particular sistema de interpretación del mismo acorde con la misma naturaleza del orden jurídico que está llamado a interpretar.

«Existe un lazo necesario entre la naturaleza del orden jurídico y los métodos de interpretación de las normas que lo constituyen...»⁷.

Es una **necesaria relación** que, si no se respeta, puede paralizar parcialmente el sistema jurídico en cuestión, en el sentido de que se le impide desarrollar sus potencialidades, no cumple con sus finalidades y es puesto al servicio de otros valores o intereses distintos de aquellos para los cuales ha sido concebido, distintos del mantenimiento, protección y desarrollo, a los que verdaderamente ha de servir.

No es, por tanto, que el Tribunal adopte medios de interpretación diferentes a los definidos en la teoría general del derecho, sino que el tribunal siempre tiene en cuenta que el orden jurídico comunitario tiene una naturaleza eminentemente evolutiva, corresponde a un **orden de integración** y no de simple cooperación interestatal, en términos de Charles de Visscher, por lo cual el juez recurre a métodos menos formales descubriendo la *ratio legis* mediante la sistemática y los objetivos de la legislación en cuestión.

Se debe tener en cuenta, siguiendo a Mertens de Wilmars⁸, las **características esenciales de los tratados** que instauran, como señalaba Kutscher en su informe de 1976⁹: «Una comunidad *sui generis*, abierta al futuro, tendente a la modificación de relaciones económicas y sociales y a la interpretación **dinámica y evolutiva** del derecho comunitario».

⁷Mertens de Wilmars, J. *Reflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de Justice* (1986). *Cahiers de Droit Européen*, 1, 6.

⁸*Ibidem*. p. 8.

⁹ Se trata del informe que este juez, más adelante presidente del TJUE, había presentado en un coloquio organizado en tal año y que reunía a magistrados y profesores de universidad de los nueve Estados que entonces constituían la Comunidad Económica Europea, a fin de estudiar objetiva y críticamente los aspectos esenciales de la jurisprudencia elaborada por el TJUE, en colaboración con las jurisdicciones nacionales y en el curso de los 25 primeros años de su existencia. Los textos del Encuentro se pueden ver en *Cour de Justice des Communautés Européennes. Rencontre Judiciaire el universitaire des 27 et 28 de septembre 1976*. Office des publications officielles des Communautés, Luxemburg. 1976. Referencia tomada de Mertens de Wilmars, J.: *Reflexions... op. cit.* pág. 6.

Una interpretación en palabras de Pescatore:

«tout pétri de téléologie. Droit interne, mais d'un système inachevé et en voie d'achèvement graduel, voilà le lien profond entre la nature de la Communauté et les méthodes d'interprétation du système juridique communautaire».

Así, el tribunal, manifestó desde temprano, interpretando teleológica o sistemáticamente el tratado, **la existencia de esas competencias, implícitas que por la propia naturaleza del Tratado Internacional son evolutivas o progresivas.**

Las competencias implícitas: el Derecho Internacional y el Derecho de la Unión Europea

Afirma Gutiérrez Espada que **las competencias implícitas son aquellas no previstas expresamente en un acto formal de concesión, pero de las que, no obstante, la organización internacional está dotada, por resultar necesarias e imprescindibles para el cumplimiento de sus funciones.**

Su **origen** se halla en el **Derecho de los Estados Unidos de Norteamérica**, en la sentencia del juez Marshall «McCulloch contra Maryland»¹⁰ del año 1819: la Constitución norteamericana preveía para el Estado Federal una serie de poderes expresamente enumerados *enumerated powers* quedando para los Estados Federados otros poderes: *reservated powers*. En el caso citado, el juez Marshall, basándose en el artículo I, Sec. 8¹¹ de la Constitución sobre los poderes del Congreso,

¹⁰McCulloch v. Maryland, 4 Wheaton 316 (1819). Este famoso caso resulta del intento de la Asamblea legislativa de Maryland en 1818 de gravar a los bancos y sucursales bancarias no autorizado por la legislación del Estado. McCulloch, cajero de la sucursal de Baltimore del Bank of the United States al que la ley afectaba directamente no pagó los 15.000\$ de impuestos correspondientes ni cumplió con la obligación alternativa de añadir sellos de impuestos al banco que emitiera billetes lo que dio lugar al presente caso. Se trataba de un conflicto de poderes entre el gobierno de la Unión y el de sus Estados miembros. El juez Marshall emitió sentencia realizando un profundo análisis de la naturaleza de la Constitución americana: “In considering this question, then, we must never forget, that it is a constitution we are expounding”

¹¹ Art. I, section 8 (Constitución de los Estados Unidos): “The Congress shall have Power to [...] make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or any Department or Officer thereof.”

consideró que esos poderes no solamente eran los enumerados en la misma, sino que abarcaba asimismo los necesarios para el cumplimiento de su misión: *implied powers*¹².

Siguiendo a Bickel¹³:

«He undertook to expound the Constitution with finality, but it was Marshall himself who enjoined his posterity never to forget “that it is a constitution were expounding” a living charter, embodying implied as well as expressed powers, “adapted to the various crises of human affairs” open to change, capable to grow».

El **Derecho Internacional Público** acogerá positivamente la teoría de los poderes implícitos desde el asunto *Compétence de l'Organisation internationale du Travail pour régler accessoirement le travail personnel du patron*¹⁴:

«...el examen de las disposiciones del Tratado muestra que era intención bien clara de las altas partes contratantes conferir a la organización Internacional del Trabajo poderes muy amplios para colaborar con ellas respecto a las medidas que se deberían tomar... No se puede concebir que su objeto haya sido impedir a la Organización Internacional del Trabajo elaborar y proponer medidas esenciales para la realización de este fin. La organización se encontraría impedida, sin embargo, si no tuviese competencia para proponer, con el fin de proteger a los trabajadores asalariados, una reglamentación que, para alcanzar su objeto debería aplicarse en una cierta medida al trabajo de los patronos...».

¹²“...but it may with great reason be contended, that a government, in trusted with such ample powers, on the due execution of which the happiness and prosperity of the nation so vitally depends, must also be in trusted with ample means for their execution. The power being given, it is the interest of the nation to facilitate its execution [...] But the Constitution of the United States has not left the right of congress to employ the necessary means, for the execution of the powers conferred on the government, to general reasoning. To its enumeration of powers is added, that of making “all laws which shall be necessary and proper, for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this constitution, in the government of the United States, or in any department thereof [...] To employ the means necessary to an end, is generally understood as employing any means calculated to produce the end, and not as being confined to those single means, without which the end would be entirely unattainable”.

¹³Bickel, A. M. Establishment and General Justification of Judicial Review. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar Politics*, 436.

¹⁴TIJ. Serie B 13, de 23 de julio de 1926.

El **Tribunal Internacional de Justicia** ofrece una primera aplicación de esta doctrina, «una primera versión» según Kovar¹⁵, en el asunto *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies (Ordonnance)*:¹⁶:

«...Según el Derecho Internacional, la Organización debe ser considerada como poseedora de esos poderes que, si no están expresamente enunciados en la Carta, son, por una consecuencia necesaria, conferidos a la Organización, en tanto que esenciales al ejercicio de las funciones de ésta. Este principio de derecho ha sido aplicado por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en su dictamen número 13, de 23 de julio de 1926, y debe serlo a las Naciones Unidas...».

Una **segunda versión** de la aplicación de la teoría de los poderes implícitos la encontramos en el *Avis Consultatif* de 13 de julio de 1954¹⁷:

*«Effets de jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant indemnité: ...De l'avis de la Cour, si l'Organisation des Nations Unies laissait des propes fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, C.E. en serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies qui est de promouvoir ces fins».*¹⁸

Siguiendo a Wachsmann, las **finalidades más generales de la organización** sirven de fundamento a un poder implícito de la Asamblea que reclamaba la protección de sus funcionarios. Kovar subraya que se trata de reconocer a la organización los poderes necesarios para el ejercicio efectivo de sus funciones, para la realización de sus fines esenciales y no únicamente para completar poderes expresamente previstos.

La **diferencia entre ambas** (y de aquí que Kovar hable de dos versiones distintas de la teoría de los poderes implícitos) es que, según la primera concepción, los poderes implícitos resultan de los poderes originarios explícitos, la segunda versión de esta

¹⁵Wachsmann, P. (1996, juillet-septembre). L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté Européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 3, 483.

¹⁶TIJ, Recueil 1949, pp. 181 a 184.

¹⁷*Recueil CJI*, 1954.

¹⁸*Ibidem*, p. 57.

teoría permite conferir a una organización ciertos poderes cuya necesidad no resulta de otros poderes preexistentes, sino de *les débuts de l'institutions*. En definitiva, en el primer caso la relación se establece *de poder a poder*, en el segundo *de fin a poder*.¹⁹

Hartley realiza al respecto otra formulación de las competencias implícitas: según una formulación **amplia** de este principio estaríamos ante el contenido ínsito en el artículo 352 del tratado que vendría a constituir una “positivización” de aquella doctrina: dado un objetivo es preciso el poder necesario para su consecución.

De forma estricta vendría a constituir la doctrina que se desprende del asunto *AETR* y consagrada definitivamente en el Dictamen 1/76 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: la concesión de un poder implica el necesario correlativo para el ejercicio de aquel.

Panorama actual del sistema competencial

El Tratado de Lisboa ha simplificado enormemente la cuestión relativa a las competencias de la Unión, como señala Mangas M,

«La clarificación del sistema de competencias de la Unión Europea fue uno de los cuatro temas seleccionados por la Declaración núm. 23 del Tratado de Niza de 2001 para ser abordados en la reforma de 2004. Fue propuesto por Alemania bajo la presión de los Länders alemanes que veían en la falta de clarificación de las competencias una amenaza de expansión y absorción de las competencias regionales»²⁰.

El Tratado vigente, no solo proporcionando una definición o concepto de cada una, sino estableciendo la oportuna clasificación.

¹⁹ *Le pouvoir réglementaire de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, LGDJ, 1964, p. 129, en Wachsmann, *op. cit.* p. 483.

²⁰

http://idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioue/distribucion_competencias_mangas_martin.pdf

Dice el artículo 2.1 del TFUE: *en las competencias exclusivas sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros sólo podrán hacerlo si la Unión los habilita para ello*. En el ámbito de estas competencias declaradas como exclusivas de la Comunidad, los Estados no pueden ya intervenir; **únicamente la Unión puede adoptar normas**. Cuando estemos en presencia de un tipo de competencia exclusiva, existe un desplazamiento total de la posibilidad de intervención de los Estados miembros. Es el caso de la Política Comercial Común y de la Unión Aduanera, de la Política Monetaria (respecto de los países que han accedido a la moneda común) y de la Política de Pesca (respecto a los recursos biológicos del mar).

El artículo 2.2 del TFUE estatuye:

«En las competencias compartidas, la Unión y los Estados miembros tienen potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes pero los Estados ejercen su competencia únicamente si la Unión no ha ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla y sólo en la medida en que no lo haya hecho».

Las competencias exclusivas y compartidas, según tiene manifestado el Tribunal son excluyentes entre sí, de modo que una competencia exclusiva de la Comunidad no puede ser ejercida en ámbito estatal:

«...Que esta competencia comunitaria excluye la posibilidad de una competencia concurrente de los Estados miembros, toda iniciativa adoptada fuera del marco de las Instituciones comunes es incompatible con la unidad del mercado común y la aplicación uniforme del derecho comunitario²¹».

Como **principio regulador** de las competencias compartidas debemos detenernos ahora en el **principio de subsidiariedad** antes meritado, así como en el de proporcionalidad.

²¹ Sentencia del TJCE de fecha 31 de marzo de 1971: Comisión de las Comunidades versus Consejo de las Comunidades Europeas. Caso 22/70 (AETR) Fundamento de Derecho 31. Rec. 1971, p. 1.321.

El principio de subsidiariedad aparece integrado por primera vez en el **Tratado de Maastricht**²², si bien sus antecedentes se hallan en los trabajos del Parlamento Europeo que, con ocasión de la aprobación del proyecto del Tratado de la UE propuso, con fecha 14 de febrero de 1984, una disposición sobre la aplicación de la subsidiariedad como criterio rector del ámbito competencial. Del debate propiciado por esta institución, en las conclusiones del Consejo Europeo de Birmingham de 16 de octubre de 1992 y en el posterior de Edimburgo del mes de diciembre del mismo año, se adoptaron los principios rectores de la aplicación de este, siendo finalmente el **Acuerdo Interinstitucional** de 25 de octubre de 1993 entre las tres instituciones legislativas, el que lo implantaría definitivamente.

En la posterior reforma del Tratado de Maastricht, en el Tratado de Ámsterdam, aparece anejo a las disposiciones del **Tratado CE** un *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*²³:

En la actualidad, es el Protocolo (n.º 2) del Tratado de Lisboa el que regula estos principios: *Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*²⁴.

El principio de subsidiariedad supone que cuando los objetivos de una acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros, en el marco de su sistema constitucional nacional, pueden lograrse mejor mediante una actuación de la Unión, por lo tanto, esta solo intervendrá

²²El principio de subsidiariedad como norma reguladora de la vida socioeconómica, del reparto de poderes entre los Estados y las organizaciones menores, aparece explicitada en la Encíclica *Quadragesimo Anno* de Pío XI: “No se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria”[...] “Que el Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia... Esto no va en detrimento de la jerarquía social porque salvado este principio de función subsidiaria, el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación” (QA.80).

²³ Tratado de Ámsterdam, Protocolo número 7. Biblioteca de legislación. Serie menor. 1ª Ed. Civitas. Madrid 1.998, págs. 147-151.

²⁴ Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/protocolo2.html

cuando los objetivos a conseguir no pueden alcanzarse de forma suficiente por los Estados.

Ello requiere un *test* para poder concluir que se cumple esta condición:

- ▶ Que el asunto presente **aspectos transnacionales** que no puedan ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados miembros.
- ▶ Que las **actuaciones** de los **Estados miembros**, únicamente, o la ausencia de actuación comunitaria **entrase en conflicto con los requisitos del tratado** o perjudicase considerablemente, por algún otro cauce, los intereses de los Estados miembros.
- ▶ Que la **actuación comunitaria proporcionase** claros **beneficios** debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros.
- ▶ Que **no** se trate de **competencias exclusivas de la Unión**.

En definitiva, que, bien por razón de la dimensión de la cuestión o del efecto que se produzca, no puedan ser alcanzados los fines perseguidos mejor a nivel comunitario.

El principio de proporcionalidad se traduce en que la acción de la Unión no puede exceder de lo necesario para alcanzar los fines u objetivos del tratado.

Dado que la práctica ha puesto de manifiesto las dificultades en aras a una delimitación clara y precisa, pese a que el Tribunal de Justicia²⁵ en la adopción de los actos comunitarios ha determinado la **obligación de “demostración” del cumplimiento de los requisitos determinados** anteriormente. Se producen, en

²⁵ En los asuntos C-84/94, sentencia de 12 de noviembre de 1996 (*Rec.1996, p.I-5.755*) y C-233/94, Sentencia de 13 de mayo de 1997 (*Rec.1997, p.I-2.405*), el TJCE manifestó que el cumplimiento de este principio es parte de los fundamentos jurídicos de los actos a adoptar por las instituciones, en cumplimiento del artículo 253 del Tratado CEE (actual art. 308 TCE) que obliga a las instituciones a que sus actos estén suficientemente motivados. Debe resaltarse que la falta de motivación del acto es motivo de recurso de anulación (así el asunto *Isoglucosa*, asunto C-138/79, de fecha 29 de octubre de 1980 -*Rec. 1980, p. 3.333*-).

consecuencia, invasiones de los campos competenciales tanto de la Comunidad respecto de la de los Estados como viceversa²⁶.

Respecto a las de Apoyo, en estos ámbitos, la acción comunitaria es complementaria de la de los Estados miembros y de fomento de la cooperación. Quedaría excluida expresamente la competencia de armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros (art. 2.5 TFUE).

Se trata, como su propio nombre indica, de materias cuya **competencia es ejercida totalmente por los Estados** y respecto de las cuales la acción de las instituciones es meramente colaborativa.

Elenco según grado de competencias conforme al tratado de Lisboa:

EXCLUSIVAS ²⁶
La unión aduanera
El establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior
La política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro
La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común
La política comercial común

Figura 5.

²⁶ Así, la sentencia de 5 de febrero de 2002 (*asunto. 466/98*) ha venido a poner de manifiesto que los Estados han invadido el campo competencial —exclusivo ya expresamente— de la Comunidad al regular los Estados autónomamente sus relaciones con terceros Estados en el ámbito del transporte aéreo.

²⁷ Vid. Artículo 3, TUE.

COMPARTIRLAS ²⁷
El mercado interior
La política social, en los aspectos definidos en el presente tratado
La cohesión económica, social y territorial
La agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos
El medio ambiente
La protección de los consumidores
Los transportes
Las redes transeuropeas
La energía
El espacio de libertad, seguridad y justicia
Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente

Figura 6.

COMPLEMENTARIAS O DE APOYO ²⁸
La protección y mejora de la salud humana
La industria
La cultura
El turismo
La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte
La protección civil
La cooperación administrativa

Figura 7.

²⁸ Vid. Artículo 4 TUE.

²⁸ Vid. Artículo 6 TUE.

A ello, habría que añadir —no olvidemos— las competencias implícitas o cláusula de flexibilidad en los términos de Mangas Martín, que permite aprobar normas a la Unión en situaciones imprevistas en las que carece de competencia en los Tratados, pero el objetivo entra dentro de los asignados. Dice el art 352 del TFUE:

«Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, **se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.**

2. La Comisión, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, **indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo.**

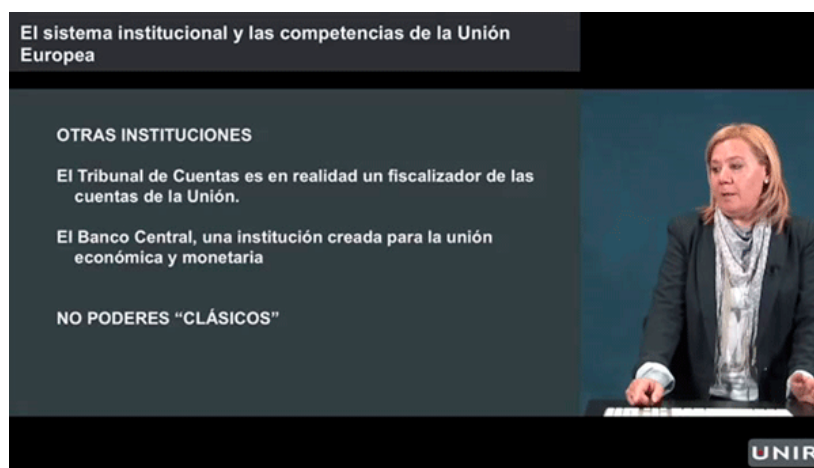
3. Las medidas basadas en el presente artículo no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando los Tratados excluyan dicha armonización.

4. El presente artículo no podrá servir de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado de conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea».

Así, comparando la vía para estas competencias implícitas, señalaremos para finalizar, la necesidad de la unanimidad del Consejo, la aprobación (por tanto, más allá de lo que era una mera consulta) con la información a los parlamentos nacionales de aquellas propuestas que se vayan a basar en esta vía de las competencias implícitas.

El sistema institucional y las competencias de la Unión Europea

La lección comienza con una aproximación conceptual a las instituciones de la Unión Europea, para luego seguir profundizando en la distribución de poderes de estas.



Accede a la lección a través del aula virtual

La necesidad procesal de la adhesión de la Unión Europea al CEDH

Llopis, P. (junio de 2015). La necesidad procesal de la adhesión de la Unión Europea al CEDH: Un asunto que continúa pendiente tras el dictamen 2/13 del TJUE. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 29. Recuperado de <http://www.reei.org/index.php/revista/num29/articulos/necesidad-procesal-adhesion-union-europea-al-cedh-asunto-continua-pendiente-tras-dictamen-213-tjue>

Esta lectura te proporcionará conocimientos complementarios sobre una de las cuestiones más complejas de la Unión Europea en estos tiempos.

La PAC (Política Agraria Común)

Moratilla, R. (21 de enero de 2020). *Política Agraria Común 2020* [Vídeo]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=EBdi2T4gPPs>



Vídeo explicativo sobre la Política Agraria Común (PAC).

LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA SANITARIA Y LA CRISIS DEL COVID-19

IBS UCLM. (27 de mayo de 2020). LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA SANITARIA Y LA CRISIS DEL COVID-19 [Vídeo]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=Ge0EdHqv53w>



Luis Arroyo Jiménez, profesor titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Ciudad Real.

Instituciones y organismos de la UE

Apartado de la página oficial de la UE en donde encontrarás una breve descripción de las instituciones y otros órganos de interés.



Accede a la web a través del aula virtual o desde la siguiente dirección:

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_es.htm

Políticas de la Unión Europea

Apartado de la página oficial de la UE en donde se explican diferentes políticas comunitarias.



Accede a la web a través del aula virtual o desde la siguiente dirección:

http://europa.eu/pol/index_es.htm

1. La política de turismo es una competencia:
 - A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.

2. La política social, en los aspectos definidos en el presente tratado, es una competencia:
 - A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.

3. La política de la cohesión económica, social y territorial es una competencia:
 - A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.

4. La política de la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte es una competencia:
 - A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.

5. La política de la unión aduanera es una competencia:
 - A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.

6. La política de la protección civil es una competencia:
- A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.
7. La política de la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común es una competencia:
- A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.
8. La política de la política comercial común es una competencia:
- A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.
9. La política del mercado interior es una competencia:
- A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.
10. La política de protección de los consumidores es una competencia:
- A. Compartida.
 - B. Exclusiva.
 - C. Complementaria o de apoyo.