

**TRABAJO FIN DE MÁSTER**

**MASTER OFICIAL EN UNIÓN  
EUROPEA**

**ESPECIALIDAD EN DERECHO**

2011

**EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA  
UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS,  
ESPECIAL REFERENCIA A LAS REGIONES CON  
COMPETENCIAS LEGISLATIVAS.**

**Autor del trabajo: Antonio José Ataz Moreno**

**Asignatura: Principios y competencias de la Unión Europea**

**Director: Carlos Vidal Prado**



**TRABAJO FIN DE MÁSTER**

**MASTER OFICIAL EN UNIÓN  
EUROPEA**

**ESPECIALIDAD EN DERECHO**

2011

**EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA  
UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS,  
ESPECIAL REFERENCIA A LAS REGIONES CON  
COMPETENCIAS LEGISLATIVAS.**

**Autor del trabajo: Antonio José Ataz Moreno**

**Asignatura: Principios y competencias de la Unión Europea**

**Director: Carlos Vidal Prado**

# ÍNDICE GENERAL

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>I.1. OBJETIVO Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO.....</b>	<b>9</b>
<b>I.2. METODOLOGÍA.....</b>	<b>11</b>
<b>II. PRINCIPIOS QUE ARTICULAN EL SISTEMA COMPETENCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>13</b>
<b>II.1. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN (ARTS. 4.1 Y 5 TUE).....</b>	<b>14</b>
<b>II.2. PRINCIPIOS QUE REGULAN EL EJERCICIO DE LAS         COMPETENCIAS DE LA UE (PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD         Y PROPORCIONALIDAD (ARTS. 5.3 Y 5.4 TUE).....</b>	<b>21</b>
<b>II.3. OTROS PRINCIPIOS QUE REGULAN EL EJERCICIO DE LAS         COMPETENCIAS DE LA UE.....</b>	<b>26</b>
<b>III. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL EN LA UE, MECANISMOS QUE HAN PERMITIDO DICHA EVOLUCIÓN.....</b>	<b>34</b>
<b>III.1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>34</b>
<b>III.2. LA CLÁUSULA DE IMPREVISIÓN DEL ART. 352 TFUE         (ANTIGUO ART. 308 TCE).....</b>	<b>35</b>
<b>III.3. OPERATIVIDAD DE LA TEORÍA DE LAS COMPETENCIAS         IMPLÍCITAS.....</b>	<b>43</b>

<b>III.4. LA ARMONIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES PARA LA CONSECUCCIÓN DEL MERCADO INTERIOR.....</b>	<b>46</b>
<b>III.5 LA <i>PREEMPTION</i> U OCUPACIÓN DEL TERRENO EN EL ÁMBITO DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.....</b>	<b>51</b>
<b>IV. INCONVENIENTES DEL SISTEMA: FALTA DE CLARIDAD Y DE FLEXIBILIDAD.....</b>	<b>51</b>
<b>V. EL SISTEMA DE REPARTO COMPETENCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS MIEMBROS.....</b>	<b>55</b>
<b>V.1. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE COMPETENCIAS.....</b>	<b>55</b>
<b>V.2. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA UNIÓN.....</b>	<b>56</b>
<b>V.3 LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.....</b>	<b>60</b>
<b>V.4. LAS COMPETENCIAS COMPLEMENTARIAS.....</b>	<b>68</b>
<b>VI. LAS REGIONES CON COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y SU PAPEL EN EL SISTEMA COMPETENCIAL EUROPEO.....</b>	<b>71</b>
<b>VI.1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>71</b>
<b>VI.2. CONCEPTO DE REGIÓN.....</b>	<b>73</b>
<b>VI.3. CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA UE SEGÚN SU FORMA DE ESTADO.....</b>	<b>74</b>
<b>VI.4. LAS REGIONES CON COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN LA UE.....</b>	<b>76</b>

<b>VI.5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>81</b>
<b>VII. GARANTÍA Y TRATAMIENTO JUDICIAL DE LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL.....</b>	<b>83</b>
<b>VII.1. ACERCA DE LA CLÁUSULA DE IMPREVISIÓN.....</b>	<b>84</b>
<b>VII.2 SOBRE LA TEORÍA DE LOS PODERES IMPLÍCITOS.....</b>	<b>85</b>
<b>VIII. CONCLUSIONES.....</b>	<b>87</b>
<b>IX. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>90</b>

## ABREVIATURAS

AUE	Acta Única Europea
BEUR	Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja
CALRE	Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa
CCEE	Comunidades Europeas
CDE	Cahiers de droit européen
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CIG	Conferencia Intergubernamental
CPJP	Cooperación Policial y Judicial en materia Penal
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
EEMM	Estados Miembros
EM	Estado Miembro
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
RAP	Revista de Administración Pública
R.D.C.E.	Revista de Derecho Comunitario Europeo
R.E.D.E.	Revista Española de Derecho Europeo
R.G.D.E.	Revista General de Derecho Europeo
R.I.E.	Revista de Instituciones Europeas

R.M.C.	Revue du marché commun
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TC	Tratado Constitucional
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TCEE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TCEEA	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TICE	Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJ	Tribunal de Justicia
TJCECA	Tribunal de Justicia de la CECA
TPI	Tribunal de Primera Instancia
TPJI	Tribunal Permanente de Justicia Internacional
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea



# **I. INTRODUCCIÓN.**

## **I.1. OBJETIVO Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO.**

El presente trabajo pretende hacer un análisis completo y sintético del sistema de competencias de la Unión Europea desde una perspectiva que aborde, a su vez, el contexto complejo en el que se desarrollan dichas competencias. Para ello se pone especial interés en la incidencia que tiene la atribución de competencias a la Unión Europea sobre los Estados de estructura compleja como España o Alemania, así como, sus regiones con competencias legislativas.

En cuanto a la originalidad del trabajo, pese a que hay numerosas monografías sobre las competencias de la Unión Europea realizadas tanto por la doctrina española como por la de otros Estados miembros y particularmente por autores franceses, británicos, alemanes e italianos; son muy pocos los estudios que se enfocan desde un punto de vista global como pretende hacer el presente trabajo, y aún menos los que han visto la luz después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, todo lo cual me ofrece la oportunidad no sólo de investigar sino también de aportar a lo largo del trabajo algunas consideraciones originales.

Por lo que respecta a la estructura del trabajo, he procurado separar en capítulos los principales temas de reflexión, siempre que los conceptos en ellos contenidos presentaran cierto grado de autonomía con respecto a los otros. Y si bien, hay algún punto que habrá quien entienda, que puede englobarse dentro de un epígrafe más

general, he considerado oportuno, en aras de una mayor claridad expositiva, su tratamiento individualizado.

De este modo los puntos en los que se estructura el trabajo, tras esta breve introducción en la que también indico la metodología empleada para la realización del mismo, son los siguientes:

- 1) Comienzo por el análisis de los principios que articulan el sistema, tanto el principio de atribución como criterio fundamental que sirve para delimitar las competencias otorgadas a la Unión Europea, como los principios complementarios que articulan el ejercicio de las competencias
- 2) A continuación abordo los distintos medios por los que la Unión Europea ha ido asumiendo competencias y desarrollando el sistema en el que éstas se integran, más allá de la debida al principio de atribución que subyace en el fondo como criterio fundamental de la delimitación competencial<sup>1</sup>.
- 3) Seguidamente realizo un análisis de los inconvenientes del sistema existente hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>2</sup>. Al tratarse de inconvenientes en buena parte superados por el sistema de competencias que establece el Tratado de Lisboa, es por lo que prefiero su inclusión sistemática antes del análisis que realizo del sistema de competencias actualmente vigente.
- 4) Tras poner en contexto el sistema de competencias procedo a realizar un somero análisis (acorde en su extensión con la naturaleza del trabajo realizado), de las distintas competencias contempladas en el Tratado de

---

<sup>1</sup> MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, 6ª edición, Madrid, 2010, págs. 90 y ss.

<sup>2</sup> DO n° C 306, de 17 diciembre 2007, corrección de errores en DO n° C 290, de 30 de noviembre de 2009.

Lisboa: competencias exclusivas (Art. 2.1 TFUE), competencias compartidas (Art. 2.2 TFUE), y acciones de apoyo coordinación y complemento (Art. 2.5 TFUE).

- 5) Otro tema de estudio es la cuestión de como afecta el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros a aquellos Estados de estructura compleja como Alemania o España, en los cuales existen regiones que tienen competencias legislativas, que en ocasiones inciden sobre cuestiones cuya competencia ha sido atribuida a la Unión Europea.
- 6) Finalmente el trabajo concluye realizando un análisis de cuál ha sido el tratamiento que el TJUE ha dispensado a las competencias de la Unión Europea o al menos sus principales rasgos. Aquí procuro completar aquellas cuestiones que ya han sido tratadas con anterioridad a lo largo de esta investigación.

## **I.2. METODOLOGÍA.**

Por lo que respecta a la metodología, como corresponde al objeto del trabajo y a la especialidad en la que se encuadra empleo una metodología jurídica<sup>3</sup> sin olvidar aportar cuando es conveniente una perspectiva política, puesto que en muchas ocasiones en el fondo de los temas jurídicos subyacen problemas políticos.

---

<sup>3</sup> LARA CHAGOYÁN, R. *Argumentación jurídica e investigación en derecho*, en COURTIS, C. (Coordinador), *Observar la ley, ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Ed. Trotta, Madrid, 2006, pp. 69-82.

Así puedo decir con BARTOLINI<sup>4</sup> que la expresión metodología se emplea en las ciencias sociales con diversos significados.

- 1) Un primer significado sería el relativo a la teoría o filosofía del método científico, esto es, su interpretación, evaluación y justificación en referencia a otros métodos o consideraciones.
- 2) Otra posibilidad sería entender por metodología el estudio de técnicas específicas de investigación y de su lógica, así como de los instrumentos y operaciones necesarios para crear tales técnicas y para interpretar sus resultados.
- 3) Una tercera acepción sería una posición intermedia entre las dos anteriores y que incluiría aquellos procedimientos lógicos que se refieren a la formulación de los problemas de investigación, la formación y el tratamiento de los conceptos, la elección de los casos y las variables y finalmente los procedimientos de control de los resultados.

Más concretamente por lo que respecta a la Ciencia Política<sup>5</sup> existen tres perspectivas tradicionales para abordar su estudio<sup>6</sup>:

- 4) **Normativa:** Que se centra en la formulación de teoría válidas para explicar el poder<sup>7</sup>.
- 5) **Empírica:** Que a diferencia de la anterior no emite juicios de valor apriorísticos sino que busca conclusiones empíricamente constatables sobre

---

<sup>4</sup> BARTOLINI, S. *Metodología de la investigación política*, en PASQUINO, G. (Coordinador), *Manual de Ciencia política*, Alianza, Madrid, 1993, p.39.

<sup>5</sup> PARDINAS, F. *Metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales*, 31ª Ed. Siglo XXI, México, 1989.

<sup>6</sup> GARCÍA COTARELO, R./PANIAGUA SOTO J.L. (coordinadores), *Introducción a la ciencia política*, UNED, Madrid, 1988, pp. 52 y ss.

<sup>7</sup> MIRETE NAVARRO, J.L. *Lógica, derecho y política: bases para una metodología de las ciencias sociales* VVAA, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2009.

los comportamientos políticos mediante la recopilación de datos verificables.

- 6) **Crítica:** en la que las relaciones de poder son planteadas de forma dialéctica con el apoyo del análisis histórico y social.

Por lo que respecta a la metodología jurídica podemos distinguir los siguientes métodos con CRUZ PARCERO<sup>8</sup>: la identificación del objeto, la descripción de las normas, la sistematización del derecho, la definición, creación y utilización de conceptos, la elaboración y utilización de distinciones, clasificaciones y teorías la inferencia de principios o fines subyacentes en el derecho...

Con todo, dada la especificidad de la materia objeto del presente trabajo y su carácter pluridisciplinar no he enfocado desde una única perspectiva todos los puntos que trato en el mismo, recurriendo a una o varias de las citadas según considero más oportuno para la concreta exposición de cada uno de los objetos de estudio.

## **II. PRINCIPIOS QUE ARTICULAN EL SISTEMA COMPETENCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.**

Los principios articuladores del sistema competencial de la Unión Europea ya venían recogidos en el fallido Tratado Constitucional (Arts. I.11 y I.12) y actualmente se encuentran recogidos en los Arts. 4.1 y 5 TUE, viniendo a desarrollarse en el Título I TFUE (Arts. 2 a 6).

---

<sup>8</sup> CRUZ PARCERO, J.A. *Los métodos para los juristas en COURTIS, C. (Coordinador), Observar la ley, ensayos sobre metodología de la investigación jurídica, Ed. Trotta, Madrid, 2006, pp. 17-40.*

Se puede decir que las aportaciones del Tratado de Lisboa en este aspecto son escasas, siendo lo más relevante el hecho de que recoge de forma ordenada y unitaria todo lo que se encontraba disperso en los Tratados constitutivos y en la jurisprudencia del TJUE.

## **II.1. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN (ARTS. 4.1 Y 5 TUE).**

La pieza central del sistema se encuentra en el principio de atribución, que ha sido calificado, con acierto, por algunos autores como la *clave de bóveda sobre la que se asienta el edificio competencial de la Unión*<sup>9</sup>. Otros autores se han referido al principio de atribución como el *origen genético de la competencia*<sup>10</sup>.

Actualmente el principio de atribución viene contemplado en los Arts. 4.1 y 5 TUE. Hay que decir que no constituye ninguna novedad introducida por el Tratado de Lisboa (ya se recogía el principio en el antiguo Art. 5 TCE), aunque sí se introducen algunas clarificaciones con el objeto de reforzar las competencias estatales frente a cualquier movimiento expansivo de las competencias comunitarias.

El Art. 5.1 TUE comienza haciendo una distinción entre el principio de atribución como delimitador de las competencias y principios que regulan el ejercicio de dichas competencias (principios de proporcionalidad y subsidiariedad). Lógica consecuencia del primero es la cláusula residual contemplada en el Art. 4.1, según la cual *toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los*

---

<sup>9</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Pág. 434.

<sup>10</sup> CONSTANTINESCO, V., en *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes, contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974, p.70.

*Estados miembros*. Cláusula que, por si no hubiera quedado suficientemente clara se repite en los mismos términos en el Art. 5.2 *in fine*, haciendo uso de una técnica legislativa que deja bastante que desear con el fin de calmar las inquietudes de los EEMM más reticentes a desprenderse de competencias.

Ello no obstante, hay que decir que si bien la redundancia es innecesaria, la aclaración resulta conveniente porque como señala el profesor LINDE PANIAGUA<sup>11</sup>, despeja toda duda sobre las resistencias funcionalistas a la aceptación de las últimas consecuencias del principio de atribución. Y aún siendo conveniente no es imprescindible, puesto que antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no podía deducirse de los Tratados que el UE tuviera en ningún caso poder innovativo<sup>12</sup>.

Por lo que respecta a los objetivos, en el Tratado de Lisboa, ya no se pone a competencias y objetivos en el mismo plano, lo que en redacciones anteriores abrió el debate doctrinal sobre si, interpretando aisladamente el Art. 5 TCE, un objetivo de la Unión podría fundamentar por sí solo la atribución de un poder en ausencia de competencia expresa o implícita<sup>13</sup>, siendo unánime la opinión doctrinal contraria a la aceptación de los objetivos de la Unión como fundamento de atribución de poderes a la Unión. Extremo sobre el que también se pronunció el TJUE, exigiendo que cualquier actuación comunitaria se articule sobre una base jurídica concreta, que habilite a la UE para el desarrollo de esa actividad.

Con el Tratado de Lisboa queda superado el debate puesto que pone a competencias y objetivos en planos distintos, en una relación de medio a fin, facilitando la interpretación teleológica de las habilitaciones competenciales pero sin que se puedan

---

<sup>11</sup> LINDE PANIAGUA, E. *El sistema de competencias de la Unión europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. COLEX, Madrid, 2006. Pág. 58.

<sup>12</sup> Ello no obstante se tiene que matizar lo dicho complementándolo con la cláusula de flexibilidad o imprevisión que se estudia en detalle en el apartado III.2 de este trabajo.

<sup>13</sup> Vid. LINDE PANIAGUA *op. cit.*, o HINOJOSA MARTÍNEZ, *op. cit.*

confundir objetivos y competencias. Así las cosas, el Art. 5.2 TUE establece que *en virtud del principio de atribución la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan.*

Podemos concluir con LINDE PANIAGUA<sup>14</sup> que son tres las notas que definen el principio de atribución:

- 1) La Unión Europea sólo puede actuar las competencias que le han atribuido los Estados en los Tratados.
- 2) La UE actúa, por tanto, dentro de los límites positivos y negativos de las competencias atribuidas.
- 3) La UE no puede autoatribuirse competencias.

Todo ello sin olvidar el matiz anteriormente referenciado y que nos da una idea de las dos tendencias en pugna en la elaboración de los Tratados, por no hablar de las 27 tendencias marcadas por los intereses de los 27 EEMM, en algunos casos.

Al margen de las concreciones que realizaré más adelante al estudiar el sistema competencial de la Unión Europea<sup>15</sup> y de las posibles vías de flexibilización del principio de atribución expresa y que también trato detenidamente más adelante<sup>16</sup>; conviene precisar que las competencias otorgadas a la UE mediante el principio de atribución no son competencias generales como ocurre en los Estados compuestos, sino que estamos ante competencias específicas.

---

<sup>14</sup> LINDE PANIAGUA, E. *El sistema de competencias de la Unión europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. COLEX, Madrid, 2006. Pág. 58.

<sup>15</sup> Vid. epígrafe V del presente trabajo.

<sup>16</sup> Vid. epígrafe III del presente trabajo.



Es por este motivo, que su alcance concreto no sería el que se deriva de los listados de competencias exclusivas, compartidas y complementarias contenidos en los artículos 3, 4 y 6 TFUE, que no son estrictamente atribuciones de competencia en sentido estricto, sino que persiguen, más bien, un fin sistematizador y de transparencia para el ciudadano ante la complejidad del sistema competencial de la UE.

Llegados a este punto, para conocer las auténticas fuentes competenciales de la UE, tenemos que acudir al Art. 2.6 TFUE, conforme al cual *el alcance y las condiciones del ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito.*

Por todo lo hasta ahora expuesto, las competencias concretas y los límites de su ejercicio se encuentran establecidos y definidos dentro de la regulación de cada concreta política comunitaria. Así será en los Arts. 16 a 197 TFUE donde tendremos que acudir para saber si la UE actúa dentro de sus competencias o las excede.

Por otro lado, todo lo dicho no niega el carácter funcional de las atribuciones de competencia a la UE, siguiendo el ejemplo que cita MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES<sup>17</sup>, al regularse las concretas atribuciones de competencia en materia de mercado único (Arts. 26 a 66 TFUE) y concretar el establecimiento y funcionamiento del mismo se empieza a atribuir a la Unión una amplia competencia de acción para adoptar las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento (Art. 26.1 TFUE), y en el mismo sentido muchos otros ejemplos que cita el autor en la obra referenciada.

Esto nos sitúa en un marco en el que conviven atribuciones de competencia expresa vertical con atribuciones de competencia horizontal, siendo el alcance de estas últimas difícil de precisar. Es pues necesario acudir a la jurisprudencia del TJUE para

---

<sup>17</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Pág. 439.

determinar en cada caso concreto el alcance de cada atribución de competencia horizontal, siendo particularmente interesante, a estos efectos, la línea jurisprudencial fijada por la sentencia que recayó sobre la polémica directiva de la publicidad en el tabaco<sup>18</sup>.

A raíz de esta sentencia, se abandona la tendencia del TJUE de interpretar de forma extensiva el antiguo Art. 95 TCE (cuyo contenido se encuentra actualmente recogido, en lo sustancial, en el Art. 114.1 TFUE), dejando claro que la atribución competencial horizontal para conseguir los objetivos del mercado interior no puede emplearse para eludir prohibiciones de armonización fijadas *ad hoc* en otros preceptos del Tratado.

De esta interpretación que hace el TJUE, podemos deducir que no existe realmente una competencia general para regular el mercado interior, sino que se exige que exista concretamente un nexo real entre las medidas comunitarias adoptadas y los objetivos propios del mercado interior<sup>19</sup>, no siendo suficiente, por sí solo, que el mercado interior resulte afectado.

Para concluir la delimitación del principio de atribución, y al margen de las consideraciones que realizo en el siguiente apartado, que complementan esta delimitación, nos queda por analizar los *límites negativos de las competencias comunitarias*, que son objeto de una elevada concreción.

Dicha concreción resulta entre otros motivos del hecho de no encontrarse específica y sistemáticamente contemplados en los Tratados<sup>20</sup>, debiendo, además, el

---

<sup>18</sup> Sentencia de 5 de octubre de 2000, *Alemania c. Parlamento europeo y Consejo*, C-376/1998.

<sup>19</sup> Como se recoge en el Ap. 84 de la citada sentencia.

<sup>20</sup> Si bien en el Título II de la Parte primera del TFUE, dedicada a los *Principios* se regulan con carácter general algunos de ellos, no se trata de una regulación sistemática y omnicomprensiva.

Tribunal de Justicia concretar su alcance, así podemos citar entre otros los siguientes límites negativos de las competencias comunitarias:

- 1) En primer lugar los derechos fundamentales recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Debiendo interpretarse conforme a los mismos tanto las atribuciones de competencia como su ejercicio<sup>21</sup>.
- 2) En el Título II de la Parte primera del TFUE, dedicada a los *Principios* se regulan con carácter general algunos límites negativos a la atribución y ejercicio de las competencias (Arts. 7 a 17).
  - a) Así en primer lugar, y dotado en la actual situación que atraviesan muchos países de la UE, de una especial relevancia, *en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.*
  - b) En segundo lugar, *en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual* (Art. 10 TFUE).

En este mismo sentido se entendería el Art. 8 TFUE, según el cual, *en todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de*

---

<sup>21</sup> Más adelante trato los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como principios rectores del ejercicio de las competencias de la Unión Europea.

*eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.*

- c) En tercer lugar, se fija la protección del medio ambiente Art. 11 TFUE, según el cual, *las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.*

También se puede encuadrar aquí la previsión general contenida en el Art. 12 TFUE, que establece que *al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.*

- d) Por último, *al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.* Límite que adolece de una gran indeterminación al dejar abierta completamente a los Estados miembros la regulación, no sólo mediante leyes sino también, y consecuentemente, la mediante disposiciones administrativas, que podría adoptar cualquier entidad local en lo que no regulen esas leyes.

## **II.2. PRINCIPIOS QUE REGULAN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UE (PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD (ARTS. 5.3 Y 5.4 TUE)).**

Por lo que respecta al **principio de subsidiariedad**, se incluyó de forma expresa en 1992, aunque ya estaba en la base de los Tratados fundacionales de 1951 y 1957, y fuera del ámbito de la Unión Europea ya aparecía recogido en la Décima Enmienda de la Constitución de Estados Unidos.

El Art. 5.3 TUE dispone que *en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*

*Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.*

Se trata de un principio que como ya se ha dicho, regula el ejercicio de las competencias compartidas entre los Estados miembros y la UE, siendo requisitos para justificar la actuación de la Comunidad tanto la eficacia como la envergadura o repercusiones supranacionales del problema y de su solución, evitando de este modo el

centralismo en el ejercicio de las competencias compartidas y reforzando el espíritu de estructura federal que impregna el TUE<sup>22</sup>.

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad señala que la subsidiariedad “permite que la intervención comunitaria dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada”. Resultando que el principio de subsidiariedad rige sólo respecto de las competencias no exclusivas de la Unión, mientras que el principio de proporcionalidad rige respecto a todas las competencias.

Para terminar el estudio de este principio, y dado el carácter interdisciplinar del presente Máster en Unión Europea, me parece especialmente interesante aportar la perspectiva económica de este principio, más en concreto desde la visión que aporta la política económica global.

Para es necesario utilizar una noción amplia de subsidiariedad, consistente en asignar las competencias al agente o institución que está en la mejor posición, ya sea por su legitimidad, aceptación, eficiencia o eficacia, para apoyar la operatividad de la soberanía en un contexto global<sup>23</sup>.

Se distinguen de esta manera dos tipos de subsidiariedad, a saber:

- 1) **Subsidiariedad vertical**, que es aquella que delega la capacidad de elaboración de las políticas a los agentes o instituciones públicas mejor situados para ello, con independencia de que su nivel de gobernanza esté por debajo o por encima del que ejerce el gobierno, ya sea nacional o

---

<sup>22</sup> MARÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, Edición de 2005, Reimpresión de 2008.

<sup>23</sup> MARÍN QUEMADA, J.M. Y GARCÍA VERDUGO, J. *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Ariel Economía, Barcelona, 2003, Págs. 158 y ss.

comunitario, según el caso, siempre y cuando el nivel jurisdiccional sea superior. Todo ello sin perjuicio de que los agentes locales o regionales jueguen un papel importante en el seguimiento del cumplimiento de las normas y estándares acordados a nivel global.

- 2) **Subsidiariedad horizontal**, que delega una parte de la elaboración y ejecución de las políticas públicas a los agentes privados (empresas, sindicatos, ONG, organizaciones de consumidores, fundaciones...) que estén mejor situados para mejorar la legitimidad y eficiencia de las medidas.

De este modo, uno y otro tipo de subsidiariedad pueden emplearse en las tres etapas fundamentales de la elaboración de las políticas públicas: identificación y establecimiento de las políticas prioritarias, formulación de las políticas y aplicación<sup>24</sup>.

En primer lugar, a la hora de establecer la agenda de políticas deseables para los países que forman la comunidad internacional debe jugar un papel importante la subsidiariedad vertical, de tal manera que en el proceso intervengan unidades administrativas nacionales, regionales y locales. Siendo aplicada en mucha menor medida en esta fase la subsidiariedad vertical (al menos teóricamente, pues ya conocemos la influencia de los grupos de presión y otros agentes privados a la hora de ayudar a identificar y definir las políticas económicas que más convienen a sus intereses).

En la siguiente fase, que es la de formulación de políticas, frecuentemente se hace patente la necesidad de acordar conjuntamente las medidas concretas y detalladas que deben ser aplicadas a nivel internacional, junto con las reglas de interacción de los países y de los agentes individuales, eliminando así las posibles ventajas de unos sobre otros, debidas a la existencia de diferentes normativas internacionales. En este punto

---

<sup>24</sup> REINECKE, W. H., *Global Public Policy: Governing without Government?*, Brookings Institution, Washington, 1998, págs. 90-91.

juega un papel vital otorgar un grado de flexibilidad que permita que los distintos países adapten las normas generales a sus características y necesidades particulares, favoreciendo así la adopción de acuerdos.

Por lo que respecta a la subsidiariedad horizontal en esta fase, depende de cada caso particular, siendo, con carácter general, labor de los agentes privados facilitar que se alcancen acuerdos entre los gobiernos nacionales, facilitando que se salven las rivalidades burocráticas e institucionales que pudieran existir y que dificultarían alcanzar dichos acuerdos.

La tercera y última fase es la de aplicación de las políticas, debiendo emplearse aquí con toda su intensidad la subsidiariedad vertical, de tal manera que la aplicación se produzca más cerca de la actividad regulada, reduciendo al mismo tiempo la intensidad de las posibles asimetrías en la información.

Dado que la intervención de diferentes unidades administrativas en diferentes países puede propiciar ventajas para los participantes de algún país o región, la aplicación de las políticas debe ser supervisada para asegurar que se detecten las desviaciones y se modifiquen las prácticas que las producen. Es en las tareas de supervisión donde pueden jugar un papel muy importante los agentes privados, siendo aquí donde la subsidiariedad horizontal resulta más interesante.

Por otro lado, la introducción de la subsidiariedad horizontal en dentro de la aplicación de las políticas es tan innovadora como controvertida. Así atendiendo a las medidas de regulación de las políticas, podemos distinguir una versión extrema consistente en la autorregulación por parte de los agentes privados, en la que si bien los gobiernos retienen el monopolio de la formulación de las políticas para un sector globalizado concreto, delegan en ese sector la aplicación y el seguimiento de esas políticas.



Ante las críticas sufridas por esta concepción autorreguladora, resulta más viable y realista acudir a una estrategia reguladora mixta, donde, delegándose parte de los poderes relacionados con las políticas reguladoras en una institución en la que se encuentren representados tanto el sector público como los agentes privados.

Conviene antes de concluir este punto, hacer una referencia al tercer sector como una forma de subsidiariedad horizontal particularmente relevante, siendo un punto de interacción entre la esfera de actuación privada y la pública y compuesto por instituciones de carácter privado pero con fines públicos, estando bien situados para actuar como mediadores entre las partes con intereses opuestos en problemas globales específicos<sup>25</sup>.

Abordando el estudio del **principio de proporcionalidad**, el Art. 5.4 TUE dice que *en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.*

*Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*

El principio de proporcionalidad también se encuentra ligado al principio de suficiencia de medios, como dos caras de una misma moneda, pues si bien la UE dispondrá de todos los medios necesarios lo hará para realizar las acciones estrictamente necesarias<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> SALAMON, L. M. y ANHEIER, H. K., *The emerging Nonprofit Sector: An overview*, Manchester University Press, Manchester 1996.

<sup>26</sup> MARÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, Edición de 2005, Reimpresión de 2008.

Este principio es incorporado por el Tratado de Maastrich, siendo hasta entonces una aportación del TJCE con relación a la protección de los operadores económicos, habiendo afirmado que “para determinar si una disposición de Derecho Comunitario está de acuerdo con el principio de proporcionalidad, es necesario verificar si los medios elegidos son aptos para la realización del objetivo pretendido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo”.

### **II.3. OTROS PRINCIPIOS QUE REGULAN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UE.**

El ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión no está solamente condicionado por los principios recogidos en el Art. 5 del TUE, y que, por tener un carácter más general encuentran su ubicación sistemática en otras disposiciones de los Tratados.

Así, por ejemplo podemos hacer mención al principio de cooperación leal. El Tratado de Lisboa mantiene el principio de cooperación leal que se regulaba en el antiguo Art. 10 del TCE, y ahora se encuentra en el Art. 4.3 TUE, que dispone lo siguiente:

*Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.*

*Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.*

*Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.*

Es el primer párrafo de este Art. 4.3 TUE, el que se introduce como novedad con respecto a la anterior regulación del Art. 10 TCE, siendo los dos últimos párrafos anteriormente citados, reproducción del contenido del Art. 10 TCE.

Hay que decir aquí que este principio ha sido objeto de ampliación por el TJCE a través de su jurisprudencia. En concreto el TJCE se ha apoyado en el mismo para llevar a cabo numerosos desarrollos jurisprudenciales orientados a la profundización del proceso de integración, eso sí, uniendo el principio con otras disposiciones más concretas del derecho originario.

La primera vez que el TJCE se refirió a este principio fue en 1964, en la famosa sentencia del caso Costa c. ENEL, y en la que se introdujo el respeto a la primacía del Derecho comunitario. El principio de cooperación leal no es sino una manifestación del más tradicional principio *pacta sunt servanda*, común no sólo en el derecho civil de donde procede sino también en el Derecho Internacional.

Procede ahora delimitar el ámbito del principio de cooperación leal, que se concreta en una serie de deberes generales que se derivan el Art. 4.3 y otra serie de deberes concretos que dependen de las diversas situaciones en que se aplica.

Con respecto a los **deberes generales** son los siguientes:

- 1) **Colaboración activa.** Se traduce en un deber de tomar todas las medidas generales o particulares que sean necesarias para asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario. Cobra especial importancia en la fase de ejecución del Derecho Comunitario, en la que los diferentes Estados miembros gozan

- 2) **Deber de abstención**, concretado en un deber de no adoptar medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de los Tratados. No se trata, por tanto, un deber de no adoptar normas nacionales contrarias a los Tratados, sino que va más allá, debiendo los Estados abstenerse de cualquier actuación que perjudique los fines y objetivos de los Tratados.

Por otro lado, y sin entrar en contradicción con lo anterior, este perjuicio a los fines y objetivos ha de ser entendido no como cualquier infracción del Derecho Comunitario, sino que según el mismo TJCE ha expuesto en sentencia de 19-1-1993, Comisión c. Italia, ha de tratarse de una violación caracterizada e inadmisibles que afecte a las bases mismas del ordenamiento comunitario.

- 3) **Deber de facilitar a las Instituciones el cumplimiento de sus misiones**. Se trata de la obligación de los Estados miembros de facilitar a las Instituciones las informaciones que sean necesarias para llevar a buen término sus misiones.

Por lo que respecta a los **deberes concretos**, como se indicó son variables en función de cada situación concreta y por lo tanto tan amplios como situaciones puedan

darse, si bien citaré aquí algunos ejemplos que cita la Profesora Araceli Mangas Martín<sup>27</sup>:

- 1) Obligación de alcanzar los objetivos comunitarios: lograr una integración cada vez más estrecha aceptando los principios de progresividad o evolutivo y profundización en la integración.
- 2) El Estado debe contribuir con su presencia y participación en las Instituciones.
- 3) Los Estados tienen el deber de llegar a un acuerdo en las CIG.
- 4) Los Estados miembros no pueden ejercer sus competencias, incluso en ámbitos no atribuidos a las CCEE, si causan perjuicio a los intereses comunitarios
- 5) La Comisión tiene el deber de facilitar la ejecución de las disposiciones comunitarias y colaborar con los órganos estatales encargados de la aplicación del Derecho Comunitario.
- 6) Los Estados miembros tienen el deber de actuar como gestores del interés común.

Otro principio de ámbito más general, pero que también influye en el ejercicio de las competencias otorgadas a la Unión Europea en los Tratados por los Estados miembros es el **principio de respeto a las identidades nacionales de los EEMM**.

Así las cosas, este principio es introducido en el contexto del Tratado de Maastrich, y por tanto es producto del clima resultante del mismo, en el que se hace patente la desconfianza de los nacionalismos más exacerbados a todo lo que suponga

---

<sup>27</sup> MARÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, Edición de 2005, Reimpresión de 2008.

una renuncia a identidad o soberanía. Actualmente y tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa queda recogido junto al anterior principio de igualdad de los Estados miembros en el Art. 4.2 TUE, valga aquí la cita ya realizada del mismo. Antes se encontraba en el Art. 6.3 TUE.

Con él, lo que se pretende es preservar la identidad política, lingüística, étnica y cultural de cada uno de los pueblos que conforman la Unión Europea. Debiendo además respetarse las correspondientes estructuras institucionales y organizaciones territoriales de cada uno de los Estados. La identidad política es un límite al sistema de revisión de los Tratados que queda reflejada en la necesidad de autorización de los Parlamentos nacionales antes de cualquier reforma de los Tratados.

Ello no obstante, también se contempla ahora la posibilidad de retirada de los países miembros de la UE (Art. 50 TUE) y la posibilidad de reforma del derecho originario, permitiendo no sólo avanzar en la integración, sino también, incluso que los Estados recuperen competencias que habían cedido (Art. 48.2 TUE).

Dicho esto, parece ser que el respeto a la identidad nacional de los Estados miembros sólo tiene un límite en lo político<sup>28</sup>, y es que los gobiernos de los Estados miembros han de estar basados en principios democráticos y en el respeto a los derechos humanos. Esto significa, que no sólo el origen de los gobiernos ha de ser democrático (sufragio universal y libre) sino que también los propios sistemas jurídicos han de estar sometidos al Estado de Derecho, con todas las implicaciones que él mismo conlleva de cara al respeto a los derechos fundamentales, y todo el resto del acervo democrático.

Otro principio fundamental en el ejercicio de las competencias otorgadas a la UE es el **principio de primacía** de la norma adoptada frente a la que pudiera existir en

---

<sup>28</sup> MARÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, Edición de 2005, Reimpresión de 2008.

cualquier Estado miembro, lo cual es la consecuencia obvia del ejercicio válido de una competencia comunitaria<sup>29</sup>, siendo realmente tan solo el efecto consustancial a la *preemption*<sup>30</sup> u ocupación del terreno propio del ejercicio de competencias de cualquier modelo federal.

Es un principio que resulta indispensable para garantizar un correcto funcionamiento del sistema de competencias, puesto que de nada servirían las dos fases anteriores de atribución de competencias a la Unión (titularidad) y regulación de su puesta en práctica (ejercicio) de no garantizarse en la Declaración N° 17, relativa a la primacía que *con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia.*

Resulta interesante en este punto citar el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, que la Conferencia decidió incorporar a la Declaración N° 17, conforme al cual *resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario. Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Comunidad Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, asunto 6/64<sup>31</sup> el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio*

---

<sup>29</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Mac Graw Hill, Madrid, 1997, Págs. 158, 167, 178 y 192.

<sup>30</sup> *Vid. Infra.* Epígrafe V del presente trabajo donde abordo con más atención la *preemption*.

<sup>31</sup> “(...) *se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad.*”»

*de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia.*

Este dictamen se incluyó puesto que en el Tratado de Lisboa desaparece el principio de primacía de su articulado, principio que sí venía recogido en el Art. I-5.2 del fallido Tratado Constitucional que establecía expresamente que los Estados miembros están obligados a adoptar *todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.*

Para finalizar los principios que resultan relevantes de cara al ejercicio de las competencias hay que citar algunos que se encuentran fuera del núcleo central de regulación que constituye el TUE. Así, podemos citar como el ejemplo el ***principio de coherencia de la acción comunitaria***, contemplado en el Art. 7 TFUE, y que dispone que *la Unión velará por la coherencia entre las diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias.*

Resulta interesante para finalizar comentar la Declaración N° 18 relativa a la delimitación de las competencias, que resulta un magnífico resumen de todo lo expuesto, y en la cual, la Conferencia subraya (una vez más por si no hubiera quedado claro) *que, de conformidad con el sistema de reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros previsto en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las competencias que los Tratados no hayan atribuido a la Unión serán de los Estados miembros.*

*Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido*



*dejar de ejercerla. Esta última situación se plantea cuando las instituciones competentes de la Unión deciden derogar un acto legislativo, en particular para garantizar mejor el respeto constante de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El Consejo, a iniciativa de uno o varios de sus miembros (representantes de los Estados miembros) y de conformidad con el artículo 241 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, podrá pedir a la Comisión que presente propuestas de derogación de un acto legislativo. La Conferencia se congratula de que la Comisión declare que concederá una atención especial a dichas solicitudes.*

*De igual modo, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en una Conferencia intergubernamental, podrán decidir con arreglo al procedimiento de revisión ordinario previsto en los apartados 2 a 5 del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, modificar los Tratados en los que se fundamenta la Unión, incluso para aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en dichos Tratados.*

Concluyo el epígrafe, llamando la atención sobre el hecho de que para lograr una correcta interpretación de los títulos competenciales de la Unión, y en su caso una resolución de los conflictos que puedan surgir en el ejercicio de las mismas se prevé un completo sistema de recursos judiciales que confían al Tribunal de Justicia el control de legalidad de los actos de las instituciones (Art. 19 TUE y Arts. 263 a 281 TFUE), introduciéndose un nuevo recurso para controlar la violación del principio de subsidiariedad<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Para un estudio detallado del mismo consultar LOUIS, J.V., *Las competencias de la Unión Europea (II)* en *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Págs. 487 y ss.

### **III. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL EN LA UE, MECANISMOS QUE HAN PERMITIDO DICHA EVOLUCIÓN.**

#### **III.1. INTRODUCCIÓN.**

Desde luego el mecanismo natural de evolución del sistema de competencias de la Unión Europea es su modificación a través de las reformas operadas en los Tratados constitutivos, pero junto a éste, se pueden encontrar otros mecanismos que han facilitado la evolución del catálogo competencial de la Unión Europea, impulsando las reformas que sucesivamente se han ido introduciendo en los Tratados.

De este modo tendríamos, la cláusula de imprevisión del Art. 352 TFUE (Antiguo Art. 308 TCE), los poderes implícitos de la unión, si bien han revestido un carácter residual, así como la armonización de legislaciones para la consecución del mercado interior Arts. 114 y 115 TFUE (antiguos artículos 94 y 95 TCE), la llamada *preemption* en el caso de las competencias compartidas.

En otro orden de cosas, también resulta interesante analizar la incidencia de los derechos fundamentales de la UE en el ejercicio de las competencias nacionales por los EEMM, pero para este análisis me remito al ya realizado en el epígrafe dedicado a los principios que regulan la titularidad y ejercicio de las competencias, y en concreto al tratar los límites negativos al ejercicio de las mismas<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> *Vid. supra.*

### III.2. LA CLÁUSULA DE IMPREVISIÓN DEL ART. 352 TFUE (ANTIGUO ART. 308 TCE).

El Art. 352 TFUE dispone que *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*<sup>34</sup>.

Hay que decir que se ha debatido mucho sobre la conveniencia de mantener esta cláusula de imprevisión, debate que está muy ligado al de las ventajas e inconvenientes de introducir un catálogo competencial en los Tratados constitutivos. Y esto es así tanto desde un punto de vista material, por la innecesariedad de mantener este tipo de cláusula si las competencias están bien definidas, como desde un punto de vista político, puesto que con frecuencia la elaboración de un catálogo de competencias ha servido de contrapeso en la negociación de los Tratados a los defensores de la cláusula de imprevisión.

---

<sup>34</sup> Esta disposición tiene su equivalente en el TCEEA en su Art. 203. De igual manera podemos encontrar otros paralelismos como el que cita HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. *El reparto de competencias entre la UE y sus EEMM*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 44, en el Convenio de Naciones Unidas sobre derecho del Mar de 1982, en su Art. 157.

Así en la Conferencia Intergubernamental de 1996 conducente al Tratado de Ámsterdam<sup>35</sup> los más férreos defensores de la introducción de un catálogo de competencias para poner coto a la supuesta *vis expansiva* de la intervención comunitaria propugnaban también la desaparición del entonces Art. 235 del Tratado de la CEE.

Por el contrario, los detractores del catálogo de competencias se inclinaban por mantener la referida cláusula. La motivación para estos era en ambos casos mantener un instrumento que siguiese garantizando el carácter dinámico y evolutivo del proceso de integración evitando la petrificación competencial que significaría tanto el establecimiento de un catálogo de competencias como, sobre todo, la eliminación del instrumento de intervención comunitaria en casos de falta de atribución expresa de competencias<sup>36</sup>.

El propio mandato de Laeken incluía esta cuestión y el hecho fue que durante los debates de la Convención volvieran a aflorar con fuerza posiciones partidarias de hacer desaparecer la cláusula del Art. 308 TCE, cosa que ocurrió incluso en las enmiendas de última hora en la Convención<sup>37</sup>.

Finalmente se impuso una solución intermedia que, con algunos ligeros cambios, se ha mantenido en el Tratado de Lisboa, pues en la CIG de 2007 no se reprodujo el debate.

Contrariamente a la opinión sostenida por algún autor<sup>38</sup>, sí que ha habido cambios con respecto a la redacción dada al mismo en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (siquiera sea los impuestos por la nueva estructura que

---

<sup>35</sup> MATEO GONZÁLEZ, G., *Hacia una Constitución Europea: Las Conferencias Intergubernamentales en la EU*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 155 y ss.

<sup>36</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Págs. 443-444.

<sup>37</sup> Doc. CONV 574/1/03 REV 1, de 26-2-2003, p. 105.

<sup>38</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., op.cit. Pág. 444.

presenta el Tratado de Lisboa con respecto al TICE y por tanto las referencias que se hacen en ellos). Asimismo, se ha dado un paso atrás en lo que se había considerado por la doctrina un acierto desde un punto de vista sistemático<sup>39</sup>, como era la inclusión del precepto (Art. I-18 del TC<sup>40</sup>) en el Título dedicado a las competencias, mientras que ahora se reubica en la Séptima Parte del Tratado de Lisboa, *Disposiciones Generales y Finales*.

Finalmente se abandona la denominación de cláusula de flexibilidad que recogía el Proyecto constitucional, y que como señala MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES<sup>41</sup>, *la referencia a la flexibilidad más bien hace alusión a los mecanismos que, como la cooperación reforzada o la propia integración diferenciada... se refieren a resortes de derecho primario o derecho secundario para permitir una flexibilidad en cuanto a los Estados Miembros sobre los que surten efecto determinadas normas comunitarias*.

Una vez analizadas las modificaciones producidas en el Art. 352 TFUE con respecto al Art. I-18 TICE (que nunca llegó a entrar en vigor, pero cuyo estudio resulta interesante para conocer como ha alcanzado su configuración actual), hay que decir que el inmediato precedente al que viene a sustituir el Art. 352 TFUE es el Art. 308 TCE.

El Art. 308 TCE conforme a la redacción dada tras la entrada en vigor del Tratado de Niza<sup>42</sup> de 26 de febrero de 2001, disponía que *cuando una acción de la*

---

<sup>39</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. op. cit. Pag. 302.

<sup>40</sup> Art.I-18 TICE: *Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo.*

<sup>41</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Págs. 445-446.

<sup>42</sup> DO n° C 80, de 10 marzo 2001.

*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 pertinentes.*

Podemos observar aquí dos diferencias fundamentales con respecto a la redacción actual que se le da al precepto en el Art. 352 TFUE, y que se conservan de la redacción que pretendía darle la fallida Constitución europea<sup>43</sup>.

En este sentido podemos decir que queda superada la tradicional discusión doctrinal sobre si la referencia del Art. 308 TCE al *funcionamiento del mercado común* limitaba al estricto cumplimiento de ese núcleo competencial la operatividad del mencionado artículo. Realmente se mantiene la posición que doctrina y práctica venían haciendo del mismo y por tanto se elimina dicha referencia al funcionamiento del mercado común.

Así MANGAS MARTÍN<sup>44</sup> dice que no parece apropiada una interpretación restrictiva del precepto ya que la ubicación del mismo en las *Disposiciones Generales* y *Finales* del Tratado hace que se considere referido a todo el Tratado. Interpretación que se ha visto avalada por la práctica como señala HINOJOSA MARTÍNEZ<sup>45</sup>, puesto que la Comunidad ha podido intervenir en ámbitos competenciales que sólo se podían relacionar con el mercado común de una manera muy forzada<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> LINDE PANIAGUA, E. *El sistema de competencias de la Unión europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. COLEX, Madrid, 2006. Pp.59 y ss.

<sup>44</sup> MANGAS MARTÍN, A./LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y de derecho de la Unión Europea*. Tecnos, Madrid, 2002. p.115.

<sup>45</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. op. cit. Pag. 46.

<sup>46</sup> Habiendo quedado superada, como indiqué anteriormente, esta cuestión no veo necesario examinar todo el elenco de autores que se han pronunciado a favor de una interpretación extensiva del Art. 308 TCE, pero resulta interesante, para ampliar esta cuestión, consultar la recopilación de ellos que hace

En contraposición a la eliminación de esta posible limitación referida al funcionamiento del mercado común y teniendo en cuenta que parte de la doctrina<sup>47</sup> ha considerado abusivo el recurso al Art. 352, y la inquietud manifestada al respecto por algunos altos tribunales de los Estados Miembros, ante la posibilidad de que un uso abusivo del Art. 352 propiciara la conculcación del principio de atribución como rector del sistema de competencias, se ha incluido en el Tratado de Lisboa la declaración número 42 **Declaración relativa al artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**, según la cual, la Conferencia subraya que, *de conformidad con la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que forma parte integrante de un ordenamiento institucional basado en el principio de las competencias de atribución, no puede servir de base para ampliar el ámbito de las competencias de la Unión más allá del marco general que establecen las disposiciones de los Tratados en su conjunto, en particular aquellas por las que se definen las funciones y acciones de la Unión. Este artículo no podrá en ningún caso servir de base para adoptar disposiciones que tengan por efecto, en esencia, por sus consecuencias, modificar los Tratados sin seguir el procedimiento que éstos fijan a tal efecto.*

El otro cambio que refleja el Tratado de Lisboa y que se mantiene de la redacción dada por el TICE es que el Parlamento ve reforzado su papel, puesto que ahora se requiere la aprobación por el mismo, mientras que en el antiguo Art. 308 TCE solo se precisaba que fuera informado.

---

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, McGraw Hill, Madrid, 1997, p. 219.

<sup>47</sup> KOVAR, R., *Compétences des Communautés Européennes*, en *Juris Classeurs Europe*, Fascicule 420, 1990, pp.7-8. (Citado por HINOJOSA MARTÍNEZ op. cit. pp. 48).

Hay que decir que las primeras versiones del TICE preveían la necesidad de *dictamen conforme* del Parlamento para la adopción del acto, pero el Grupo de trabajo sobre simplificación había solicitado que el dictamen conforme se reservase exclusivamente para los tratados internacionales, con la finalidad de generalizar el procedimiento de codecisión como fórmula de participación del Parlamento Europeo en el procedimiento normativo<sup>48</sup>.

Antes de pasar a ver cuales son los requisitos que se precisa cumplir para hacer uso del Art. 352 TFUE, resulta interesante llamar la atención sobre la prohibición de armonización que en el mismo se establece. Siendo así que *las medidas basadas en dicho artículo no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando los Tratados excluyan dicha armonización*<sup>49</sup>.

Para concluir el análisis del Art. 352 TFUE hay que decir que sólo se puede acudir a él cuando se cumplan los requisitos que la jurisprudencia del TJUE y el propio Art. 352 imponen. Así:

- 1) El principal de los requisitos<sup>50</sup> es que los tratados constitutivos no hayan previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto<sup>51</sup>. Resulta

---

<sup>48</sup> Doc. CONV 424/02, de 29-11-2002, p. 17.

<sup>49</sup> Para un estudio más detallado de esta cuestión se puede consultar MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Págs. 451 y ss.

<sup>50</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Págs. 446 y ss.

<sup>51</sup> Hay autores que presuponen este requisito y ni siquiera lo citan. HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. *El reparto de competencias entre la UE y sus EEMM*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 45.



conveniente aquí traer la observación que realiza MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES<sup>52</sup> acerca de la doble lectura que permite este requisito.

Y es que desde una vertiente práctica es importante por el juego de mayorías requeridas para aprobar el acto debido a la exigencia de unanimidad en el Art. 352.

Por otro lado, desde una perspectiva teórica sirve, como se verá más adelante, para distinguir el Art. 352 de la denominada teoría de los poderes implícitos, puesto que éstos permiten extender una competencia ya atribuida a la UE, mientras que el Art. 352 basa su operatividad en la falta de una competencia concreta<sup>53</sup>.

- 2) Debe utilizarse únicamente para alcanzar un objetivo fijado en los Tratados, y que con carácter general se recogen los cinco primeros apartados del Art. 3 TUE, y que son de variada naturaleza como un análisis de dichos preceptos nos revela, siendo de naturaleza interna como el establecimiento de un mercado interior, el combate de la exclusión social y la discriminación, así como el fomento de la justicia (Art. 3.3 TUE), como externa *en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al*

---

<sup>52</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, op. cit. Págs. 446 y ss.

<sup>53</sup> Para ver como ha tratado la jurisprudencia del TJUE este requisito se puede acudir al apartado VII de este trabajo, en que abordo este tema.

*desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas (Art. 3.5 TUE).*

Aún así cabe entender que no son sólo estos objetivos del Art. 3 a los que hay que entender referida la exigencia de este requisito, sino que caben otros objetivos más específicos previstos en los tratados y no sólo en el Art. 3, como se puede deducir de la literalidad del Art. 352: *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.* Y no sólo de los objetivos contemplados en el Art. 3.

Para concluir este punto es necesario hacer una sucinta referencia a la previsión contemplada en el Art. 352.4 según la cual el artículo 352 TFUE *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 dicho artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea.* Con lo que se excluyen los objetivos en materia de política exterior y seguridad común de la referida alusión a los objetivos contemplados en los Tratados.

- 3) Por lo que respecta al tercero de los requisitos, es que la acción se inserte dentro de las políticas de la Unión.

Como hemos podido ver, aquí sí que se introduce una novedad puesto que ya no se circunscribe la actuación de la Unión al funcionamiento del mercado común como sí hacía el Art. 308 TCE, sino que se suprime dicha referencia, con todas las consecuencias ya examinadas.

- 4) El cuarto y último requisito es que sea necesaria una actuación de la UE para alcanzar los referidos objetivos contemplados en los Tratados. Se centra el requisito sobre la necesidad de la acción.

A este respecto podemos decir que el TJUE ha señalado que esta cláusula no crea obligaciones sino que concede al Consejo una facultad, por lo que tanto su apreciación como la elección de los medios disponibles para alcanzar tales objetivos son competencia del propio Consejo<sup>54</sup>, con la consabida limitación de que éste sólo puede actuar a propuesta de la Comisión.

### **III.3. OPERATIVIDAD DE LA TEORÍA DE LAS COMPETENCIAS IMPLÍCITAS.**

Según la teoría de las competencias implícitas, la competencia externa se deriva de la existencia de una competencia explícita a nivel interno. Por tanto, habida cuenta de que los Tratados otorgan a la Comunidad competencias explícitas en un ámbito concreto (por ejemplo, transporte), ésta última debe tener competencias análogas para celebrar en ese mismo ámbito acuerdos con terceros países (principio del paralelismo entre las competencias internas y externas)<sup>55</sup>.

Como ya vimos, la denominada teoría de los poderes implícitos (o de las competencias implícitas, según el autor que leamos), permite extender una competencia ya atribuida a la UE, mientras que el Art. 352 basa su operatividad en la falta de una competencia concreta.

---

<sup>54</sup> Sentencia de 31 de marzo de 1971, *Comisión c. Consejo*, 22/1970, Rec., pg. 3245 ap. 95.

<sup>55</sup> [http://europa.eu/scadplus/glossary/community\\_powers\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/community_powers_es.htm)

Esta técnica tiene su origen en los sistemas federales de distribución de competencias<sup>56</sup>, concretamente en la *Necessary and Proper Clause* de la Constitución de Estados Unidos en la que en su Art.1, Sección 8ª, último párrafo dispone que el Congreso de los Estados Unidos tendrá el poder necesario para hacer todas las leyes que puedan ser necesarias y apropiadas para llevar a cabo la ejecución de los asuntos exteriores y cualquier otro poder<sup>57</sup> del que se haya investido al Gobierno de los Estados Unidos<sup>58</sup>.

En el ordenamiento internacional se puede citar como primer precedente el Dictamen del TPJI de 23 de julio de 1926 sobre las competencias de la OIT<sup>59</sup>, aunque es el dictamen del TIJ sobre las reparaciones por los daños sufridos por los agentes al servicio de las Naciones Unidas, el que, en 1949 supone su consagración definitiva en el ordenamiento jurídico internacional<sup>60</sup>.

Ya en el ámbito de la Unión Europea el Art. 13.2 TUE dispone que *cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.*

---

<sup>56</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, McGraw Hill, Madrid, 1997, p. 126-128; *ib.*, *Federalismo supranacional ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Federal Europeo, Bilbao, 2003.

<sup>57</sup> Entiéndase aquí poder por competencia, y también la traducción que en un sentido y otro realizan los distintos autores al abordar esta materia.

<sup>58</sup> Para ver como se concretó jurisprudencialmente este punto en el derecho interno estadounidense *vid* sentencia del juez Marshall en el caso *McCulloch v. Maryland*.

<sup>59</sup> Dictamen TPJI de 23-7-1926, que juzga la Competencia de la OIT para reglamentar accesoriamente el trabajo personal del patrón. (*Compétance de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron*), serie B, nº13, p. 18.

<sup>60</sup> Dictamen de 11 de abril de 1949, CIJ: *Recueil* 1949, pp. 182-183, igualmente CIJ *Recueil*, 1958, pag. 57, CIJ *Recueil*, 1962, pág. 168.

Realmente la literalidad de este artículo que viene a sustituir a su equivalente en el TCE (Art. 5 TCE<sup>61</sup>), parece en cierta medida acabar con la teoría de los poderes implícitos en el seno de la UE, pues se elimina la anterior referencia *objetivos que le atribuye el tratado* y que como algún autor<sup>62</sup> ha señalado se podía considerar como una aceptación expresa de la técnica de las competencias implícitas, pues de otro modo habría bastado con una alusión a las competencias, todo ello en la medida en que dicha referencia a los objetivos funcionaba como una invitación a la interpretación teleológica de las funciones atribuidas a la comunidad.

Ello no obstante, como MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES ha señalado<sup>63</sup>, con esto, el Tratado de Lisboa sólo quiere poner cierto freno a la interpretación extensiva extensiva a favor de la Unión apoyada en la *teoría del efecto útil* de las disposiciones del Tratado que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha venido haciendo. Pero en modo alguno puede entenderse como la eliminación de toda posibilidad de uso de la teoría de los poderes implícitos, que forman parte inseparable de la propia atribución de competencia.

Resulta interesante en este punto el estudio de la doctrina del paralelismo de las competencias implícitas externas de la al que también se designa como *in foro interno*, *in foro externo*. Para ser fiel a la sistemática que propongo en este trabajo, y tratándose

---

<sup>61</sup> Antigua Art. 5 TCE. *La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye 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.*

<sup>62</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, op. cit. Págs. 38-39.

<sup>63</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Págs. 442-443.

de una elaboración jurisprudencial me remito al estudio que realizo de esta doctrina en el último apartado de este trabajo<sup>64</sup>.

Hay que decir finalmente que la UE no ha hecho mucho uso de la teoría de las competencias implícitas y ello debido a la existencia de la cláusula de imprevisión ya analizada del Art. 352 TFUE, hasta el punto de que hay autores que han llegado a cuestionar la necesidad de esta teoría en el ámbito de la Unión Europea<sup>65</sup>, mientras que otros autores<sup>66</sup> (a los que me sumo) defienden la necesidad de mantener esta técnica puesto que el Art. 352 TFUE<sup>67</sup> contiene una fórmula explícita de competencia comunitaria y un procedimiento específico asociado a ella, cuando se dan los requisitos previstos en dicha disposición.

#### **III.4. LA ARMONIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES PARA LA CONSECUCIÓN DEL MERCADO INTERIOR.**

Esta posibilidad se encuentra contemplada en los Arts. 114 y 115 TFUE (antiguos Arts. 95 y 94 TCE<sup>68</sup>), que a continuación paso a reproducir para posteriormente hacer su comentario.

---

<sup>64</sup> Vid. Aptd. VII.2. Teoría de las competencias implícitas.

<sup>65</sup> IPSEN, H.P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tubingen, 1972, p. 436. (Citado por HINOJOSA MARTÍNEZ op. cit. pp. 42, que se manifiesta en contra de la opinión defendida por IPSEN).

<sup>66</sup> LENAERTS, K., *Le juge et la Constitution aux États Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruselas 1988, pp. 470-471.

<sup>67</sup> Entiendo la referencia hecha a éste artículo que como vimos viene a sustituir al Art. 308 TCE.

<sup>68</sup> Los cito orden contrario, puesto que el Tratado de Lisboa cambia el orden de los preceptos que venían recogidos en el antiguo TCE, el Art. 114 TFUE se corresponde con el antiguo Art. 95 TCE mientras que el Art. 115 TFUE se corresponde con el antiguo Art. 94 TCE.

El Art. 114 dispone que *salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán 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.*

*2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.*

*3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.*

*4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.*

*5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones*

*nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.*

*6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.*

*Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas. Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.*

*7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.*

*8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.*



9. *Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.*

10. *Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.*

Por su parte el Art. 115, mucho más corto, dispone que *sin perjuicio del artículo 114, el Consejo adoptará, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, 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 interior.*

La interpretación de estos artículos ha sido objeto de debate por parte de la doctrina<sup>69</sup>, puesto que buena parte de ella los ha considerado como cláusulas de apoderamiento de competencias<sup>70</sup>. Mientras que otros han criticado esta interpretación<sup>71</sup>, argumentando que si bien es cierto que a través de la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas con vistas al funcionamiento y el establecimiento del mercado interior, la Comunidad ha intervenido en ámbitos

---

<sup>69</sup> Ya se trató someramente este asunto al analizar los principios que rigen el sistema de competencias en el epígrafe II, al que remito para completar lo que aquí comento.

<sup>70</sup> ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Madrid, 1994, págs. 529 y ss.

<sup>71</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. *El reparto de competencias entre la UE y sus EEMM*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 51 y ss.

materiales que probablemente no habían sido previstos por los redactores de los Tratados, resulta polémica la oportunidad de dichas intervenciones en muchos casos, en los que el TJUE ha tenido que anular normas comunitarias de armonización que carecían de la suficiente conexión con la construcción del mercado interior<sup>72</sup>, dando argumentos a los que defienden que en ningún caso se trata de un poder general de armonización de los derechos nacionales, a pesar de la importante discrecionalidad de la que goza el legislador en este contexto.

En la actualidad, ya se prevé en el texto de los Tratados la atribución de competencias específicas sobre muchos de los ámbitos materiales que habían sido introducidos en el derecho comunitario por la vía de los antiguos Arts. 94 y 95 TCE<sup>73</sup>, lo que constituye una verdadera prueba de que su uso ha estado en la mayoría de los casos condicionado a la construcción del mercado interior.

No obstante todo lo dicho, se sigue haciendo un uso frecuente de los Arts. 114 y 115 TFUE como base jurídica, siendo de un tercio aproximadamente el número de directivas que usan dicha base jurídica<sup>74</sup>, lo que constata su relevancia dentro del sistema competencial de la UE. Pudiendo con HINOJOSA MARTÍNEZ<sup>75</sup> que desde un punto de vista técnico-jurídico la armonización de las legislaciones nacionales para facilitar el funcionamiento o establecimiento del mercado interior tiene que se

---

<sup>72</sup> *Vid. supra.*

<sup>73</sup> SLOT, P. J., *A contribution to the constitutional debate in the EU in the light of the Tobacco Judgement. What can be learned from USA?*, *European Business Law Review*, vol. 13, nº 1, 2002, págs. 11-16. Para una relación detallada de casos, citado por HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. *El reparto de competencias entre la UE y sus EEMM*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 52.

<sup>74</sup> PÉREZ MEDINA, J. M., *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos: visión desde la Administración General del Estado*, en LIÑAN NOGUERAS, D. J. (Dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, 2003, p. 226.

<sup>75</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. *El reparto de competencias entre la UE y sus EEMM*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 55.

considerada como una competencia expresa de las instituciones comunitarias y no una técnica de apoderamiento de competencias, tomando así posición en el debate introducido acerca de su naturaleza jurídica al iniciar este apartado.

### **III.5 LA *PREEMPTION* U OCUPACIÓN DEL TERRENO EN EL ÁMBITO DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.**

En cuanto a la *preemption* u ocupación del terreno en las competencias compartidas, es conveniente citarla aquí como una técnica más que ha permitido el desarrollo de las competencias dentro de la Unión Europea, pero dada la importancia que tiene para el desarrollo del contenido de las competencias compartidas he optado por tratarla con más detalle en el epígrafe V al abordar el estudio de las competencias compartidas, al que me remito<sup>76</sup>.

## **IV. INCONVENIENTES DEL SISTEMA: FALTA DE CLARIDAD Y DE FLEXIBILIDAD.**

Como se ha visto en lo hasta ahora expuesto y se verá en lo sucesivo, el sistema de reparto de competencias en la UE reviste gran complejidad, derivándose de ello una falta de claridad que aleja a los ciudadanos del interés por unas instituciones de oscuro funcionamiento y predispone en contra a los nuevos EEMM que ponen obstáculos a la

---

<sup>76</sup> LOUIS, JEAN-VICTOR , en *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Págs. 489 y ss. Resulta particularmente interesante y actual el debate que realiza este autor sobre la *preemption*, al que me remito para ampliar contenidos que exceden la extensión de este trabajo.

adopción en un sólo acto del enorme acervo comunitario y de su complejo sistema de adopción de decisiones, ante el miedo de verse limitados en el ejercicio de sus respectivas competencias en aspectos que no habían podido prever en un principio.

Este epígrafe puede ser tanto un prólogo como una conclusión al sistema de competencias. El motivo de su ubicación sistemática antes del análisis del sistema de competencias es que creo que es más útil desde un punto de vista didáctico este emplazamiento, puesto que permite dimensionar los problemas que plantea antes de abordar el concreto estudio del sistema, consecuencia de todo esto, hay algunas conclusiones que adelanto aquí y que podrían darse por reproducidas en el epígrafe correspondiente.

La atribución de competencias supone la atribución de poderes de actuación en varios ámbitos a la UE, pero la complejidad del sistema, la falta de claridad en la delimitación competencial, a pesar de la luz que pretende aportar el Título I de la Primera Parte del TFUE (como veremos); y, el hecho de que la concreta atribución de competencias se realice caso por caso en las distintas disposiciones de los Tratados (como ya se ha expuesto), junto a la diversidad de formas de adopción de decisiones sienta las bases para que se siembre la controversia sobre el concreto alcance de los poderes de los que se dota a la UE en los Tratados.

Así, el paso del tiempo no sólo ha supuesto el incremento del número de competencias atribuidas a la UE, sino que a medida que, en el ámbito de las competencias compartidas, se han ido creando normas comunitarias, éstas han ido desplazando las respectivas normas nacionales<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> BENEYTO, J. M., GIERING, G., *El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los EEMM*, Madrid, 2002, pág. 25.

Además, como señala HINOJOSA MARTÍNEZ<sup>78</sup>, el hecho de que una competencia reciba el calificativo de competencia exclusiva de la UE, no elimina la posibilidad de intervención de los EEMM, que puede tener lugar por una doble vía:

- 1) Porque la UE puede delegar sus competencias a los EEMM<sup>79</sup>.
- 2) Porque los EEMM pueden adoptar medidas en los ámbitos de competencia exclusiva de la UE, provisionalmente, en tanto no actúe ésta<sup>80</sup>.

A todo esto viene a sumarse lo ya analizado anteriormente sobre la cláusula de imprevisión competencial, la teoría de los poderes implícitos, o las cláusulas de armonización de los Arts. 114 y 115 TFUE<sup>81</sup>.

Todo esto plantea un escenario complicado, donde se presenta un sistema competencial que adolece de falta de transparencia no sólo en el funcionamiento de sus instituciones sino también en la adopción de decisiones por éstas. A pesar de estos defectos, parece que la complejidad del sistema es lo que ha permitido que el mismo funcionase y pudiese progresar soslayando las dificultades que el principio de atribución pudiera plantear si se entendiese en un sentido más estricto.

---

<sup>78</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. *El reparto de competencias entre la UE y sus EEMM*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 66.

<sup>79</sup> Sentencia de 18 de febrero de 1986, *Bulk Oil* (174/84, Rec. p. 559), Aps. 31-33, donde el TJUE reconoce que cuando una política ha sido transferida a la Comunidad con carácter exclusivo, ésta puede mediante habilitación específica autorizar a los EEMM a adoptar medidas en relación con algunos aspectos de esa política. Esta sentencia cita la doctrina establecida por la sentencia de 15 de diciembre de 1976 (asunto 41/76, *Donckerwolke*, Rec. 1976, p. 1921).

<sup>80</sup> Sentencia de 5 de mayo de 1981, *Comisión c. Reino Unido* (804/79, Rec. p.1045), aps. 19-23.

<sup>81</sup> *Vid. Supra*. Epígrafe 3.

Respecto al sistema de adopción de decisiones DASHWOOD<sup>82</sup> denuncia la confusión entre actos normativos y actos ejecutivos, y la enorme variedad de mecanismos de adopción de decisiones, en el cual, además, las instituciones comunitarias juegan un papel muy diferente según se trate de uno u otro procedimiento.

Consecuencia de todo lo expuesto, en la UE se confunden la delimitación vertical y horizontal de competencias, ya frecuentemente los Tratados no atribuyen los poderes a la UE, sino a cada una de las instituciones.

Concluyendo de todo lo anterior que aunque el sistema es complejo los Estados miembros gozan de un sistema de garantía de sus prerrogativas razonable, resultando los instrumentos de flexibilidad estudiados, imprescindibles para el éxito del proceso de integración al dotarlo de una capacidad de adaptación necesaria para alcanzar los fines que tiene encomendada la UE.

Por otro lado el ataque al sistema competencial vigente no ha venido sólo de los EEMM sino también, y particularmente<sup>83</sup>, de las regiones con poderes legislativos existentes en algunos EEMM<sup>84</sup>. Esto ocurre porque cuando la UE actúa en una zona gris, puede ser la región, la que conforme al reparto constitucional interno de poderes, tenga atribuida la competencia, pero, sin embargo, no participa en la adopción del acto, sino que es su Estado, mediante la representación en el Consejo el que interviene, viendo la primera sustraída su capacidad de decisión autónoma.

---

<sup>82</sup> DASHWOOD, A., *The Constitution of the European Union after Nice: law-making procedures*, en E. L. Rev. n°3, 2001, p. 215.

<sup>83</sup> *Vid. infra*. Epígrafe VI.

<sup>84</sup> *Declaración de Madeira*, salida de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa celebrada en Funchal, el 30 de octubre de 2001, en la que se propone la supresión del Art. 308 TCE (actual art. 352 TFUE) y se propone la introducción de un listado de competencias comunitarias, cuestión ésta última que ha tenido su reflejo en el Tratado de Lisboa que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Como bien propone HINOJOSA MARTÍNEZ<sup>85</sup>, la solución no pasa por la fosilización del sistema de competencias de la UE, sino por mejorar los mecanismos de participación las regiones en el procedimiento de adopción de decisiones de la UE, el perfeccionamiento de los mecanismos de control del respeto a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como de los instrumentos nacionales de participación de las regiones en la formación de la voluntad del Estado en aquellos ámbitos de competencia regional, actuando el Estado en el Consejo como mandatario del mandato emitido por sus regiones.

## **V. EL SISTEMA DE REPARTO COMPETENCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS MIEMBROS.**

### **V.1. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE COMPETENCIAS.**

El sistema de competencias de la UE ha venido siendo opaco, complejo y presentando un elevado grado de indeterminación, la fallida Constitución Europea agrupaba todo lo relativo a las competencias en los Arts. I-3 a I-17<sup>86</sup>, pero el Tratado de Lisboa vuelve a separar los preceptos relativos a las competencias entre el TUE (Art. 5, Principios reguladores del sistema de competencias de la Unión Europea) y el TFUE (Arts. 2 a 6 categorías y ámbitos de competencias de la Unión Europea).

Atendiendo al objetivo de introducir una mayor transparencia en el opaco sistema competencial actual, el Tratado de Lisboa incluye en su regulación sobre las

---

<sup>85</sup> Op. Cit. Pág 71.

<sup>86</sup> GARCÍA COUSO, S., *Naturaleza y clasificación de las competencias en la UE*, en Álvarez Conde, E; Garrido Mayol, V., *Comentarios a la Constitución europea*, págs. 539-571.

competencias de la Unión una clasificación y una definición de las diferentes categorías competenciales, labor que hasta ahora había venido desarrollando la doctrina en base a las referencias de los Tratados y a la jurisprudencia del TJUE.

Así ahora se distingue entre:

- 1) Competencias exclusivas (Art. 2.1 TFUE).
- 2) Competencias compartidas (Art. 2.2 TFUE).
- 3) Acciones de apoyo coordinación y complemento (Art. 2.5 TFUE).

En los siguientes epígrafes abordaré cada uno de estos tipos de competencias y analizaré la cláusula de imprevisión tradicionalmente recogida en el Art. 308 TCE y que ahora contempla el Art. 352 TFUE.

## **V.2. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA UNIÓN.**

La existencia de competencias exclusivas de la Unión ha sido una materia controvertida a la que ha venido a aportar claridad el Tratado de Lisboa. Y es que, si bien existía una jurisprudencia del TJUE que permitía no sólo intuir la existencia de este tipo de competencias exclusivas, sino además concretar en cierta medida las materias sobre las cuales existían competencias exclusivas, ha sido polémica la conveniencia de elaborar un catálogo de competencias exclusivas y más aun acordar que tipo de competencias debían incluirse dentro del mismo.



Ciertamente, aparte del respaldo jurisprudencial también existía un respaldo en el texto de los Tratados, pero era un respaldo indirecto, así en este sentido la referencia de los Tratados constitutivos a que el principio de subsidiariedad se aplica únicamente a las competencias no exclusivas (Art. 5 TCE), de donde se podría deducir a *sensu contrario* la existencia de otras competencias comunitarias que sí tendrían tal carácter exclusivo y a las que no resulta de aplicación el principio de subsidiariedad.

Así el Art. 2.1 TFUE dice que *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.*

Se recoge en este precepto una jurisprudencia ya asentada del TJUE y que tuvo ocasión de configurar con sentencias como los asuntos *Kramer*<sup>87</sup> o *Pesquerías*<sup>88</sup>. Confirmando en el Art. 2.1 TFUE *in fine* lo que el TJUE ya disponía en ellas, pues queda excluida toda intervención estatal si no existe una previa habilitación directa y expresa de la Unión, o indirectamente para aplicar actos de la Unión, incluso en el caso de no ejercer la Unión su competencia.

Es por el carácter anteriormente descrito de estas competencias exclusivas, por lo que el Art. 3 TFUE las enuncia con carácter de *numerus clausus*, frente al carácter de *numerus apertus* con el que enumera el resto de competencias en los Arts. 4 y 6 TFUE. Se restringe así, con carácter previo, cualquier interpretación jurisprudencial expansiva de este tipo de competencias que pudiera realizar el TJUE, pero por otro lado, también se blindan algunas competencias exclusivas en el texto del Tratado, frente a los intentos

---

<sup>87</sup> Sentencia de 14 de julio de 1976.

<sup>88</sup> Sentencia de 5 de mayo de 1981.

que ya hubo en el debate constitucional de renacionalizar algunas de ellas, o convertirlas en competencias compartidas.

Así el Art. 3 TFUE dispone que 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;
- d) La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común;
- e) La política comercial común.

Asimismo 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.

Por lo que respecta al ejercicio de las competencias exclusivas por parte de la Unión el Tratado de Lisboa no contempla regulación alguna, es por esto que en virtud del principio de continuidad jurídica de la interpretación del Tribunal de Justicia, se mantiene también en su integridad la jurisprudencia desplegada por él desde la década de los setenta. En este sentido, el Alto Tribunal consideraba que en el ámbito de estas competencias exclusivas existía una obligación de actuar por parte de la Unión y, respecto a la intensidad de la acción, aquélla contaba con plenitud de medios para hacerlo (asuntos *Kramer* y *Pesquerías* cit. *supra*).

Esta obligación de actuar supone que en caso de no hacerlo la Unión, cabría la interposición de un recurso por omisión contra la institución que se abstiene de actuar estando obligada a hacerlo contemplado en el Art. 265 TFUE. Por lo que respecta a la plenitud de medios, ésta se ve condicionada por el principio de proporcionalidad que despliega sus efectos también en el ámbito de las competencias exclusivas.

Al contrario de lo que ocurre con el ejercicio por la Unión de las competencias exclusivas, el Tratado de Lisboa sí prevé la posibilidad de ejercicio de estas competencias por parte de los Estados como ya se ha apuntado al citar el Art. 2.1 TFUE, y lo hace en dos supuestos:

- 1) Que se faculte a los Estados para el ejercicio de las competencias. Una vez más, al no disponer nada al respecto el TFUE tenemos que acudir a la jurisprudencia del TJUE, que dispone que la habilitación ha de ser específica por parte de la Unión, además de ser expresa e inequívoca y hecha sólo por motivos graves y para un período de tiempo limitado<sup>89</sup>.
- 2) También cabría una intervención de los Estados dentro del ámbito material de una competencia exclusiva si la Unión lo faculta para aplicar actos de la Unión. Supuesto que constituirá la norma pues la Unión no dispone de los medios necesarios para ejecutar por sí misma los actos que dicta, por lo que serán los Estados los encargados de ejecutar, normalmente, los reglamentos y las directivas en el ámbito de las competencias exclusivas de la Unión.

---

<sup>89</sup> Sentencia de 15 de diciembre de 1976, *Donckerwolke* y Sentencia de 5 de marzo de 1986, *Tezi*.

### V.3 LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.

Se trata del tipo más numeroso de competencias como se verá al analizar el Art. 4 TFUE, pues como hemos visto, las exclusivas son pocas y *numerus clausus* y como veremos las contempladas en el Art. 2.5 TFUE son realmente competencias de los Estados con una posibilidad de actuación por parte de la Unión muy reducida.

La piedra angular de las competencias compartidas en el derecho originario tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es el Art. 2.2 TFUE, que dispone que *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.*

Queda así configurado el principio que junto al principio de subsidiariedad va a determinar el ejercicio de las competencias compartidas (término criticado por parte de la doctrina que entiende más acertado el de competencias concurrentes<sup>90</sup>). Este principio no es otro que el de la *ocupación del terreno* o *preemption*.

La idea de la *preemption* ya estaba presente en la jurisprudencia del TJUE que introdujo por primera vez la idea, sin utilizar la expresión, en el ámbito de la política agrícola común<sup>91</sup>, disponiendo que en materia tarifaria, los Estados miembros no pueden adoptar disposiciones que tengan por objeto modificar el alcance de los reglamentos, ni

---

<sup>90</sup> LOUIS, JEAN-VICTOR, en *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Págs. 489-490.

<sup>91</sup> Sentencia de 18 de febrero de 1970, *Bolmann*.

incrementar las disposiciones de dichos reglamentos. Añadiendo posteriormente<sup>92</sup>, que los Estados miembros pueden adoptar medidas para la aplicación de los reglamentos únicamente si dichas medidas son necesarias, o si están habilitados para ello, y en este caso, dentro de los límites de tal habilitación.

Así conforme a la preemption los Estados miembros, a diferencia de lo que ocurre con las competencias exclusivas, sí están habilitados para ejercer esa competencia compartida en cuanto la Unión no ejerza la suya.

En cuanto a los efectos de la preemption, con Hinojosa Martínez<sup>93</sup> podemos decir que el principio de la preemption tiene dos manifestaciones:

- 1) Un efecto desplazamiento, según el cual, la competencia comunitaria, cuando se ejerce, desplaza a la nacional, que sólo puede regular aquellos aspectos donde la norma comunitaria no incide o deja un margen de apreciación.
- 2) Un efecto preclusión, en virtud del cual cuando la norma comunitaria regula completamente un sector de actividad, el Estado miembro pierde toda capacidad de intervención en dicho sector, o sus opciones de actuación están completamente reguladas por el derecho comunitario.

Configurado así el principio de ocupación del terreno, surgen los problemas prácticos en su aplicación, así entre otros podemos apreciar estos dos:

---

<sup>92</sup> Sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Synacomex*.

<sup>93</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., *El reparto de Competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, Pág. 56.

- 1) Saber en cada caso concreto si el objeto de la norma nacional ha sido ya cubierto por una norma de Derecho Comunitario elaborada con la intención de regular el ámbito de que se trate.
  
- 2) Determinar con precisión la contradicción jurídica entre la norma estatal preexistente y la nueva norma adoptada por la Unión.

Estos dos problemas son resueltos por el TJUE en cada caso concreto a través de la cuestión prejudicial de interpretación del Art. 267 TFUE y del recurso de incumplimiento del Art. 258 TFUE, y en menor medida por la Comisión en su calidad de garante del respeto a los Tratados.

- 3) Un tercer problema es el de las competencias originariamente compartidas que devienen exclusivas por el ejercicio exhaustivo, el origen de este problema está en que la intervención comunitaria desplaza a la intervención previa del Estado (preemption) e impide también su intervención futura (principio de primacía). Esto supone que si la Unión legisla sobre una competencia de manera exhaustiva el Estado no podrá legislar en el futuro, por lo que la competencia que inicialmente era compartida termina por tener efectos muy semejantes a los de las competencias exclusivas.

En este sentido resulta conveniente decir, con el profesor José Martín y Pérez de Nanclares que en el Derecho Comparado el Tribunal Constitucional federal alemán también ha adoptado esta misma posición en relación a las competencias concurrentes previstas en la Ley Fundamental de Bonn<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Pág. 463.

Dicho esto y pese a mencionada similitud, según este autor, existen dos diferencias fundamentales entre un tipo y otro de competencias:

a) El examen previo que conforme al principio de subsidiariedad debe hacerse sobre las competencias compartidas y que nunca se hará en el caso de las competencias exclusivas.

b) Mientras que en las competencias exclusivas es necesaria la habilitación expresa a un Estado para que pueda actuar, en las competencias exclusivas sobrevenidas bastaría el silencio o la omisión de la Unión en una determinada cuestión (no regulada aún por ésta para que pudiera deducirse la pervivencia de la competencia estatal y su posibilidad de intervenir en tanto no lo haga la Unión.

Aunque no es frecuente en la práctica que las competencias compartidas devengan exclusivas hay algunas materias en las que así ha ocurrido, así determinados ámbitos del mercado interior, de la política agrícola común o de la política de competencia no incluida en el ámbito de las competencias exclusivas.

El otro principio que rige el ejercicio de las competencias compartidas es, como se dijo, el principio de subsidiariedad, que ya se analizó en el primer trabajo, por lo que aquí me limitaré a citar lo que el Art. 5.3 TUE dispone al respecto, remitiéndome para su análisis más detallado al trabajo realizado sobre los principios de la Unión Europea.

Así el Art. 5.3 TUE dispone que *en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser*

*alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*

*Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.*

Analizados ya los principios que articulan el ejercicio de las competencias compartidas y los problemas que se pueden plantear, vamos a ver ahora las distintas competencias compartidas que recoge el Art. 4 TFUE, aunque no se trata, como ya he comentado anteriormente de una lista exhaustiva.

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.

De todas estas materias sólo la energía es una novedad introducida por el Tratado de Lisboa, seguramente motivada por los problemas que en el ámbito del abastecimiento energético ha venido acarreado la dependencia energética de terceros países, particularmente de Rusia, sobre todo tras las últimas ampliaciones de la Unión al este.

El apartado 3 del Art. 4 TFUE atribuye competencia a la Unión para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya propia.

Finalmente el apartado 4 del Art. 4 TFUE otorga competencia a la Unión para llevar a cabo acciones y una política común en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria con el condicionante compartido con las acciones llevadas a cabo en el ejercicio de la competencia otorgada del Art. 4.3 TFUE, de que el ejercicio de esta competencia no pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

Para el estudio detallado de las competencias es útil seguir la distinción que hace Jean Victor Louis<sup>95</sup>, entre competencias compartidas generales para referirse a las que pertenecen a la lista del apartado segundo del Art. 4 TFUE, y competencias compartidas especiales, referidas éstas a las contempladas en los apartados 3 y 4 del Art. 4 TFUE.

---

<sup>95</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Thomson Reuters 2008, Pág. 501.

Así entre las **competencias compartidas generales**, es destacable la presencia del mercado interior, que en un principio figuró entre las competencias exclusivas, y que comprende las medidas adoptadas para garantizar la libre circulación en las cuatro grandes libertades, personas, mercancías, servicios y capitales que configuran el espacio sin fronteras interiores que la UE ofrecerá a sus ciudadanos (Art. 3.2 TUE).

En la realización del mercado interior entra también la competencia de armonizar las disposiciones nacionales que tengan por objeto, según el artículo 114 TFUE el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior.

Por lo que respecta a las **competencias compartidas especiales**, han resultado controvertidas en la doctrina, una parte de la cual, entiende que la intención ha sido evitar la preemption propia de las competencias compartidas. Se trata de materias en las cuales la legislación no tiene un papel esencial.

Hay autores<sup>96</sup> que consideran que la singularidad de esta subcategoría de competencias compartidas refleja un compromiso entre los que pretendían clarificar la investigación y el desarrollo entre las acciones de apoyo y los que veían en esas competencias, unas competencias compartidas. Pero, como apuntan estos autores, la elección de una competencia compartida sin preemption deja en pie como mínimo la obligación para los Estados miembros de ejercer sus competencias legislativas, de conformidad con el principio de primacía y el deber de lealtad, absteniéndose de dictar normas contrarias al derecho comunitario.

---

<sup>96</sup> LENAERTS, KOEN y VAN YPERSELE, PATRICK; en *Le principe de la subsidiarité et son contexte: Étude de l'article 3B du traité CE*, CDE, 1994, p. 61.

Para otros<sup>97</sup>, el compromiso adoptado por los autores del Tratado de Lisboa no tiene sentido. Argumenta afirmando que bien se trata de competencias de apoyo, en cuyo caso la acción de la Unión sostiene y completa la acción nacional sin armonización, bien se trata de competencias compartidas (en el sentido propio de competencias concurrentes), en cuyo caso la Unión puede plenamente legislar, lo que quitaría la competencia a los Estados miembros.

El carácter de *numerus apertus* de la enumeración contemplada en el Art. 4 sobre las competencias compartidas, supone que hay algunas competencias compartidas que no se encuentran recogidas en el mismo.

Tal sería el caso de las políticas económicas, de empleo, sociales y de la Política Exterior y de seguridad común. Así el Art. 2.3 TFUE dispone que 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.

El Art. 2.4 contempla que 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.

Asimismo el Art. 2.5 TFUE prevé que 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.

---

<sup>97</sup> TRIANTAFILLOU, DIMITRIS, *La Constitution de l'Union Européenne selon le Traité de Rome de 2004. Le choix clés de la Convention et de la Conférence intergouvernementale*, Bruylant, Bruxelles, 2005. p. 46.

Respecto al motivo por el cual han quedado fuera de la enumeración del Art. 4 estas competencias compartidas sólo se puede encontrar en razones políticas.

#### **V.4. LAS COMPETENCIAS COMPLEMENTARIAS.**

Las modificaciones que introdujo el Tratado de Maastricht en competencias como la de cultura obligaron a la doctrina a plantearse la existencia de una nueva categoría competencial diferente de las tradicionales competencias exclusivas y compartidas ya analizadas.

La duda fundamental que planteaba este tipo de competencia era determinar su naturaleza jurídica, en concreto si realmente era una verdadera competencia comunitaria, aunque fuese de alcance limitado, o si por el contrario en realidad era un ámbito de competencia exclusiva de los Estados miembros.

Ahora, con la regulación del TFUE parece quedar cerrada también esa discusión. Ciertamente la potestad de la Unión se limita a adoptar acciones de apoyo, coordinación o complemento a la acción principal de los Estados miembros. Como establece de manera clara el TFUE, *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.*

Dicho esto, es evidente que es una verdadera competencia de la Unión. De hecho, la Unión podrá adoptar actos jurídicamente vinculantes que, por tanto, no admiten, en virtud del principio de primacía del Derecho Comunitario, disposiciones nacionales que se opongan a ellos.

Una cuestión diferente es que estos actos jurídicos no puedan contener medidas de armonización o que la pérdida de competencia de los Estados miembros en esas materias dependa sustancialmente de la intensidad con la que la Unión realice el ejercicio.

Por lo que respecta al ejercicio de la competencia por la Unión como establece el Art. 2.5 puede realizar acciones de apoyo, coordinación o complemento.

En el ejercicio de las competencias complementarias el TFUE ha mantenido las limitaciones propias de estas competencias, que son básicamente dos:

- 1) En primer lugar, a diferencia de lo dicho a propósito de las competencias compartidas, en el ámbito de las competencias complementarias no rige la *preemption*. Es decir, la intervención de la Unión en cualquiera de los ámbitos de carácter complementario no desplaza en ningún caso la intervención previa de los Estados. Los Estados pueden seguir ejerciendo su competencia en la materia aunque también lo haya hecho la Unión, por lo que la característica básica de este tipo competencial es la pervivencia de la competencia nacional en la materia.

Cuestión diferente es que si los Estados quieren beneficiarse de cualquier acción de la Unión en una materia complementaria tengan que cumplir los procedimientos o requisitos previstos en la acción de la Unión.

- 2) En segundo lugar, el TFUE deja también bien claro que al referirse expresamente a la adopción de acciones .con el fin de coordinar la acción de los Estados miembros, excluye de plano cualquier posibilidad de realizar

- 3) En tercer lugar, no es necesario prestar particular atención a la virtualidad del principio de subsidiariedad respecto a estas competencias complementarias. Es obvio que, dada la formulación general del mismo (ámbitos que no sean de su competencia exclusiva), este principio rige también para estas competencias.

Ahora bien, dado el alcance de este tipo de acciones de la Unión (mero apoyo o complemento que no desplaza la acción de los Estados) en la práctica carece de relevancia.

- 4) En cuarto lugar, resulta muy difícil por no decir imposible, deducir de la redacción dada por el Tratado de Lisboa a este tipo de competencias de la Unión una diferenciación conceptual clara entre acciones de apoyo, acción de coordinación y acciones de complemento. Es más, en cierto sentido, levanta cierta confusión en relación con otros tipos de competencias diferentes también previstos en el Art. 2 TFUE, como son las competencias de coordinación en materia económica y de empleo.

## **VI. LAS REGIONES CON COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y SU PAPEL EN EL SISTEMA COMPETENCIAL EUROPEO.**

### **VI.1. INTRODUCCIÓN.**

En esta introducción trataré de plantear la problemática que las regiones con competencias legislativas presentan en la articulación y funcionamiento del sistema de competencias de la UE, o más bien, los problemas que han tenido estas regiones<sup>98</sup> como consecuencia de la asunción, por parte de la UE, de competencias que se atribuían a las entidades sub-estatales con capacidad legislativa en el régimen constitucional interno de los distintos Estados de estructura compleja que existen dentro de la Unión Europea.

Estas regiones (en el contexto de la UE-27) se pueden encontrar en Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia, Finlandia, Portugal y el Reino Unido. Como se puede ver, están presentes sólo en 8 de los 27 Estados miembros, dejando aparte situaciones extraordinarias como la del dividido Chipre, y del que se considera que sólo la parte greco-chipriota ha entrado en la UE, lo que nos situaría ante un escenario distinto.

El hecho es que, a pesar de ser menos de un tercio de los países de la UE los que presentan esta particular problemática, ésta, adquiere particular relevancia por la importancia demográfica y económica de los mismos, que suman 284 de los casi 500 millones de ciudadanos europeos que habitan en alguno de los países de la UE, lo que, a su vez, supone el 57% de los ciudadanos de la UE.

Para encontrar el origen de esta situación hay que remontarse al nacimiento mismo de la UE, en la que la CECA al focalizar sus competencias en la producción del carbón y el acero, no planteaba mayores problemas en este nivel. Ello no obstante, las

---

<sup>98</sup> Como ya se apuntó en el epígrafe IV.

sucesivas ampliaciones de la UE, en EEMM y en competencias han producido el choque competencial entre regiones con competencias legislativas (particularmente si estas son exclusivas), Estados, que son los que prestan su consentimiento en los Tratados, sin que realmente, en muchos casos, se encuentren habilitados constitucionalmente para sustraer unilateralmente, competencias que les corresponden a las regiones con competencias legislativas, y finalmente la UE que como receptora de dichas competencias, acaba despojando de la capacidad de legislar sobre determinadas materias a las entidades sub-estatales constitucional e internamente competentes.

Este problema ha sido calificado por la doctrina como la *ceguera* europea de la estructuras sub-estatales<sup>99</sup>, la cual ha provocado la distorsión jurídico-constitucional que vengo de exponer, y que ha intentado ser paliada por los Estados y por la UE de muy diversas maneras, entre las que se pueden enunciar las siguientes:

- 1) En el ámbito de la UE, la creación del Comité de las Regiones.
- 2) También en el ámbito europeo, la interpretación realizada por el TJUE en su jurisprudencia, que aun siendo cauta y respetuosa con la consideración de los EEMM como las únicas Altas Partes Contratantes de los Tratados europeos, ha aceptado, bajo ciertas condiciones, la legitimación activa de las colectividades sub-estatales en los procesos judiciales europeos.
- 3) En el caso de los EEMM, algunos de ellos, como Alemania o Bélgica, han intentado buscar soluciones internas que permitan a sus regiones con competencias legislativas tener una mayor proyección europea,

---

<sup>99</sup> IPSEN, H. P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*. En *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, 1966, p. 228 y ss. Citado por DOMÍNGUEZ GARCÍA, F., *Las regiones con competencias legislativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 20.



otorgandoles mayor poder en la formación de la voluntad estatal ante la UE.

Entre los problemas que ha destacado la doctrina se pueden poner de relieve los siguientes<sup>100</sup>:

- 1) No queda claro que entes sub-estatales tienen una posición relevante en términos europeos.
- 2) Tampoco se especifica en que ámbitos, instituciones, o procedimientos puede ser relevante su participación ni tampoco queda definida su posición jurídica en la esfera europea.

## **VI.2. CONCEPTO DE REGIÓN.**

La palabra región proviene del latín *regio*, y en un principio designaba las líneas que trazaban los augures para delimitar las partes del cielo, evolucionando después a los límites o fronteras de un territorio, y finalmente acabó aludiendo al contenido de esos límites a aquello que queda dentro de ellos.

Por lo que se refiere al uso del término región, parte de un significado más bien aséptico en tiempos del Imperio Romano, hasta el regionalismo que surge en el s. XIX como contestación al absolutismo y al centralización que llevó a cabo. Regionalismo que se desarrolló sobre todo en países como España o Italia, y con un matiz más económico en Francia o Reino Unido.

---

<sup>100</sup> DOMÍNGUEZ GARCÍA, F., *Las regiones con competencias legislativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 22.

La significación actual del término región no es unívoca, pues ni siquiera las ciencias de aplicación más general, como la economía, han podido dar un significado al término región que tenga un valor general, siendo cuatro los problemas que señala DOMÍNGUEZ GARCÍA<sup>101</sup>, así:

- 1) La existencia de otros términos en las diferentes disciplinas y en las diferentes lenguas para expresar la misma idea.
- 2) La pluralidad de criterios de delimitación del contenido de la palabra región.
- 3) Los problemas de escala, puesto que el término región es empleado tanto a escala sub-estatal como supra-estatal, incluso dentro de la cooperación interregional, particularmente en el ámbito europeo.
- 4) Finalmente, el problema de la multiplicidad de niveles, puesto que en ocasiones hay una pluralidad de niveles territoriales a nivel sub-estatal, y la región no tiene un lugar general asignado entre de esos niveles.

### **VI.3. CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA UE SEGÚN SU FORMA DE ESTADO.**

En primer lugar nos encontramos con los Estados unitarios, casi siempre pequeños de países de 10 millones de habitantes, o menos, con una extensión también pequeña, en la UE sería el caso de: Chipre, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Holanda.

---

<sup>101</sup> DOMÍNGUEZ GARCÍA, F., *Las regiones con competencias legislativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 29.

En segundo lugar tenemos Estados unitarios, pero que reconocen un nivel regional, sería el caso de Dinamarca (Amtskommuner), Eslovaquia (Samospravne kraje), Francia (Régions), Polonia (Voivodshoips ó Województwo), República Checa (Kraje), o Suecia (Regionen).

Un tercer nivel lo constituirían los Estados parcialmente compuestos, sería el caso de tres Estados Europeos: Finlandia (Maakunta -Islas Áland-), Portugal (Regioes Autónomas -Azores y Madeira-), y Reino Unido (Nation -Escocia y Gales-, Province -Irlanda del Norte-).

Finalmente encontramos los casos de los Estados totalmente compuestos, así, Alemania (Länder), Austria (Länder), Bélgica (Communautés, Régions<sup>102</sup>), España (Comunidades Autónomas), e Italia (Regioni).

De forma esquemática he expuesto la tipología de regiones existente en la Unión, y ahora intentaré exponer brevemente como se contemplan las regiones desde la óptica de los Tratados europeos.

Así, la expresión región se emplea en varias ocasiones en los Tratados para expresar la idea de fracción del territorio en un sentido geográfico<sup>103</sup>. En estos casos se alude a las *diversas regiones de la UE* para indicar una división geográfica del espacio europeo que comprende toda la UE, y se hace por lo tanto una referencia al mismo con carácter general, mientras que en otros se hace la referencia de un modo específico, haciendo referencia a las *regiones*, acompañadas de una calificación<sup>104</sup>, que puede ser

---

<sup>102</sup> Empleando aquí los términos sólo en francés, en flamenco sería *Gemeenschappen, Gewesten*, y en alemán, que se habla en zona de Eupen *Gemeinschaften, Regionen*.

<sup>103</sup> En este sentido, por ejemplo, el Art. 191.3 TFUE (antiguo artículo 174 TCE), al hacer referencia al medio ambiente, o también, en este mismo sentido, en el preámbulo del Tratado.

<sup>104</sup> En este otro sentido se habla, por ejemplo de regiones agrícolas (Art. 39 TFUE -antiguo artículo 33 TCE), o de regiones económicas Art. 107 TFUE (antiguo Art. 87 TCE), por poner sólo algunos ejemplos.

geográfica (regiones insulares, periféricas...), económica (regiones subdesarrolladas...), y algunas políticas y llamadas a desaparecer de los Tratados (regiones afectadas por la división de Alemania).

También, y de forma general los Tratados emplean el término región para referirse a las entidades sub-estatales, y de forma más excepcional lo han hecho para referirse a espacios supra-estatales, como hacía el antiguo Art. 306 TCE, actual Art. 350 TFUE.

#### **VI.4. LAS REGIONES CON COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN LA UE.**

Antes de abordar cual es la situación de las regiones con competencias legislativas en el seno de la UE, sería interesante hacer un estudio comparativo de las distintas unidades políticas, geográficas y económicas que son las regiones dentro de los EEMM, ello no obstante, aunque interesante, no resulta totalmente imprescindible para la exposición que voy a realizar y dada la naturaleza del presente trabajo omitiré dicho estudio, para afrontar el del papel que juegan las instituciones dentro de la UE.

Comenzaré por el **Consejo de Ministros**, conforme al Art. 16 TUE, *el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.* Con respecto a esta institución, hay que decir, que es la única que permite la presencia de representantes sub-estatales, debiendo cada Estado, comunicar que representante del Gobierno central o regional acudirá al Consejo.

El **Consejo Europeo** es la institución donde los EEMM están representados al más alto nivel político, dando a la UE los impulsos necesarios para su desarrollo y

definiendo sus orientaciones y prioridades políticas generales. En la definición que dan de él los Tratados, queda excluida la participación de las regiones, al menos en la sala principal de reuniones del Consejo Europeo, pudiendo tener cabida algunos representantes y observadores de las regiones en las salas que dan cabida a las delegaciones de los distintos EEMM.

Por lo que respecta al **Parlamento Europeo**, es una institución con legitimación democrática directa ejercida por los ciudadanos europeos mediante elecciones cada cinco años. Ha sido una de las instituciones que más ha promovido los intereses regionales, organizando, entre otras tareas, Conferencias sobre los poderes locales y regionales, y adoptando muchas de las reivindicaciones del regionalismo europeo.

En cuanto a la **Comisión Europea**, como es bien sabido, tiene atribuidas funciones ejecutivas (aunque sin llegar a ser un ejecutivo en el sentido clásico del término), así como algunas funciones jurisdiccionales de vigilancia del cumplimiento del derecho, siempre bajo la supervisión del Tribunal de Justicia. La Comisión ha sido promotora del establecimiento de una política regional.

Particular interés tiene la influencia que pueden tener las regiones con competencias legislativas en los Comités de la Comisión, puesto que es suficiente que tengan la condición de expertos y sean nombrados por los Estados, siendo indiferente que su origen sea la administración central o la regional. En este sentido DOMÍNGUEZ GARCÍA<sup>105</sup> pone el ejemplo de los funcionarios regionales que envían con frecuencia Bélgica y Alemania, mientras que España sólo permite la participación de las CCAA en los comités de gestión o ejecutivos mientras que las excluye de los comités de asesoramiento a la Comisión, por la capacidad de influencia que éstos tienen sobre la misma.

---

<sup>105</sup> DOMÍNGUEZ GARCÍA, F., *Las regiones con competencias legislativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 296.

En relación a la Comisión también hay que hablar del *partenariado* o Comités tripartitos Comisión-Estado-regiones.

Finalmente, y cobrando cada vez más importancia, sobre todo por la polémica que suscitan, habría que hablar de las oficinas regionales, y su relación con la Comisión y particularmente con su aparato administrativo.

El papel que aquí le corresponde al **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** es el de controlar algunos actos de las regiones con competencias legislativas como es el caso de las subvenciones a empresas, así como la no transposición o transposición incompleta de las directivas. En cuanto a las vías de acceso al TJUE las regiones con competencias legislativas tienen que seguir los cauces previstos para las personas físicas y jurídicas, mucho más restrictivos que los que corresponden a los actores institucionales.

En cuanto al **Tribunal de Cuentas Europeo**, es el órgano encargado de examinar las operaciones financieras de las instituciones europeas, y las regiones con competencias legislativas, como destinatarias de fondos europeos y gestoras de algunos programas europeos, pueden ser fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas.

Menor es la influencia sobre las regiones con competencias legislativas de otras instituciones y órganos, como el **Banco Central Europeo**, el **Banco Europeo de Inversiones**, el **Comité Económico y Social**, el **Defensor del Pueblo Europeo**, las **distintas Agencias de la UE**, o la **Europol**.

Particular importancia reviste el **Comité de las Regiones**, es un órgano consultivo y el Art. 300.3 TFUE dispone que *el Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un*

*mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.*

Por otro lado el Art. 305 TFUE establece que *el número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de trescientos cincuenta. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se establezca la composición del Comité. Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados para un período de cinco años. Su mandato será renovable. El Consejo adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. Al término del mandato mencionado en el apartado 3 del artículo 300 en virtud del cual hayan sido propuestos, el mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo.*

Y el Art. 307 TFUE está dedicado a enunciar las funciones del mismo, que hay que completar con las numerosas disposiciones de los tratados que remiten a la consulta del Comité de las Regiones. Así: *el Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en los Tratados y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas instituciones lo estime oportuno.*

*Si lo estimaren necesario, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo.*

*Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 304, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego. Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente. El dictamen del Comité será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, junto con el acta de las deliberaciones.*

La creación del Comité de las Regiones colma la larga aspiración de las asociaciones europeas de regiones y entes locales, aunque su funcionamiento no ha respondido a las expectativas, destacando el carácter heterogéneo de su composición, dada la muy distinta procedencia inicial de sus miembros, puesto que englobaba entes locales, regionales, agrupaciones de los mismos, agencias de desarrollo regional, etc.

Con el Tratado de Niza se corrigió, exigiendo que los miembros del Comité tengan un mandato electoral directo o sean responsables ante una Asamblea regional democráticamente elegida, pero sin poner fin a la división entre entes locales y entes regionales, destacando la significación que han adoptado dentro del mismo las regiones con competencias legislativas.

El Comité de las Regiones ha supuesto la introducción de un mecanismo de participación de las regiones en los asuntos europeos con dos notas que lo diferencian de los anteriormente expuestos:

- 1) El Comité de las Regiones realiza una participación colectiva a nivel europeo, mientras que el resto de mecanismos son de acción unilateral o Estatal.



- 2) Su funcionamiento diario no depende de la voluntad de los Estados, cuya influencia en el Comité termina con la propuesta de los nombres de los miembros y los suplentes.

## **VI.5. CONCLUSIONES.**

A la vista de lo anteriormente expuesto, las posibilidades de intervención de las regiones con competencias legislativas dentro de la UE son muy limitadas, provocando conflictos a tres niveles, a nivel de la UE, a nivel Estatal y a nivel de regiones con competencias legislativas.

Un ejemplo de ello es la reciente crisis de la *E. coli* en Alemania, que ha provocado que una deficiente actuación de las autoridades locales de Schleswig Holstein provoque pérdidas millonarias al sector agrario de la UE, y muy particularmente al español, al que se acusó en un principio, sin pruebas fehacientes, generando la alarma sobre las verduras europeas, dentro y fuera de la UE.

El Estado, Alemania, ante la proximidad de unas elecciones que se le presentan adversas y teniendo en cuenta la importancia que se otorga dentro de Alemania a la autonomía de los *länder*, y particularmente, en cuestiones de salud, se ha limitado a hacer de espectador, bendiciendo la desastrosa actuación de las autoridades frisonas, pensando en clave electoral, que ni siquiera interna, y poniendo a la UE en la difícil situación de tener que compensar a los sectores afectados, por unas pérdidas que se podrían haber evitado, preservando la salud de los ciudadanos de la UE, de haber actuado de otra manera.

Creo que crear y engrasar los mecanismos de participación de las regiones con competencias legislativas en las instituciones de la UE<sup>106</sup> al nivel de los Estados, en aquellos ámbitos en los que gozan de competencia interna exclusiva evitaría en buena medida estas situaciones, aunque abre la puerta a problemas como la distribución del peso de cada región en la toma de decisiones, etc. Problemas que creo que son más fácilmente solucionables que los generados por la situación actual.

Otro problema derivado de lo anterior sería la creación de una definición a escala europea de región con competencias legislativas que, según el enfoque que se le dé, podría chocar con el principio de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros. En este sentido, también se podrían producir distorsiones con respecto al principio de igualdad de los Estados miembros al crear un status especial para los países que tienen regiones con competencias legislativas, siendo particularmente complejo y cuestionable, en el contexto internacional, hacer una interpretación relativa<sup>107</sup> de este principio de igualdad como la que el TC ha hecho, *mutatis mutandi*, del principio de igualdad contemplado en el Art. 14 de la Constitución Española.

Dicho todo esto, creo que la solución ideal sería arbitrar un mecanismo o institución que, salvando los anteriores problemas, y teniendo en cuenta que la situación de los países que tienen regiones con competencias legislativas no es la misma que la de los que no las tienen, permita a las regiones participar de una forma más efectiva en aquellas cuestiones que les afecten directamente.

---

<sup>106</sup> La solución podría pasar por fomentar la participación transversal de las regiones con competencias legislativas a través de todos los órganos que se han analizado o por mejorar la participación a través del Comité de las Regiones

<sup>107</sup> En la Constitución Española el principio de igualdad implica la igualdad entre aquellos que están en iguales condiciones, no conformándose como un derecho a la igualdad absoluto, en este sentido STC 26/87, *caso LRU*. En la doctrina: LÓPEZ GUERRA, L. y otros, *Derecho Constitucional. Vol. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000. Págs. 178 y ss.

## VII. GARANTÍA Y TRATAMIENTO JUDICIAL DE LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL.

Resulta imposible en un trabajo de esta naturaleza y extensión abordar la abundante jurisprudencia que ha producido el TJUE a lo largo de su existencia, sobre el sistema competencial de la Unión Europea.

De hecho, aun seleccionando, podría realizarse un trabajo exclusivamente sobre este aspecto, ello no obstante, he querido ampliar algunos puntos que he ido tratando a lo largo del trabajo, con su tratamiento jurisprudencial, aunque desde luego no están todos desarrollados.

En este sentido, muchas veces se puede objetar que faltan algunas de las sentencias más importantes sobre el principio de primacía<sup>108</sup>,<sup>109</sup>, por poner un

---

<sup>108</sup> Sentencia de 15 de julio de 1964 (*Costa-Enel*), el Tribunal declara que el Derecho procedente de las instituciones europeas se integra en los sistemas jurídicos de los Estados miembros que están obligados a respetarlo. Por lo tanto, el Derecho europeo tiene primacía sobre los Derechos nacionales. En consecuencia, si una norma nacional es contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados miembros deben aplicar la disposición europea. El Derecho nacional no se anula ni deroga, pero su carácter obligatorio queda suspendido. El Tribunal también señala que la primacía del Derecho europeo se aplica a todos los actos nacionales, independientemente de si fueron adoptados antes o después del acto europeo en cuestión. Al ser el Derecho europeo superior al Derecho nacional, el principio de primacía garantiza una protección uniforme de los ciudadanos por parte del Derecho europeo en todo el territorio de la UE.

<sup>109</sup> Sentencia de 19 de junio de 1990 (*Factortame*), donde el Tribunal de Justicia indicó que una jurisdicción nacional, en el marco de una cuestión prejudicial sobre la validez de una norma nacional, deberá suspender inmediatamente la aplicación de esta norma, a la espera de la solución preconizada por el Tribunal de Justicia y de la sentencia que el órgano jurisdiccional dicte al respecto en cuanto al fondo.

ejemplo<sup>110</sup>, de cuya ausencia en este estudio, más puede llamar la atención. Pero considero que todos estos aspectos han sido tratados muy abundantemente por la doctrina española e internacional, y que en cualquier momento resulta sencillo, acudir a ellos, mientras que los aspectos que trato, aunque también muy estudiados, resultan con menos frecuencia un lugar común en los manuales sobre Unión Europea, y por ello considero que revisten un especial interés para ser brevemente abordados.

## VII.1 ACERCA DE LA CLÁUSULA DE IMPREVISIÓN.

Hay que decir en este punto que la jurisprudencia del TJUE ha oscilado en la interpretación de la cláusula de imprevisión recogida actualmente en el artículo 352 TFUE y en particular respecto al requisito que para su aplicación impone el que los tratados no hayan previsto los poderes de actuación necesarios.

En un primer momento, en la sentencia *Massey Ferguson*<sup>111</sup> estableció que la referencia a una ausencia de competencia necesaria no puede interpretarse en el sentido de una ausencia total de atribución de poder para actuar, sino que también puede recurrir a ésta cláusula cuando la atribución de competencia prevista en el Tratado no resulte suficientemente eficaz o su aplicabilidad exija una aplicación excesivamente extensiva y controvertida.

---

<sup>110</sup> Otros ejemplos pueden ser la jurisprudencia sobre el principio de atribución, o sobre la armonización de legislaciones para la consecución del mercado interior (sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania c. Parlamento Europeo y Consejo -C-376/98, Rec. p. I-849-), que ha sido ampliamente tratada en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La publicidad del tabaco y el derecho comunitario: sobre la difícil cohabitación entre las competencias de mercado único y de salud pública*, en G. J. de la UE y de la competencia, nº 213, 2001, p. 75.

<sup>111</sup> Sentencia de 12 de julio de 1973, *Massey Ferguson*, 8/1973, Rec., pg. 897 aps. 3 y 4.

Posteriormente, en varias sentencias, rechaza recurrir a esta cláusula como pretendía el Consejo, cuando una atribución amplia de atribuciones concretas del Tratado confieran a las instancias comunitarias la competencia necesaria, sólo justificando recurrir a éste artículo como fundamento jurídico de un acto cuando ninguna otra disposición del Tratado confiere a las instancias comunitarias las competencias necesarias para adoptar dicho acto<sup>112</sup>.

Por lo que respecta al requisito del carácter necesario de la actuación de la Unión y su tratamiento jurisprudencial me remito a lo dicho sobre el mismo en el apartado III.2 del presente trabajo.

## **VII.2 SOBRE LA TEORÍA DE LOS PODERES IMPLÍCITOS.**

La teoría de los poderes implícitos ve vinculado su desarrollo a la teoría del paralelismo entre competencias internas y externas. En este contexto el TJUE en la conocida sentencia *AETR* de 1971<sup>113</sup>, ya indicaba que *cuando la Comunidad adopta reglas comunes, en la forma que sea, los EEMM ya no tienen la facultad (...) de contraer obligaciones con Estados terceros que afecten a dichas reglas*<sup>114</sup>. De donde podemos deducir la competencia implícita de la Unión para celebrar dichos acuerdos.

Esta teoría ha ido completándose en sucesivos dictámenes del TJUE. Así el Dictamen 1/76, en el que el TJUE dejó sentado que la competencia implícita comunitaria para la celebración de un acuerdo internacional no está supeditada al

---

<sup>112</sup> Entre otras, sentencia de 26 de marzo de 1987, *Comisión c. Consejo*, 45/1986, Rec., pg. 1517 ap. 13.

<sup>113</sup> Sentencia de 31 de marzo de 1971, *AETR* (22/79, Rec. p. 263), ap. 17.

<sup>114</sup> MEDINA ORTEGA, MANUEL, *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1 de enero a 31 de marzo de 1971*, en *Revista de Instituciones Europeas*, Págs. 227 y ss.

ejercicio previo de la competencia en la que se apoya, siendo bastante que la acción exterior resulte necesaria para la consecución del objetivo en atención al cual la competencia interna fue atribuida.

Casi dos décadas después, en el Dictamen 1/94, el TJUE delimitó el alcance de este principio, aportando criterios para calibrar en que medida una competencia interna genera una competencia exterior paralela, y en que casos esta última es una competencia exclusiva de la Comunidad, indicando que *la competencia externa de la Comunidad no se desprende ipso facto de su facultad de dictar normas en la esfera interna ni siquiera en materia de transportes. Como se señaló en la sentencia AETR (apartados 17 y 18), los Estados miembros, ya actúen individual o colectivamente, sólo pierden el derecho a contraer obligaciones frente a países terceros a medida que se instauran normas comunes que podrían resultar afectadas por dichas obligaciones. La competencia externa de la Comunidad sólo se convierte en exclusiva en la medida en que se hayan establecido normas comunes en la esfera interna. Ahora bien, todas las cuestiones relativas a los transportes aún no han sido objeto de normas comunes.*

*(...) los Estados miembros, ya actúen individual o colectivamente, sólo pierden el derecho a contraer obligaciones frente a países terceros a medida que se instauran normas comunes que podrían resultar afectadas por dichas obligaciones. La competencia externa de la Comunidad sólo se convierte en exclusiva en la medida en que se hayan establecido normas comunes en la esfera interna.*

Con lo anteriormente señalado en el Dictamen 1/94, el TJUE establece una línea restrictiva en las que se exige que la Comunidad haya ejercido efectivamente sus competencias en el ámbito interno, regulando completamente una materia, para que adquiriera una competencia exclusiva paralela en el ámbito externo.

En esta línea, el Dictamen 2/91 establece que los EEMM no perderán tampoco su competencia por la mera adopción de las normas internas comunitarias si éstas regulan sólo mínimamente la cuestión dejando un amplio margen de discrecionalidad a los EEMM<sup>115</sup>, pero en el caso de existir normas comunes en un determinado ámbito, los EEMM no pueden celebrar acuerdos internacionales, aunque no exista contradicción entre estos y las normas comunes<sup>116</sup>.

## VIII. CONCLUSIONES.

La nueva regulación que da al ámbito competencial el Tratado de Lisboa es uno de sus principales méritos y consecuentemente una de las novedades más destacadas, y si bien no son muchas las innovaciones que se aportan en sentido estricto, sí es importante la plasmación en el derecho originario y su regulación conjunta, de lo que ya venían elaborando la doctrina y la jurisprudencia del TJUE en torno a ellas.

Pero el verdadero trasfondo que subyace al sistema de competencias de la UE, como en todo sistema de competencias, es político ya que marca las reglas de juego con las que han de desarrollar su acción las instituciones de la Unión a la vez que determina el papel que los Estados miembros están llamados a jugar en un proceso de integración europea cuyas decisiones en el Consejo raramente se van a adoptar por unanimidad.

Otro mérito añadido de esta nueva regulación es que la transparencia ganada no se ha hecho al precio de sacrificar la necesaria flexibilidad y dinamismo del sistema. La

---

<sup>115</sup> Dictamen 2/91, de 19 de marzo, *relativo a la celebración del Convenio nº 170 de la OIT sobre seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo*, apartados 13-21.

<sup>116</sup> Entre otras Sentencia de 5 de noviembre de 2002, *Comisión c. Dinamarca* (C-467/98, Rec. p. I-9519), ap. 82.

Unión sigue siendo una organización internacional *sui generis* que no puede ser asimilada en sus sistemas de competencias a las organizaciones internacionales clásicas cuyo marco de actuación está anclado casi en exclusiva en el principio de atribución expresa de competencias. Pero tampoco puede asimilarse a los Estados federales donde el elemento funcional de sus competencias es el carácter dinámico de las mismas no son normalmente sus señas de identidad.

Las disposiciones de los tratados que he analizado en este trabajo son el resultado de compromisos entre varias corrientes que recorrían tanto la Convención como las CIG<sup>117</sup>. Finalmente, se ha mantenido lo esencial del acervo del Tratado constitucional en el ámbito competencial. Las principales modificaciones conciernen al control político del respeto del principio de subsidiariedad. Aún así quedan incógnitas en la interpretación de algunas disposiciones, no pudiéndose predecir el uso que se hará de los nuevos artículos, ahora que la hipoteca sobre el porvenir del Tratado de Lisboa ha sido levantada. El balance, en términos globales, es positivo. Las disposiciones relativas a las categorías de competencias y los principios que rigen su ejercicio son características del ejercicio de reforma conducido de 2002 a 2007: el cambio en la continuidad. En cierto sentido, podemos hablar de un homenaje a la obra del TJUE, que se ha visto en gran parte confirmada.

Dicho esto, la Unión presenta un carácter dinámico, como lo es el entorno en el que ejerce su actuación, como lo es su propia configuración expansiva con cuatro Estados candidatos, dos de los cuales ya tienen las negociaciones muy avanzadas, como es el caso de la Islandia castigada por la crisis, o de Croacia. Como siempre, el futuro de la Unión y de sus competencias es incierto, siempre existe el riesgo de sucumbir a sus tensiones internas o a las presiones de las emergentes potencias asiáticas, factores todos

---

<sup>117</sup> Entre ellas, la que pretendía que desapareciera el principio de flexibilidad, dificultando la evolución del sistema competencial.



ellos que pueden jugar un papel determinante en la futura configuración de las competencias de la Unión, como las distintas corrientes existentes en la CIG lo han sido a la hora de configurar las competencias en el Tratado de Lisboa como ya he indicado anteriormente.

Ello no obstante, creo que hay elementos suficientes para el optimismo, puesto que hasta ahora la Unión ha superado casi todas las pruebas que se le han impuesto, siendo el reciente descalabro del Tratado constitucional el único fracaso sonado en su historia reciente, y personalmente, aún no estoy convencido de que no haya sido para bien, puesto que ha permitido volver a lo que siempre ha funcionado en la Unión, la política del paso a paso monetiana.

## IX. BIBLIOGRAFÍA.

- ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Madrid, 1994.
- BARTOLINI, S. *Metodología de la investigación política*, en PASQUINO, G. (Coordinador), *Manual de Ciencia política*, Alianza, Madrid, 1993.
- BENEYTO, J. M., GIERING, G., *El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los EEMM*, Madrid, 2002.
- CRUZ PARCERO, J. A. *Los métodos para los juristas en COURTIS, C. (Coordinador), Observar la ley, ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Ed. Trotta, Madrid, 2006.
- DOMÍNGUEZ GARCÍA, F., *Las regiones con competencias legislativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- GARCÍA COTARELO, R./PANIAGUA SOTO J.L. (coordinadores), *Introducción a la ciencia política*, UNED, Madrid, 1988.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. *El reparto de competencias entre la UE y sus EEMM*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- IPSEN, H.P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972.
- KOVAR, R., *Compétences des Communautés Européennes*, en *Juris Classeurs Europe*, Fascicule 420, 1990.
- LARA CHAGOYÁN, R. *Argumentación jurídica e investigación en derecho*, en COURTIS, C. (Coordinador), *Observar la ley, ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Ed. Trotta, Madrid, 2006.
- LENAERTS, K., *Le juge et la Constitution aux États Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruselas 1988.

- LENAERTS, KOEN y VAN YPERSELE, PATRICK; en *Le principe de la subsidiarité et son contexte: Étude de l'article 3B du traité CE*, CDE, 1994.
- LINDE PANIAGUA, E. *El sistema de competencias de la Unión europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. COLEX, Madrid, 2006.
- LÓPEZ GUERRA, L. y otros, *Derecho Constitucional. Vol. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.
- MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, 6ª edición, Madrid, 2010.
- MARÍN QUEMADA, J.M. y GARCÍA VERDUGO, J. *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Ariel Economía, Barcelona, 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Mac Graw Hill, Madrid, 1997.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*. Tomo I. Thomson Reuters 2008.
- MATEO GONZÁLEZ, G., *Hacia una Constitución Europea: Las Conferencias Intergubernamentales en la EU*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- MEDINA ORTEGA, MANUEL, *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1 de enero a 31 de marzo de 1971*, en *Revista de Instituciones Europeas*.

- MIRETE NAVARRO, J.L. *Lógica, derecho y política: bases para una metodología de las ciencias sociales* VVAA, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2009.
- PARDINAS, F. *Metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales*, 31ª Ed. Siglo XXI, México, 1989.
- REINECKE, W. H., *Global Public Policy: Governing without Government?*, Brookings Institution, Washington, 1998.
- SALAMON, L. M. y ANHEIER, H. K., *The emerging Nonprofit Sector: An overview*, Manchester University Press, Manchester 1996.
- TRIANTAFILLOU, DIMITRIS, *La Constitution de l'Union Européenne selon le Traité de Rome de 2004. Le choix clés de la Convention et de la Conférence intergouvernementale*, Bruylant, Bruxelles, 2005.