

# CAPÍTULO III

## EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. EL PARLAMENTO EUROPEO

EL SISTEMA COMPETENCIAL EUROPEO: CONTENIDO DEL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD. NATURALEZA Y TIPOS DE COMPETENCIAS. LAS TÉCNICAS DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. LAS RELACIONES ENTRE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS. LA NATURALEZA DE LAS ATRIBUCIONES DE COMPETENCIAS: IRREVERSIBILIDAD O CADUCIDAD DE LAS COMPETENCIAS. LOS PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS: EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, LOS PRINCIPIOS DE COOPERACIÓN LEAL, COLABORACIÓN Y AYUDA Y EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA DE MEDIOS.

### EL SISTEMA COMPETENCIAL EUROPEO: CONTENIDO DEL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Tradicionalmente la Unión Europea se ha articulado a partir de una competencia de atribución, lo que significa que sus actividades han debido desarrollarse, en principio, en un número limitado de ámbitos materiales determinados por los tratados comunitarios. Según el antiguo art. 5 Tratado de la Comunidad Europea: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. Precisamente, el artículo 1 del TUE fue modificado por el Tratado de Lisboa, o Tratado de Reforma de la UE de 13 de diciembre de 2007, con un inciso final: “a la que sus Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”.

Conforme a citada regulación tradicional (artículos 17 a 189 del antiguo TCE), se ha tratado, además, de una atribución de competencias limitada funcionalmente por los medios y poderes de las instituciones a las que se ha atribuido cada competencia, pues como disponía el antiguo art. 7 TCE, “cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado”. Por consiguiente, las instituciones comunitarias aún no han recibido atribuciones generales o un principio de competencia general sino sólo las “competencias específicas” que les han sido atribuidas, más otras competencias subsidiarias e implícitas propias de una estructura estatal.

En este ámbito competencial, el abandonado Tratado Constitucional dispuso en su artículo 11 que la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea adquirió personalidad jurídica y, en su virtud, las competencias de la Unión Europea deben analizarse teniendo en cuenta lo que disponen este Tratado y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); recordemos además que el Tra-

tado de Lisboa suprimió la estructura en pilares creada por el Tratado de Maastricht y la Unión Europea pasó a integrar el funcionamiento y las competencias del primer pilar o pilar comunitario y del tercer pilar (espacio de libertad, seguridad y justicia), mientras que el Segundo Pilar o Política Exterior y Defensa sigue regulado por procedimientos específicos.

Pues bien, según el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea: “1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. Dispone a su vez el párrafo 2: “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. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”, inciso reproducido literalmente en el artículo 4.1 TUE.

Por su parte, en virtud del artículo 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “El presente Tratado organiza el funcionamiento de la Unión y determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias”. Y conforme al artículo 1 del Tratado de la Unión Europea: “Por el presente Tratado, las altas partes contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada «Unión», a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”.

Con este fundamento competencial, la Unión Europea ha adoptado un sistema de poderes que las distingue de las organizaciones internacionales. De manera que si las organizaciones internacionales se rigen por un criterio estricto de atribución de competencias tasadas y reguladas en los Tratados (competencias de atribución), en cambio, la Unión Europea ha asumido competencias que los tratados no prevén expresamente a través de distintas técnicas, especialmente la técnica de los poderes implícitos (*implied powers*), obra del activismo judicial del Tribunal de Justicia y, en tercer lugar, las competencias subsidiarias del artículo 352 del TFUE, también denominada cláusula de imprevisión o de flexibilidad.

Ahora bien, a diferencia de los Estados soberanos, como se ha indicado, la Unión Europea no ostenta un principio de competencia de carácter general, aunque se aproxima mucho a este criterio al regular fines cada vez más generales: la Unión Europea es competente para tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus fines, que están regulados en el art. 3 TUE y en el art. 1 TCEEA. Las acciones se recogen en los arts. 7 y 8 TFUE y art. 2 CEEA.

Según el art. 2 TUE:

1. *La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.*

2. *La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.*
3. *La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.*

*La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.*

*La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.*

*La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.*

4. *La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.*
5. *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 desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.*
6. *La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.*

Antes del Tratado de Lisboa, el art. 3 TCE contemplaba unas “competencias de acción” destinadas al cumplimiento de estos fines, actualmente no unificadas en un solo precepto sino dispersas a lo largo del articulado de los tratados:

- a) la prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente,
- b) una política comercial común
- c) un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales,
- d) medidas relativas a la entrada y circulación de personas, conforme a las disposiciones del Título IV (visados, asilo, inmigración y otras políticas)
- e) una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca,
- f) una política común en el ámbito de los transportes
- g) un régimen que garantiza que la competencia no será falseada en el mercado interior,
- h) la aproximación de la legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común,
- i) el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo.

Y así sucesivamente hasta el apartado letra u), que completa un listado de acciones donde se recogen la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo tecnológico, la creación y el desarrollo de redes transeuropeas, la protección de la salud, la enseñanza y formación de calidad, la cooperación al desarrollo, la cooperación con los territorios de Ultramar, la protección de los consumidores, la energía, la protección civil y el turismo.

En sus primeras fases históricas, a diferencia de las competencias de control, las competencias de acción no se fijaron en términos generales, sino en términos sectoriales. Esta tendencia ha cambiado desde el momento en que, a partir del Acta Única Europea (AUE) y del TUE de Maastricht de 1992, y especialmente, tras el TUE de Ámsterdam (1997) y de Lisboa (2007), la Unión Europea asume competencias en materias de carácter cada vez más general, como en los sectores de empleo, protección de la salud, turismo o consumidores, aproximándose a la configuración competencial de un Estado soberano.

Por último, debemos tener en cuenta que, desde que se proyectó el objetivo de una Constitución para Europa, una de las finalidades del Derecho de la Unión Europea, siguiendo el mandato de la Declaración de Laeken de 2001, consiste

en la simplificación del sistema competencial, objetivo que no se ha logrado totalmente.

## **NATURALEZA Y TIPOS DE COMPETENCIAS**

### **1. Naturaleza de las competencias**

Aunque en principio del “criterio de atribución” (arts. 20 a 196 TFUE) que rige el sistema constitucional europeo de competencias parece deducirse la naturaleza internacional de las competencias, no obstante, a la vista de que existen otras técnicas de atribución de poderes, para entender en todo su sentido el alcance y la naturaleza de las competencias de la Unión Europea, debemos analizar las distintas clases de competencias, averiguando, en cada caso, si su naturaleza es internacional o estatal. Este análisis será muy útil a la hora de calificar la estructura (internacional o estatal) de la Unión Europea, y en particular, nos servirá para conocer que, ya en el siglo XX, el sistema comunitario sobrepasó el denominado punto crítico de inflexión que distingue las organizaciones internacionales de los Estados.

En esa tarea de calificación de la naturaleza de las competencias europeas, cabe destacar que, desde la fundación de las antiguas Comunidades Europeas, en los tratados ha existido una tendencia general a ampliar los ámbitos competenciales hacia materias cuya asunción era impensable hace pocas décadas. Así sucede, por ejemplo, en materia de política social y de empleo, o en los sectores de cooperación judicial penal, que reguló el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997 (en vigor desde el 1 de mayo de 1999 hasta la vigencia del Tratado de Niza). De esta manera, se pasó de asumir competencias estrictamente internacionales a ejercer otras de indudable naturaleza estatal, e incluso, como en el caso de la política monetaria y económica, competencias que afectan al contenido clásico de la soberanía de los Estados.

Asimismo, de la naturaleza de las competencias europeas debemos destacar que el no ejercicio por parte de la Unión Europea de las competencias que se le atribuye no autoriza a los Estados a continuar legislando en la materia: el no ejercicio no provoca la caducidad de la atribución de la competencia. Sólo un acuerdo unánime de los Estados miembros, consignado en un nuevo tratado o en una enmienda de los tratados, podría realizar una sustracción de competencias de la Unión Europea.

La distribución de las competencias puede provocar dos tipos de conflictos: el conflicto vertical, manifestado entre la Unión Europea y los Estados Miembros; y el horizontal, suscitado entre órganos de la Unión Europea.

### **2. Tipos de competencias**

Las normas competenciales europeas se clasifican en normas competenciales positivas (atributivas de competencias) y normas competenciales negativas

(excluyentes o limitativas de competencias). Las negativas pueden tener carácter constitucional o convencional; son de carácter constitucional, por ejemplo, las libertades fundamentales cuando actúan como límite frente a intervenciones comunitarias, como el derecho de asociación y sindicación, el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal de la competencia comunitaria sobre política social (art.153.5 del TFUE), las exclusiones de toda medida armonizadora en el ámbito de la educación (art.165.4 TFUE) o el respeto del carácter específico de la política de seguridad de determinados Estados.

Las normas competenciales negativas de carácter convencional suelen estar incluidas en los Tratados y se dividen en generales o particulares. Son generales, por ejemplo, el régimen de propiedad existente en cada Estado miembro (art. 345 TFUE) o los intereses esenciales de seguridad de cada Estado miembro (art. 346 TFUE). Son particulares, por ejemplo, el respeto de la actuación de los servicios de interés económico general (arts. 14 y 106 TFUE), la regulación entre los Estados miembros de las normas necesarias para garantizar la protección diplomática y consular de los nacionales de otros Estados miembros (art. 23 TFUE); o el mantenimiento por los Estados miembros del orden público y salvaguardia de la seguridad interior dentro de las competencias comunitarias para construir un espacio de libertad, seguridad y justicia (arts. 67 y 72 TFUE).

La configuración competencial de la Unión Europea se complementa con la siguiente clasificación de competencias establecidas en los Tratados: competencias normativas (2.1) y competencias de ejecución, gestión y administración pública (2.2), pudiendo ser en ambas categorías: exclusivas, compartidas y complementarias. Ahora bien, aunque el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se regula en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito (art. 2 A.6), los artículos 2B, 2C, 2D y 2E TFUE enumeran de modo expreso y como criterio residual de interpretación de la atribución de competencias el alcance de estos cuatro ámbitos de competencias exclusivas, compartidas, de coordinación y complementarias.

## **2.1. Competencias normativas**

- a) Competencias exclusivas de la Unión Europea (art. 3.1 TFUE) relativas a materias respecto de las cuales la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión, o para aplicar actos de la Unión Europea. Las materias son la unión aduanera; establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; y la política comercial común. Además, también será exclusiva su competencia 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.

Estas materias se decidirán por mayoría cualificada salvo las siguientes excepciones sujetas a la regla de la unanimidad (art. 207.4 TFUE): en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión; y en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.

- b) Competencias compartidas con los Estados miembros en materias respecto de las cuales la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes conforme al principio de subsidiariedad en su ejercicio. Además, en estos ámbitos los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla (art. 2.2 del TFUE).

Las materias son las siguientes: mercado interior; política social, en ciertos aspectos definidos en el tratado; cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca, excepto la conservación de los recursos biológicos marinos; medio ambiente; protección de los consumidores; transportes; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos que define el tratado; investigación, desarrollo tecnológico y espacio; cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria. Además, se establece una reserva expresa de competencias para los estados miembros en lo que se refiere al mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior (art. 4.2 del TUE).

*La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.*

Todos los ámbitos del Título V del TFUE (*Espacio de libertad, seguridad y justicia*) se refieren a competencias compartidas, salvo la creación y puesta en marcha de órganos comunes tales como Europol o Eurojust, que son competencia funcionalmente exclusiva de la Unión Europea.

- c) Competencias complementarias respecto de las materias que la Unión Europea podrá asumir mediante acciones destinadas de apoyar, coordinar o

complementar la acción de los Estados miembros. Según el art. 2.5 del TFUE, 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. El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito, que son los siguientes: protección y mejora de la salud humana; industria; cultura; turismo; educación, formación profesional, juventud y deporte; protección civil; y cooperación administrativa; además, las políticas económicas y de empleo nacionales se coordinan en el marco de la Unión Europea (art. 2.2 del TFUE). Ahora bien, se trata de ámbitos en los que los Estados miembros poseen competencia exclusiva para legislar, de manera que la Unión Europea no tiene potestad para obligarlos a introducir modificaciones en sus respectivas legislaciones. Según el art. 2.5 del TFUE, “sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos”. En particular, los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos “no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”. Estas competencias complementarias se desarrollan de la siguiente manera:

1º. Política económica.- La Unión Europea coordina las políticas económicas de los Estados miembros adoptando recomendaciones sobre orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y supervisando la evolución de la situación presupuestaria del importe de la deuda pública de los Estados miembros.

2º. Empleo.- La Unión Europea fomenta y apoya la cooperación entre los Estados miembros y completando estas políticas mediante acciones complementarias, queda excluida toda armonización normativa.

3º. Cooperación aduanera.

4º. Educación, formación profesional y juventud, quedando excluida toda armonización.

5º. Cultura, quedando excluida toda armonización.

6º. Salud pública.- La acción de la Unión Europea complementa y apoya las políticas nacionales en la materia para mejorar la salud pública y prevenir las enfermedades y afecciones humanas. La organización y la prestación de servicios sanitarios queda expresamente reservada a los Estados miembros y queda excluida toda armonización.

7º. Redes transeuropeas.- La acción de la Unión Europea contribuye al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía mediante la elaboración de un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción en el ámbito de las redes europeas y el apoyo a proyectos de interés común respaldados por los Estados miembros y establecidos en el marco de dichas orientaciones comunes.

8º. Industria.- El objetivo de la acción en este ámbito reside en contribuir a que las condiciones necesarias para la competitividad de la industria estén garantizadas a través de medidas específicas destinadas a apoyar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros. Estas medidas se materializan en programas financiados por el presupuesto general de la Unión Europea y no pueden ocasionar distorsiones de competencia.

9º. Investigación y desarrollo tecnológico.- El objetivo de la acción de la Unión Europea se dirige a fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional, así como a fomentar todas las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos del Tratado en el contexto de un programa marco que se ejecuta mediante programas específicos.

10º. Cooperación al desarrollo con el fin de procurar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo a través de programas plurianuales.

- d) Competencias de carácter intergubernamental.- La Política Exterior, Seguridad y Defensa se rigen por norma específicas: las competencias de la Unión en el ámbito de la PESC son "compartidas" con las de los Estados miembros, salvo en el caso de la política de la defensa (misiones de Petersberg)<sup>1</sup>, en que son complementarias. Dichas competencias se ejercen de manera puntual, caso a caso, por la Unión, o conjuntamente por la Unión y los Estados miembros.

---

<sup>1</sup> Se trata de la lista de misiones en materia de seguridad, defensa y restablecimiento de la paz adoptada originalmente por la Unión Europea Occidental (UEO) en 1992, posteriormente incorporadas al TUE en virtud del Tratado de Ámsterdam como nueva competencia de la UE que le permite actuar. Estas misiones, que no requieren un mandato explícito de las Naciones Unidas, se denominan misiones "de Petersberg" en recuerdo del hotel del mismo nombre situado en Bonn, Alemania, donde se celebró la reunión del Consejo en 1992 y comprenden misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz". Estas misiones son gestionadas por la Fuerza de Reacción Rápida de la UE, con acuerdo unánime del Consejo, que admite abstenciones, y bajo la dirección del Comité Político y de Seguridad de la UE, creado por el Tratado de Niza.

## 2.2. Competencias de ejecución, gestión y administración pública

Conforme al principio de autonomía institucional y procedimental, las competencias de ejecución y aplicación de las normas legislativas corresponden a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales, respetando los Tratados y bajo control de la Comisión, de los tribunales nacionales y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La Unión Europea sólo ejerce estas competencias con carácter subsidiario, esto es, cuando haya que garantizar cierta homogeneidad en la aplicación del Derecho derivado.

## 3. Otras clasificaciones las competencias (I): Competencias de control.

Los tratados europeos confían a la Unión Europea competencias cuya amplitud y naturaleza no tienen comparación alguna con las de las organizaciones internacionales clásicas, competencias que son objeto de la siguiente clasificación:

A) Competencias de control.- Los Tratados atribuyen a la Unión Europea una competencia general para controlar el respeto de las obligaciones suscritas por los Estados miembros. Esta competencia se encomienda a instituciones totalmente independientes de los Estados:

- Control de legalidad de la Unión Europea.- La Comisión vela por la aplicación de las disposiciones de los tratados constatando el incumplimiento e iniciando el procedimiento de incumplimiento si considera que un Estado ha faltado a una obligación que le incumbe en virtud de un Tratado.

- Control jurisdiccional europeo.- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el órgano que tiene la última palabra, siendo sus sentencias obligatorias para todos los Estados.

- Control político.- El Parlamento Europeo, los gobiernos de los Estados miembros, los parlamentos nacionales y la opinión pública pueden ejercer también este control en un grado más limitado cuando fiscalizan las posiciones adoptadas por los representantes de sus gobiernos en el Consejo. Cada Parlamento nacional ejerce dicho control únicamente en la medida en que puede controlar o influir en la posición de su Gobierno en las instituciones comunitarias.

-Control de las jurisdicciones constitucionales estatales.- Según la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de Maastricht de 12 de octubre de 1993: "El control de adecuación del Derecho derivado al Derecho de los Tratados correspondería en principio al Tribunal de Luxemburgo. Pero la validez en Alemania de dicho Derecho derivado procede de su adecuación a la Ley nacional de ratificación del Tratado, y la correspondiente verificación es tarea del Tribunal Constitucional. De este modo, los actos jurídicos comunitarios que a juicio del Tribunal Constitucional violen la Ley alemana de ratificación del Tratado no podrán ser aplicados en Alemania". Ahora bien, este control del Tribunal

Constitucional alemán erosiona la unidad y coherencia del Derecho europeo, al permitir un control individualizado en cada uno de los Estados sobre el entronque de cada norma de Derecho derivado con una específica transferencia estatal. Y en este sentido, se considera más equilibrada la doctrina del Tribunal Constitucional español establecida en la Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional español sobre la compatibilidad del Tratado Constitucional de la Unión Europea con la Constitución española, conforme a la cual “producida la integración (...) la Constitución no es ya el marco de validez de las normas comunitarias, sino el propio Tratado cuya celebración instrumenta la operación soberana de cesión del ejercicio de competencias derivadas de aquella (...). Como se deriva del mecanismo contenido en el propio precepto constitucional, tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar a los organismos internacionales en cuyo favor se ha cedido el ejercicio de las competencias los instrumentos indispensables para garantizar el cumplimiento del Derecho por ellos creado”.

Por último, estas competencias de control se complementan con competencias o poderes de autorización, aprobación o rechazo de actos adoptados por los Estados miembros, así como los poderes de ejecución y de vigilancia, por parte de la Comisión, de las cláusulas de salvaguardia, que son aquellas que autorizan, a favor de determinados Estados, excepciones en el cumplimiento de sus obligaciones.

#### **4. Competencias de tipo internacional y de tipo estatal**

Como un elemento determinante de la singularidad de la construcción comunitaria, la Unión Europea ha sido habilitada para ejecutar, además de competencias de tipo internacional, competencias de tipo interno o estatal.

##### **a) Competencias de tipo internacional.**

Dispone el art. 2.4 del TFUE 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. Y, en virtud del art. 21 del TUE, la acción de la Unión en la escena internacional se basa en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. También como objetivos en el ámbito internacional, la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero, y propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Unión Europea dispone de un amplio poder de información y de consulta, “para la realización de las funciones que le son atribuidas”, lo que se corresponde, a su vez, con una obligación de los Estados miembros a informar antes de adoptar medidas sobre materia de la Unión Europea. Según dispone el art. 32 del TUE, los Estados miembros se consultarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de definir un enfoque común. Y antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo. Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional. Además, se establece unos principios de solidaridad, coordinación y cooperación: los Estados miembros serán solidarios entre sí; y cuando el Consejo Europeo o el Consejo haya establecido un enfoque común de la Unión en el sentido del párrafo primero, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación en el seno del Consejo. En relación con la cooperación, las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y ante las organizaciones internacionales cooperarán entre sí y contribuirán a la formulación y puesta en práctica del enfoque común.

Normativamente, junto a estas potestades y principios, la Unión Europea ostenta un poder de coordinación de políticas y de los comportamientos de los Estados, que se articula de dos formas:

1. **Dictámenes o recomendaciones**, en forma de invitaciones para seguir una determinada línea de conducta, que no vinculan a los Estados.
2. **Normas o actos preceptivos que obligan a los Estados a adoptar medidas o comportamientos**, como la Decisión, dirigida a los Estados miembros, o la Directiva que, como instrumento específico para la coordinación de las legislaciones nacionales, vincula a los Estados en cuanto a los resultados a alcanzar, dejando a las autoridades nacionales la elección de las formas y de los medios.

La Unión Europea está habilitada para celebrar acuerdos internacionales que crean directamente derechos y obligaciones para los Estados y para los particulares, quienes, además, tienen abierta su intervención en los procesos ante el Tribunal de Justicia, donde podrán ser condenados a pagar multas.

Además, la Unión Europea ejercita competencias internacionales de control, que se expresan a través de actos no obligatorios (dictámenes de la Comisión sobre riesgos de incumplimiento o recomendaciones que sugieren la actitud de conformidad a Derecho) o de actos obligatorios (decisiones de la Comisión en

materia de autorizaciones o excepciones, y decisiones de la Comisión y sentencias del Tribunal que haga constar el incumplimiento).

Por su parte, el artículo 38 del TUE, según la redacción incorporada a antiguo art. 25 por el Tratado de Niza, dispone que sin perjuicio de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un Comité Político y de Seguridad seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión. Este Comité ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

A efectos de una operación de gestión de crisis y para el tiempo que dure dicha operación, según determine el Consejo, éste podrá autorizar al Comité a que adopte las decisiones adecuadas en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación.

#### b) Competencias de tipo interno

Las competencias de tipo interno son los poderes que no sólo relacionan las instituciones de la Unión Europea con los Estados sino también, y ésta es la gran diferencia con las competencias internacionales, las que se ejercitan directamente sobre los ciudadanos, quienes, además de sujetos de derecho nacional, se convierten en sujetos de derecho de la Unión Europea. En definitiva, se trata de competencias equivalentes a la de los Estados: de naturaleza legislativa, gubernamental, administrativa y jurisdiccional.

El instrumento más eficaz para ejercitar las competencias de tipo interno es el **Reglamento**, expresión del poder legislativo comunitario y disposición directamente aplicable en cada Estado miembro que permite crear normas generales e impersonales para los nacionales de los Estados. Asimismo, las competencias de tipo interno se pueden ejercer a través de las **Decisiones** del Consejo y la Comisión, que son vinculantes y pueden llegar a imponer sanciones económicas, y mediante la **gestión administrativa directa**, que pone a las instituciones en contacto directo con los individuos

### **5. Categorías de competencias en el Tratado Constitucional y la doctrina comunitaria**

Por su interés constitucional, merece reseñarse que, bajo la rúbrica de “Categorías de competencias”, el Tratado Constitucional de 2004 disponía la siguiente clasificación de competencias:

a) Competencias exclusivas: Cuando la Constitución atribuya 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.

- b) Competencias compartidas: Cuando la Constitución atribuya 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 o haya decidido dejar de ejercerla.
- c) Medidas de apoyo y competencias complementarias: Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo. En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en la Constitución, 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. Asimismo, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento.

Mientras que la lista de materias de las competencias exclusivas y de las medidas de apoyo tiene carácter exhaustivo, la lista de materias incluidas en las competencias compartidas es indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo.

### **LAS TÉCNICAS DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: COMPETENCIAS ESPECÍFICAS, COMPETENCIAS SUBSIDIARIAS Y COMPETENCIAS IMPLÍCITAS**

Como hemos visto al comienzo de este Capítulo, la Unión Europea se rige por el principio de atribución, esto es, en principio sólo puede ejercer las competencias determinadas por los tratados. Esta atribución limitada de competencias, como ocurre con las organizaciones internacionales y, en sus primeros momentos históricos con los Estados federales, está recogida en el art. 5.1 del TUE, donde se distingue entre la delimitación y el ejercicio de las competencias. Concretamente, dispone: “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución”, y a continuación: “El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

La delimitación competencial bajo el principio de atribución es desarrollada en el apartado 2: “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. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”. Y, sin embargo, a estas competencias que el Tratado asigna a la Unión Europea como

competencias atribuidas o específicas, deben unirse, para desmentir parcialmente el teórico sistema de atribución de competencias que rige en la Unión Europea, las competencias subsidiarias y las competencias implícitas. Veamos estos tres criterios de delimitación competencial:

1) Competencias específicas.- Las competencias específicas son aquellas que vienen expresamente recogidas en las disposiciones de los tratados. Y, al igual que el método de las Constituciones estatales, los tratados regulan el sistema de reparto de competencias en un título propio en el TFUE: Título I *Categorías y ámbitos de competencias de la Unión*. Los tratados determinan los objetivos a cumplir y las funciones a desempeñar, lo que es resultado del enfoque funcionalista o método funcional de atribución de competencias ideado por los padres fundadores de las antiguas Comunidades Europeas. Dependiendo del sector al que nos refiramos, el resultado de este método funcional ha sido muy diverso, de manera que, si en algunos ámbitos su uso ha sido restrictivo, en otros, su empleo ha sido prácticamente ilimitado. En consecuencia, ese método funcional no se ha limitado a la atribución específica de competencias, sino que, antes al contrario, ha conducido a una extensión de las competencias más allá de las previsiones de los tratados, a través de las técnicas de las competencias subsidiarias y de las competencias implícitas.

2) Competencias subsidiarias.- Los redactores de los tratados comunitarios fueron conscientes de que los poderes conferidos a las instituciones comunitarias en forma de atribuciones específicas no iban a ser suficientes para alcanzar objetivos que los propios tratados fijaron. Para colmar esta insuficiencia, el art. 352 TFUE establece la denominada cláusula de imprevisión o de flexibilidad, reguladora de las competencias subsidiarias:

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

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

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

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

Conforme al Tratado de Lisboa, el artículo 308 TFUE dota de un mayor protagonismo al Parlamento Europeo, y extiende el ámbito de aplicación del precepto más allá del mercado interior, aunque deja expresamente fuera los ámbitos de la política exterior y de seguridad común.

Por su parte, el art. 203 TCEEA regula las competencias subsidiarias de manera idéntica.

En todo caso, resulta inexcusable el cumplimiento de los requisitos, que a su vez son límites:

1º) Sólo puede ser utilizado para alcanzar un objetivo comunitario, entendiendo por objetivos tanto los de carácter general como los objetivos de cada disposición específica. En la mayoría de los casos, la utilización de este artículo no significa objetivamente que la competencia comunitaria se extienda a otros ámbitos sino simplemente que el Consejo añade esta base jurídica a la competencia expresa prevista por la Comisión para evitar la mayoría cualificada: el art. 352 del TFUE le garantiza la unanimidad y el control sobre el texto final.

2º) Que sea necesaria la acción comunitaria.

3º) Que el Tratado “no haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto”. La utilización de esta vía tiene carácter subsidiario y está ligada a la ausencia o a la insuficiencia en las disposiciones expresas de los Tratados.

4º) Que se subordine al respeto del principio de subsidiariedad.

De esta forma, siempre con respeto al procedimiento descrito, que es riguroso pero que hace innecesaria la revisión de los tratados, se permite extender la competencia funcional de las instituciones comunitarias para lograr el cumplimiento de los citados objetivos y fines de la Unión Europea. Será el Consejo, por unanimidad, quien adoptando las disposiciones pertinentes, bien la decisión, bien el reglamento, pueda conferir nuevos poderes a las instituciones comunitarias, crear obligaciones nuevas para los Estados o para los particulares, instaurar nuevos órganos con personalidad jurídica o emitir disposiciones en el campo de las relaciones exteriores.

La técnica de las competencias subsidiarias ha permitido una ampliación competencial comunitaria en distintos ámbitos, jugando un papel esencial en el proceso de integración en materia regional, social, económica y monetaria, creación

del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), directivas medioambientales, política energética, protección de consumidores, etc. Sin embargo, el art. 352 TFUE no ha podido fundamentar la adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, lo que sin duda hubiera acallado las críticas que se le imputan a las Comunidades Europeas, relativas a que no ha promulgado todavía una Declaración de derechos fundamentales de los ciudadanos.

El abandonado art. 18 del Tratado Constitucional denominó a estas competencias “Cláusula de flexibilidad”: 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.

Junto a estas competencias subsidiarias constituyen “competencias funcionales” las previstas en los siguientes preceptos sobre “aproximación de legislaciones”:

a) En virtud del artículo 114 del TFUE, 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.

b) Conforme al artículo 115 del TFEU, 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.

3) Competencias implícitas.- Se trata de un tipo de competencias que ni se han previsto por escrito en los Tratados, ni han sido asumidas en virtud de la técnica de las competencias subsidiarias, y que se asumen, preferentemente a través de su reconocimiento jurisprudencial, para el ejercicio de los poderes comunitarios.

Antes de la aparición del sistema comunitario europeo, la jurisprudencia de antiguos Estados federales y, tras la II Guerra Mundial, de algunos tribunales internacionales habían reconocido la existencia de poderes no expresamente atribuidos pero que son indispensables para un ejercicio más completo de las competencias atribuidas específicamente a una organización internacional. Desde 1956, la teoría de los poderes implícitos, que es originaria del federalismo norteamericano, donde se reconoce para el debido cumplimiento de los poderes constitucionales, ha sido acogida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea,

quien ha reconocido la potestad normativa de la Unión Europea celebrar tratados internacionales, así como de otras competencias no reconocidas en los Tratados, afirmando que “la competencia para tomar compromisos internacionales puede resultar no sólo de una atribución explícita de sus disposiciones”. Además, esta técnica de expansión de competencia ha permitido plantear el carácter estatal de la Unión Europea porque aproxima al principio de competencia general, propio de los Estados soberanos, su método de distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.

## **LAS RELACIONES ENTRE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA**

Las relaciones entre las competencias estatales y las competencias de la Unión Europea se plantean cuando alguno de los tratados atribuyen simultáneamente competencias, especialmente de carácter legislativo, a la Unión Europea y a los Estados miembros, creándose entonces zonas comunes e incursiones recíprocas entre la legislación y ejecución comunitaria, por una parte, y la legislación y la ejecución estatal, por otra. Dispone el párrafo 5. 2 del TUE tras el Tratado de Lisboa: “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. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”, también establecido en el artículo 4.1: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”. Además, preceptúa el párrafo 2: “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”.

Para entender cómo se distribuyen esas competencias, debemos distinguir entre: 1) Competencias exclusivas estatales, 2) Competencias exclusivas comunitarias, y 3) Competencias materialmente compartidas y funcionalmente concurrentes.

### 1) Competencias exclusivas estatales

El artículo 2 A del TFUE define lo que son competencias exclusivas: 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).

De acuerdo con el principio de atribución, todas las competencias no atribuidas a las Comunidades siguen reservadas a los Estados, y no sólo las que les

están expresamente reservadas a éstos en algunos preceptos de los tratados. De esta manera, son competencias exclusivas de los Estados miembros los ámbitos que no son competencia de la Unión y, por tanto, siguen siendo competencia de los Estados miembros, por ejemplo: organización interna de los Estados, identidad nacional, estructura nacional militar, administración pública nacional, etc. Además, los tratados atribuyen expresamente a los Estados miembros las competencias sobre las siguientes materias: orden público y seguridad pública, aplicación del derecho penal y de la administración de justicia, retribuciones, derecho de asociación, derecho de huelga y cierre patronal, organización y prestación de servicios sanitarios y de cuidados médicos y régimen de propiedad. A estos sectores competenciales se unen los ámbitos respecto de los cuales el Tratado prohíbe legislar a la CE: educación, formación profesional, cultura, salud o empleo.

Pues bien, en esos ámbitos no atribuidos a la Unión Europea, los Estados conservan la integridad de sus poderes, aunque según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sin perjuicio de las incursiones de las competencias comunitarias en las soberanías nacionales para garantizar que el efecto útil del tratado no se vea disminuido y su finalidad comprometida, y sin perjuicio también del deber de colaboración de los Estados miembros exigido por los mismos Tratados. Un ejemplo lo tenemos en los regímenes de beneficios para la enseñanza de hijos de emigrantes. A pesar de que la enseñanza no pertenece a la competencia de las Comunidades, los Estados no podrán invocar la competencia sobre esta materia para imponer a los hijos de los trabajadores inmigrados que sean beneficiarios del derecho de residencia un régimen discriminatorio para su admisión en los centros de enseñanza (Asunto 9/74, *Caso Casagrande*).

Además, ha afirmado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que no estará limitada a los ámbitos de la competencia comunitaria la disposición del art. 4.3 del TUE y concordantes del TCEEA, según los cuales, “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”. Según continúa este precepto, 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.

## 2) Competencias funcionalmente concurrentes y materialmente compartidas

El artículo 2 A del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) define lo que son competencias compartidas: 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 o haya decidido dejar de ejercerla. Son asimismo competencias compartidas los ámbitos específicos de la coordinación de las políticas económicas y de empleo (apartado 3 del artículo 2 A TFUE).

Generalmente, las competencias atribuidas a la Unión Europea son competencias materialmente compartidas y funcionalmente concurrentes con las competencias de los Estados miembros, quienes conservan su competencia de legislar o tomar compromisos con Estados terceros, en la medida y durante el tiempo en que las autoridades comunitarias no hayan intervenido en el ámbito en cuestión.

Por una parte, conforme a esta técnica, el ejercicio efectivo de las competencias comunitarias excluye progresivamente la competencia nacional. Por otra, este sistema es el único que posibilita la atribución de competencias por categorías de acciones, garantizando de paso la inexistencia de vacíos entre las competencias de la Unión Europea y las competencias de los Estados miembros.

En el ejercicio de las competencias concurrentes podemos distinguir tres momentos:

a) Durante el tiempo en que la Unión Europea no ejercita una competencia que les ha sido atribuida, los Estados miembros están autorizados a mantener o tomar en el marco nacional las medidas apropiadas sobre esta competencia, pero en este caso, si siguen legislando sobre ella, deberán hacerlo respetando los principios generales del Derecho de la Unión Europea y las estipulaciones del Tratado que haya regulado esa competencia. Además, como ha declarado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la acción de los Estados está subordinada al respeto de “las obligaciones de cooperación que resultan para ellos del tratado”, “debiéndose evitar imperativamente toda molestia a la acción de la Comunidad” que pueda comprometer su intervención futura en este sector.

b) Cuando la Unión Europea ha empezado a ejercer la competencia pero están lejos de haberla agotado, la intervención de los Estados será posible, pero respetando los tratados, los principios generales y las obligaciones de cooperación, y siempre que esa intervención sea compatible con las medidas ya adoptadas por los órganos comunitarios, no pudiéndose poner en peligro los objetivos o el funcionamiento del régimen instaurado. El ejemplo típico de esta situación es el de la política agraria común (PAC) y la fijación de precios al por menor. De esta manera, cuando la Unión Europea establece una organización común (OCM) para un producto determinado, esa intervención no desemboca necesariamente en el desapoderamiento total de los Estados sobre esta materia. Ciertamente, estos deben abstenerse de cualquier medida que pudiera establecer excepciones o afectarla, sobre todo, después de finalizar el período de transición que en estos casos se establece, no siendo posible a un Estado miembro mantener una organización nacional de mercado cuyo funcionamiento sea incompatible con la organización establecida en este caso por la Unión Europea. Pero todo ello no impide que los Estados conserven, por ejemplo, una competencia propia para la fijación de precios al por menor, o que puedan asimismo intervenir en otros aspectos compatibles con los objetivos y funcionamientos de la organización comunitaria.

c) Cuando la Unión Europea han ejercido íntegramente una competencia propia, las disposiciones del Derecho de la Unión Europea son exclusivas frente a todas las disposiciones estatales divergentes con ella e incluso frente a todo tipo de compromiso externo de los Estados miembros con terceros países. En caso necesario, el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea sobre el derecho del Estado miembro dejaría sin efecto las disposiciones nacionales contrarias. Así, por ejemplo, a partir del momento en que la antigua Comunidad Europea adoptó y estableció por Reglamento el arancel exterior común, los Estados miembros se volvieron incompetentes para tomar disposiciones divergentes en esa materia o comprometerse con terceros Estados contra esta normativa comunitaria (Dictamen 2/1991 del TJCEE). Por el contrario, la celebración por la Unión Europea de un acuerdo externo prohíbe a los Estados no sólo a comprometerse internacionalmente en la materia, sino también tomar disposiciones legislativas divergentes.

Desde la perspectiva material, las competencias se comparten sobre los siguientes ámbitos:

1º) Ciudadanía de la Unión.- La Unión Europea puede adoptar las medidas encaminadas a facilitar o a interrumpir las modalidades de ejercicio por parte de los ciudadanos de la Unión de determinados derechos que el Tratado les reconoce.

2º) Agricultura y pesca, con exclusión de la parte que depende de la competencia exclusiva.- Los objetivos de la acción de la Unión Europea son muy amplios: incrementar la productividad de la agricultura desarrollando el progreso técnico, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y garantizar precios razonables en las entregas a los consumidores. Objetivos que se persiguen mediante el establecimiento de una organización común de mercados agrícolas en el contexto de los acuerdos generales y sectoriales de la Organización Mundial del Comercio.

3º) Las cuatro libertades de circulación (mercancías, personas, servicios y capitales).- Se trata de una competencia que ha sido ampliamente ejercida por la Unión Europea de manera que, para garantizar las cuatro libertades mencionadas, la Unión ha legislado ampliamente en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, del derecho de sociedades, de la banca, seguros y valores inmobiliarios, de la libre circulación de trabajadores asalariados, de los contratos públicos, del reconocimiento mutuo de títulos, de la coordinación de los regímenes de seguridad social, etc. Ahora bien, los tratados permiten a los Estados miembros diversas excepciones a las cuatro libertades de circulación por razón de orden público, seguridad pública u otros motivos de interés general, que se enumeran en las disposiciones pertinentes.

4º) Visados, asilo e inmigración.- La Unión Europea adopta medidas encaminadas a introducir de manera gradual un espacio de libertad, seguridad y justicia.

5º) Transportes, para garantizar el mercado interior del transporte.

6º) Competencia.- El régimen de competencia se basa en el principio fundamental de la prohibición de acuerdos, abusos de posición dominante y ayudas estatales (salvo si puede establecerse que son compatibles con las normas del mercado interior). El Consejo establece reglamentos o directivas con vistas a la aplicación de dicho principio. Cuando un acuerdo o un abuso de posición dominante no afecta al comercio internacional y sus efectos sólo repercuten en el territorio de un Estado, es de aplicación únicamente el Derecho interno de dicho Estado. Es un ámbito en que la Comunidad ejerce su competencia, en particular en lo que se refiere al control, de una manera bastante marcada.

7º) Fiscalidad.- La fiscalidad no se menciona como política de la Unión en el TFUE sino en los artículos 100 a 113 del TFUE bajo la rúbrica de *Disposiciones fiscales*. La competencia de la Unión Europea en este ámbito se define de una manera relativamente estricta, vinculada principalmente a la realización del mercado interior o de otros sectores como el medio ambiente. En el ámbito de la fiscalidad indirecta, la Unión Europea tiene competencia en lo que se refiere a la armonización del tipo de IVA y de los impuestos especiales. En el ámbito de los impuestos directos, lo esencial de la competencia corresponde a los Estados miembros.

Conforme al art. 113 del TFUE, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia

8º) Política social.- Los objetivos de esta política son el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una adecuada protección social, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos destinados a garantizar un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones. Para alcanzar dichos objetivos, la Unión Europea puede adoptar requisitos mínimos en una serie de ámbitos que se enumeran en el Tratado (delimitación material), mientras que se excluye de modo explícito la acción de la Unión en determinados sectores (retribuciones, derecho de asociación, de huelga y de cierre patronal).

9º) Medio ambiente, mediante la regulación de los requisitos mínimos para cumplir los objetivos de la Unión Europea.

10º) Protección de los consumidores.- Mediante la regulación de requisitos mínimos que los Estados pueden reforzar a nivel interno, la Unión Europea contribuye al objetivo de promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto grado de protección mediante medidas en el marco del mercado interior y medidas que apoyan y completan la política llevada a cabo por los Estados miembros en la materia.

11º) Redes transeuropeas.- Se trata de un ámbito materialmente limitado que se extiende a los sectores de las infraestructuras del transporte, de las telecomunicaciones y de la energía mediante la introducción de acciones encaminadas a garantizar la interoperabilidad de las redes, en particular, en el ámbito de la armonización de las normas técnicas.

12º) Cohesión económica y social.- En este ámbito, la acción de la Comunidad se encamina a reforzar su cohesión económica y social reduciendo la diferencia de los niveles de desarrollo de las diversas regiones a través de los fondos con finalidad estructural (Fondo europeo agrícola de garantía (FEAGA) y el Fondo europeo agrícola para el desarrollo rural (FEADER), Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el Fondo de Cohesión (medio ambiente y redes transeuropeas en materia de infraestructura de transportes).

13º) Energía, turismo y protección civil.- Aunque durante años fue un ámbito material asumido a través de la técnica de las competencias subsidiarias del art. 352 TFUE, actualmente se regula en el TFUE: Títulos XXI, XXII y XXIII (arts. 194 a 196).

### 3) Competencias exclusivas de la Unión Europea.

En la Unión Europea, la exclusividad competencial es la contemplada en el propio tratado (art. 3 del TFUE), ya estudiada: 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; y e) la política comercial común.

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.

El Tribunal de Justicia ha afirmado la existencia de competencias europeas exclusivas a la expiración de cierto plazo independientemente del hecho de que la Unión Europea hayan ejercido o no de sus poderes, y ello sin perjuicio de que los Estados puedan ser habilitados para regular esa materia, para evitar vacíos jurídicos, pero con sometimiento a la autorización, control o incluso aprobación

de las instituciones de la Unión Europea.

Por consiguiente, en los casos de falta de ejercicio de la competencia por la Unión Europea a la expiración del plazo establecido para la entrada en vigor del tratado, se ha permitido, para evitar vacíos competenciales, el ejercicio de las competencias por los Estados, pero con el sometimiento a las instituciones de la Unión Europea. En cualquier caso, no se trata de una redelegación sino una “habilitación específica por parte” de la Unión Europea.

### **LA NATURALEZA DE LAS ATRIBUCIONES DE COMPETENCIAS: IRREVERSIBILIDAD O CADUCIDAD DE LAS COMPETENCIAS.**

Por el modo de concebir su titularidad y ejercicio, la naturaleza de las competencias europeas ofrece dos posibilidades: o bien entender que estamos ante atribución de competencias a la Unión Europea, o bien que se trata de una transferencia de competencias a la Unión Europea. ¿Atribución o transferencia?

Pues bien, el Tribunal de Justicia y parte de la doctrina prefiere el término “transferencia”, porque confiere carácter exclusivo, estatal y federal a las competencias comunitarias, e incluso intuyendo en éstas unos derechos soberanos, como defiende la sentencia *van Gend et Loos* (As. 26/62). En esta línea, la sentencia *Costa* (15-7-1964) dice: “(...) una comunidad dotada de atribuciones propias(...) y más precisamente de poderes reales surgidos de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, (...) la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del tratado, produce (...) una limitación definitiva de sus derechos soberanos”.

Sin embargo, si bien el término transferencia, que hace referencia a la titularidad, puede ser predicable de las competencias exclusivas comunitarias, en los casos relativos a competencias concurrentes, donde se distribuye el ejercicio, parece más adecuado referirnos a “atribución”, ya que para los Estados estas competencias representan sobre todo una ejecución y un ejercicio en común de competencias en el marco del sistema comunitario, más que un verdadero desposeimiento competencial.

Por último, a la hora de analizar la naturaleza de las competencias comunitarias también debemos preguntarnos si de estas competencias podemos predicar su carácter irreversible y, en segundo lugar, si pueden caducar. Pues bien, insistimos que el no ejercicio por parte de la Unión Europea de las competencias que se le atribuyen autoriza a los Estados a continuar legislando en la materia, pero de ninguna manera puede provocar la caducidad de la atribución de competencia ni su restitución a los Estados. Sólo un acuerdo unánime de los Estados miembros, consignando un nuevo un tratado o una enmienda de los tratados originales, podría realizar una sustracción de competencias europeas. Como dijo el

TJUE en el Asunto 804/79 *Comunidad contra el Reino Unido* “al ser la transferencia de competencia en la materia total y definitiva, en beneficio de la Comunidad, esa inactividad en ningún caso ha podido restituir a los Estados miembros la competencia y la libertad de actuar unilateralmente en ese campo”.

## **LOS PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS: EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA DE MEDIOS**

La definición funcional de las competencias de la Unión Europea y su regulación exhaustiva, su ejercicio sin sometimiento a condición alguna y la técnica de las competencias implícitas, hicieron ver a los Estados el riesgo de que las competencias estatales quedaran en poca cosa, esto es, que se produjera un vaciamiento competencial de los Estados miembros.

Para dejar clara la situación de cara al futuro y dotar de seguridad jurídica al sistema comunitario, el Tratado de la Unión Europea ha dado contenido al art. 5 TUE, donde se recogen los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, que rigen el ejercicio del sistema competencial de la Unión Europea, habiendo sido desarrollado en el Tratado de reforma como Protocolo nº 2, después del Protocolo nº1 sobre el cometido de los parlamentos nacionales. La aplicación de este protocolo garantizará una mayor participación de los entes locales y regionales en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas comunitarias, lo que en el caso del principio de subsidiariedad, posibilita nuevas posibilidades de participación del nivel regional y local.

### **1. El principio de subsidiariedad**

Según este principio, que se intuye ya en los tratados de París de 1951 y de Roma de 1957 y en el Acta Única Europea de 1986, la Unión Europea no debe actuar más que cuando un objetivo pueda conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros.

De igual manera, el principio de subsidiariedad, que nunca deberá ser confundido con las competencias subsidiarias (véase Capítulo II), significa cercanía de las instituciones a los ciudadanos y se recoge ya en el art. 1 TUE, donde se dice que “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.

Según el artículo 5.2 del TUE: “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. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”. Y conforme al apartado 3,

“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”.

Mientras que las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el citado 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.

Por consiguiente, a diferencia de la originaria regulación del Tratado de Roma, que contemplaba la subsidiariedad sólo implícitamente y en función de la mayor eficacia comunitaria, ahora, conforme a la nueva regulación de este principio, el ejercicio de las competencias europeas está doblemente condicionado por una insuficiencia de la acción estatal y por una mayor eficacia a nivel europeo.

Como consecuencia de ello, el TUE y sus protocolos confieren un papel secundario a la Unión Europea, que sólo podrán actuar cuando en relación con una determinada competencia sea insuficiente la acción de los Estados miembros, y en cambio, aquélla (la acción) pueda lograrse con mayor eficacia por las instituciones comunitarias, en atención a los efectos o a la dimensión de la acción pretendida.

Ahora bien, siempre deberá tenerse en cuenta que el principio de subsidiariedad es un principio regulador del ejercicio de competencias concurrentes, no de las exclusivas y, por tanto, tampoco un principio de atribución de competencias del que se pueda deducir una lista de competencias nacionales y competencias europeas. El principio de subsidiariedad no fija una frontera rígida entre las competencias de los Estados miembros y las de la Unión Europea, pero en cambio sí permite organizar, para cada ámbito de competencias concurrentes, un reparto que puede variar con el tiempo, según las circunstancias y las necesidades de los objetivos perseguidos.

En el Tratado de Lisboa se incorporó también el mencionado Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se constituye en anexo del tratado de la unión europea y del tratado de funcionamiento: “Deseando hacer lo necesario para que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión” se establece que antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas, que deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. Además, los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y se prevé que el Tribunal de Justicia conocerá de un recurso por violación del principio de subsidiariedad. Precisamente, en relación con los controles del principio de subsidiariedad, poco invocado por el Tribunal de Justicia, el Protocolo de Aplicación, en su versión del

Tratado de Lisboa incluyó como novedad fundamental el mecanismo denominado “de alerta previa”, que pretende hacer recaer el control del respeto al principio no sobre instancias jurisdiccionales sino sobre instituciones políticas, como son los parlamentos de los Estados miembros.

El mecanismo de alerta previa comienza por garantizar que los Parlamentos nacionales recibirán los proyectos legislativos que se presenten en la Unión, y todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo europeo (...), dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

Además, se establecen normas que permiten valorar el grado de oposición al proyecto legislativo: cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos repartidos en función del sistema parlamentario nacional que, en un sistema parlamentario nacional bicameral, conduce a que cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto. Cuando los dictámenes motivados que indiquen que el proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, el proyecto de acto legislativo deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo referido a ciertos aspectos del espacio de libertad, seguridad y justicia. Asimismo, se establecen cautelas procedimentales adicionales para el supuesto de que los dictámenes, en el marco de un procedimiento legislativo ordinario, alcancen la mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales. Se prevé igualmente que los Estados, de conformidad con su ordenamiento jurídico nacional, puedan transmitir al Tribunal de Justicia recursos planteados por su Parlamento nacional o una Cámara del mismo por violación del principio de subsidiariedad, y el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos europeos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta.

Por último, según la redacción del abandonado Tratado Constitucional, 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 de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

## 2. El principio de proporcionalidad

El Tratado de Lisboa también reguló este principio (arts. 5 y 12 del TUE y arts. 69 y 276 del TFUE), desarrollado en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que como hemos citado, se constituyen en Anexos del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento. Antes de su regulación en los tratados, fue la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que introdujo en el ordenamiento jurídico comunitario el principio de proporcionalidad, aunque limitando su aplicación a la protección de los operadores económicos contra daños que pudieran derivarse del Derecho de la Unión Europea.

Según el artículo 5.4 del TUE: “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 tiene un ámbito de aplicación más amplio que el de subsidiariedad, pues está llamado a actuar incluso en el ámbito de las competencias exclusivas. Concretamente, la proporcionalidad significa que, en la aplicación de una competencia, si la Unión Europea pueden elegir entre varios modos de acción, deben optar, a igual eficacia, por aquel que deje más libertad a los Estados, a los particulares o a las empresas, analizándose con cuidado si una intervención por vía legislativa se hace necesaria o si, alternativamente, pueden utilizarse otros medios: recomendación, apoyo financiero, fomento de la cooperación entre Estados, etc.

Además, el principio de proporcionalidad, como criterio de eficacia, implica, en primer lugar, que si la regla vinculante se considera indispensable, su contenido no debe traducirse en un exceso de reglamentación, y en segundo lugar, que se dará preferencia a las directivas sobre los reglamentos. Según el citado Protocolo incorporado por el Tratado de Lisboa, los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad.

Por último, según el abandonado Tratado Constitucional, 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 la Constitución. Las instituciones aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

## 3. Los principios de cooperación leal, colaboración y ayuda

En la redacción dada por el Tratado de Lisboa, dispone el artículo 4.3 del TUE: Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones deri-

vadas de los Tratados. Además, 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 UE y 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.

#### 4. El principio de medios apropiados

Según el artículo 3.6 del TUE tras el Tratado de Lisboa: “La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados”. Se trata de un principio que afecta a todos los tipos de competencias, existiendo una especial conexión con los recursos financieros dispuestos por la Comunidad conforme al cual sólo la Comunidad actuará si los presupuestos se lo permiten.

#### PARA SABER MÁS, LEER:

Albertí Rovira, E.: “La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros”, *Revista de Estudios Políticos*, 119.

Carro Fernández-Valmayor, José Luis: “La Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, *RAP*, 126.

Cavero Lataillade, I.: “El principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 18.

Díez Hochleitner, J.: “El sistema competencial de la Unión Europea en el proyecto de Constitución europea elaborado por la Convención europea”, en Albertí Rovira, E. (dir.), *El proyecto de nueva Constitución europea—Balance sobre los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pp. 203-264.

Fernández Alles, José Joaquín: *El sistema interparlamentario europeo*. Dykinson. Madrid, 2016.

njLinde Paniagua, Enrique: “El sistema competencial de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 9, 2005 (Ejemplar dedicado a: La acción exterior de la Unión Europea en la Constitución Europea), pp. 75-113.

López Castillo, A: “Acercas de la delimitación de competencias en el proyecto constitucional de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 18.

Weiler, Joseph H. H: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.