

EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA DE ACUERDO CON EL TRATADO DE LISBOA¹

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Profesor de Derecho Administrativo de la UNED

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.....	27
CAPÍTULO PRIMERO. El principio de competencia como ordenador de las relaciones entre el Derecho de la Unión y los Derechos de los Estados miembros. El caso de España. El principio de primacía como principio procedimental.....	31
1. Introducción.....	31
2. Leyes orgánicas y principio de competencia.....	32
3. La apertura del ordenamiento constitucional al Derecho internacional.....	34
4. La innecesariedad de la supremacía para explicar las relaciones de la Constitución con los Tratados Internacionales.....	38
5. Extraconstitucionalidad <i>versus</i> infraconstitucionalidad.....	42
6. Las relaciones del Derecho de la Unión con los Derechos internos de los Estados miembros. Lo innecesario de la reforma de la Constitución Española.....	45
CAPÍTULO SEGUNDO. Principios y técnicas generales que rigen el sistema competencial de la Unión Europea.....	53
1. La deficiente configuración competencial en los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea.....	53
2. El principio funcionalista y su aparente liquidación por el Tratado de Lisboa.....	55

¹ Este trabajo tiene su precedente en el libro *El Sistema de Competencias de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Colex, 2006.

2.1. La incompatibilidad del principio funcionalista con el artículo 93 de la Constitución Española.	56
2.2. La determinación competencial como segunda objeción al funcionalismo	58
3. El principio de atribución como rector de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros	59
4. La cláusula de flexibilidad del artículo 352 del TFUE y su incidencia en el principio de atribución.....	61
4.1. Caracteres generales	61
4.2. La intervención de los Parlamentos nacionales	63
4.3. La interdicción de la armonización sobrevenida	64
5. La cláusula del artículo 296 del TFUE y su incidencia en el principio de atribución.....	64
6. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La extensión del control de la subsidiariedad a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.....	66
6.1. Presupuesto y ámbito de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad	67
6.2. La subsidiariedad como control de la suficiencia y eficiencia de la actuación de la Unión.....	69
6.3. Los procedimientos de subsidiariedad y proporcionalidad como conjuntos de juicios de oportunidad	69
6.4. La exclusión del juicio de oportunidad como consecuencia de la determinación de los Tratados. Las competencias de ejercicio obligatorio	70
6.5. La intervención de los Parlamentos nacionales	70
6.5.1. La transmisión a los Parlamentos nacionales de las propuestas de actos legislativos que se dirijan al Parlamento Europeo y al Consejo: regla general	71
6.5.2. La información de la Comisión a los Parlamentos nacionales	71
6.5.3. La información del Consejo a los Parlamentos nacionales	72
6.5.4. La información del Consejo Europeo a los Parlamentos nacionales.....	72
6.5.5. La información del Tribunal de Cuentas a los Parlamentos nacionales	72
6.5.6. El dictamen motivado sobre proyectos legislativos. ...	73
6.5.7. La cooperación interparlamentaria	73
6.5.8. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad completa el Proto-	

colo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión.	74
6.5.9. Los efectos de los dictámenes motivados adoptados por mayorías significativas de los Parlamentos nacionales	75
6.6. El principio de proporcionalidad: diferencias y semejanzas con el principio de subsidiariedad.	75
6.7. Conclusiones	76
7. El principio de coherencia	77
8. Objetivos que rigen el ejercicio de las competencias por la Unión	78
8.1. Los objetivos generales de los Tratados	78
8.2. Los objetivos genéricos y específicos de las políticas y acciones de la Unión.	81
8.3. Los objetivos transversales de las políticas y acciones de la Unión.	81
8.4. Conclusiones	81
9. Tipología competencial	82
9.1. Introducción	82
9.2. Competencias exclusivas	82
9.3. Competencias compartidas. Su carácter residual	84
9.3.1. Concepto	84
A) Ámbitos ordinarios de competencia compartida	87
B) Ámbitos extraordinarios de competencia compartida.	87
C) Ámbitos residuales de competencias compartidas	88
9.4. Competencias de coordinación de las políticas económicas, de empleo y sociales	88
9.5. Competencias de apoyo, coordinación o para complementar la acción de los Estados miembros	89
9.6. Competencias en los ámbitos de la acción exterior y de la política exterior y de seguridad común.	89
9.7. Los procedimientos e instrumentos jurídicos	89
 CAPÍTULO TERCERO. La aplicación del sistema competencial a los ámbitos competenciales, políticas y acciones de la Unión	 93
1. Introducción: Metodología para el análisis de las políticas de la Unión y su contraste con el modelo competencial que se deduce del TFUE	93
2. Los ámbitos de competencias exclusivas.	95
2.1. La unión aduanera.	96
2.1.1. Tipo de competencia	96
2.1.2. Objetivos	97

2.1.3. Competencia atribuida	97
2.1.4. Instituciones e instrumentos jurídicos	97
2.1.5. Conclusiones	98
2.2. El establecimiento de normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior	99
2.2.1. Tipo de competencia y objetivos	99
2.2.2. Competencia atribuida	100
2.2.3. Instituciones e instrumentos jurídicos	102
2.2.4. Conclusiones	102
2.3. La política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro	103
2.3.1. Tipo de competencia	103
2.3.2. Objetivos	104
2.3.3. Competencia atribuida, instituciones e instrumentos jurídicos	105
A) El Consejo	105
B) La Comisión	107
C) El Sistema Europeo de Bancos Centrales	108
D) El Banco Central Europeo	110
E) Los Bancos Centrales Nacionales	114
F) El Comité Económico y Financiero	114
G) El <i>status</i> del SEBC, del BCE, de los Bancos centrales nacionales y de los miembros de sus órganos rectores	115
H) Instrumentos jurídicos del BCE para el ejercicio de sus funciones y las del SEBC	116
I) Competencias y obligaciones de los Estados miembros	118
2.3.4. Las fases de la UEM y la transición de la segunda a la tercera fase. Un ejemplo de competencia pasarela	119
A) Las fases de la UEM	119
B) La transición entre la segunda y la tercera fase de la UEM	120
2.3.5. Conclusiones	121
2.4. La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común	122
2.5. La política comercial común	122
2.5.1. Tipo de competencia	122
2.5.2. Objetivos	123
2.5.3. Competencia atribuida	123
2.5.4. Instituciones e instrumentos jurídicos	124

2.5.5.	La doble cláusula de no afectación del apartado 6 del artículo 207 del TFUE	125
2.5.6.	Conclusiones	126
2.6.	La celebración de acuerdos internacionales 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.	126
2.6.1.	La celebración de tratados internacionales en los ámbitos de competencias exclusivas	127
2.6.2.	La competencia exclusiva del artículo 3.2 del TFUE como procedimiento. Sus modalidades	128
A)	La celebración de tratados previstos en actos legislativos.	128
B)	La celebración de tratados necesarios para el ejercicio de una competencia interna	129
C)	La celebración de tratados en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas	134
3.	Los ámbitos de competencia compartida.	135
3.1.	El mercado interior	136
3.1.1.	Las políticas que integran el mercado interior.	136
3.1.2.	Las disposiciones comunes a las políticas que integran el mercado interior.	137
A)	La dificultad para comprender las políticas que integran el mercado interior desde el artículo 2.2 del TFUE. La intervención obligatoria de la Unión. . .	137
B)	Las disposiciones comunes.	138
3.1.3.	Libertad de circulación de trabajadores.	139
3.1.4.	Libertad de establecimiento.	142
3.1.5.	Libertad de prestación de servicios	144
3.1.6.	Libre circulación de mercancías	145
3.1.7.	Libertad de circulación de capitales y pagos	146
3.1.8.	Disposiciones fiscales	148
3.1.9.	Conclusiones	149
3.2.	Política social	151
3.2.1.	Tipo de competencia	151
3.2.2.	Objetivos	152
3.2.3.	Competencia atribuida	152
3.2.4.	Instituciones e instrumentos jurídicos	154
3.2.5.	Conclusiones	154
3.3.	La cohesión económica, social y territorial	154

3.3.1. Tipo de competencia	154
3.3.2. Objetivos	155
3.3.3. Competencia atribuida, instituciones e instrumentos jurídicos	155
3.3.4. Conclusiones	157
3.4. La agricultura y la pesca con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos	158
3.4.1. Tipo de competencia	158
3.4.2. Objetivos	158
3.4.3. Competencias atribuidas	159
3.4.4. Instituciones e instrumentos jurídicos	160
3.4.5. Conclusiones	161
3.5. El medio ambiente	162
3.5.1. Tipo de competencia	162
3.5.2. Objetivos	162
3.5.3. Competencia atribuida	163
3.5.4. Instituciones e instrumentos jurídicos	165
3.6. Política de protección de los consumidores	166
3.6.1. Tipo de competencia	166
3.6.2. Objetivos	166
3.6.3. Competencia atribuida, instituciones e instrumentos jurídicos	167
3.6.4. Conclusiones	168
3.7. Los transportes	169
3.7.1. Tipo de competencia	169
3.7.2. Objetivos	169
3.7.3. Competencias atribuidas	169
3.7.4. Instituciones e instrumentos jurídicos y procedimientos	171
3.7.5. Conclusiones	172
3.8. Las redes transeuropeas	172
3.8.1. Tipo de competencia	172
3.8.2. Objetivos	173
3.8.3. Competencia atribuida	173
3.8.4. Instituciones e instrumentos jurídicos	174
3.8.5. Conclusiones	174
3.9. La energía	174
3.9.1. Tipo de competencia	174
3.9.2. Objetivos y competencia atribuida	175
3.9.3. Instituciones e instrumentos jurídicos	175
3.9.4. Conclusiones	176
3.10. El Espacio de libertad, seguridad y justicia	176
3.10.1. Tipo de competencia	176

3.10.2. Objetivos genéricos y disposiciones generales que rigen el espacio de libertad, seguridad y justicia . . .	177
3.10.3. Política sobre controles en las fronteras	177
A) Objetivos.	177
B) Competencia atribuida e instrumentos jurídicos	178
3.10.4. Políticas de asilo, protección subsidiaria y protección temporal	178
A) Objetivos.	178
B) Competencia atribuida e instrumentos jurídicos	179
3.10.5. Políticas de inmigración.	180
A) Objetivos.	180
B) Competencia atribuida e instrumentos jurídicos	180
3.10.6. Cooperación judicial en materia civil.	181
A) Objetivos.	181
B) Competencia atribuida e instrumentos jurídicos	181
3.10.7. Cooperación judicial en materia penal.	183
A) Objetivos.	183
B) Competencia atribuida e instrumentos jurídicos	183
3.10.8. Cooperación policial.	185
A) Objetivos.	185
B) Competencia atribuida e instrumentos jurídicos	186
3.10.9. Conclusiones.	186
3.11. Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública en los aspectos definidos en los Tratados	186
3.12. Competencias compartidas extraordinarias de los apartados 3 y 4 del artículo 4 del TFUE (en la medida en que no opera en ellas la regla establecida en el apartado 2 del artículo 2 del TFUE, esto es, la exclusión de la actuación de los Estados cuando haya actuado previamente la Unión)	187
3.12.1. Ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio	187
A) Tipo de competencia	187
B) Objetivos.	187
C) Competencia atribuida e instrumentos jurídicos	188
D) Conclusiones.	189
3.12.2. Ámbitos de la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria	189
A) Tipo de competencia	189
B) Objetivos	190
C) Competencia atribuida	190
D) Conclusión	191

3.12.3. Cooperación económica financiera y técnica con terceros países	192
4. Coordinación de las políticas económicas y de empleo.	192
4.1. Las políticas económicas de la Unión y de los Estados miembros	192
4.1.1. Tipo de competencia	192
4.1.2. Objetivos	193
4.1.3. Competencia atribuida	193
4.1.4. Los sujetos de la política económica. La coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros en el seno del Consejo. La coordinación de la Unión Europea. La virtualidad del reglamento como instrumento de coordinación.	194
4.1.5. Los instrumentos ordinarios para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión Europea	197
A) Las recomendaciones en el marco de la política económica.	197
B) Orientaciones generales. El papel relevante del Consejo Europeo.	198
C) Supervisión y evaluación global de los Estados miembros y de la Unión	199
D) Las recomendaciones conminatorias. La publicidad como instrumento para su eficacia	200
E) El procedimiento de supervisión multilateral: su regulación	201
4.1.6. Medidas para evitar déficits públicos excesivos	201
A) Concepto de déficit público excesivo.	201
B) Procedimiento para la constatación de déficit público excesivo	203
C) Procedimiento para la adopción de medidas	204
D) Procedimiento para la derogación de medidas.	205
4.1.7. Irrecurribilidad de las medidas previstas en los apartados 1 a 9 del artículo 126 del TFUE.	205
4.1.8. Procedimiento para la modificación y desarrollo del Protocolo	206
4.1.9. Medidas excepcionales de política económica comunitaria	206
A) La constatación de dificultades graves en el suministro de determinados productos: medidas excepcionales para garantizar el suministro de un producto	206

B)	Dificultades graves en un Estado miembro: decisión de ayuda financiera.	207
4.1.10.	Prohibiciones	207
A)	Prohibición al BCE y los BBCCNN de autorización de descubiertos o créditos o de adquisición de instrumentos de deuda pública al sector público de los Estados miembros y excepciones . .	207
B)	Prohibición de acceso privilegiado del sector público de los Estados miembros a las entidades financieras	208
C)	Prohibición de asunción cruzada de compromisos	208
4.1.11.	La posición de los Estados acogidos a una excepción	209
A)	Régimen general	209
B)	El caso del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	209
4.1.12.	Conclusiones: la política económica entre intergubernamentalidad y la supranacionalidad	210
4.2.	Las políticas de empleo de la Unión y de los Estados miembros	211
4.2.1.	Tipo de competencia	211
4.2.2.	Objetivos, competencia atribuida e instrumentos jurídicos	211
A)	La coordinación de las políticas de empleo	211
B)	La política de fomento para la cooperación entre Estados miembros	213
4.2.3.	Conclusiones	213
5.	Los ámbitos de las acciones de apoyo, coordinación o complemento	213
5.1.	Introducción. Los caracteres generales de los ámbitos de las acciones de apoyo, coordinación o complemento.	213
5.2.	El carácter facultativo del ejercicio por la Unión de las competencias atribuidas y sus límites	214
5.3.	La no sustitución por la Unión de las competencias de los Estados miembros	215
5.4.	La exclusión de armonización de disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros por dichas acciones de la Unión	215
5.5.	Salud pública	216
5.5.1.	Tipo de competencia	216
5.5.2.	Objetivos	216

5.5.3. Competencia atribuida	217
5.5.4. Instrumentos jurídicos y procedimientos	218
5.5.5. Los objetivos en materia de salud como objetivos transversales y prohibición de armonización	219
5.6. Industria	220
5.6.1. Tipo de competencia	220
5.6.2. Objetivos	220
5.6.3. Competencia atribuida e instrumentos jurídicos	221
5.6.4. La prohibición de armonización	222
5.7. Cultura	222
5.7.1. Tipo de competencia	222
5.7.2. Objetivos	222
5.7.3. Competencia atribuida e instrumentos jurídicos	223
5.8. Turismo	224
5.8.1. Tipo de competencia	224
5.8.2. Objetivos, competencia atribuida e instrumentos jurídicos	224
5.9. Educación, juventud, deportes y formación profesional	225
5.9.1. Tipo de competencia	225
5.9.2. Objetivos y competencia atribuida	225
5.9.3. Instrumentos jurídicos	227
5.10. La protección civil	228
5.10.1 Tipo de competencia	228
5.10.2. Objetivos y competencia atribuida	228
5.10.3. Instrumentos jurídicos	229
5.11. La cooperación administrativa	229
5.11.1. Tipo de competencia	229
5.11.2. Objetivos	230
5.11.3 Competencia atribuida	230
5.11.4. Instrumentos jurídicos	231
5.11.5. Conclusiones	231
5.12. Conclusiones	231
6. Acción exterior y política exterior y de seguridad común (PESC)	232
6.1. La acción exterior de la Unión y la política exterior y de seguridad común como conjunto heterogéneo de políticas y acciones	232
6.2. Los objetivos genéricos de la acción exterior y de la política exterior y de seguridad común	233
6.3. Los objetivos genéricos que comparten las políticas que integran la acción exterior; sus efectos sobre las demás políticas; y definición de los intereses y objetivos estratégicos	235
6.4. El funcionamiento institucional de la acción exterior	235

6.5.	La política exterior y de seguridad común	237
6.5.1.	Tipo de competencia	237
6.5.2.	Objetivos	238
6.5.3.	Competencias atribuidas	238
	A) Introducción. Definición de competencias y cláusula competencial abierta	238
	B) La cláusula de incomunicación del artículo 40 del TUE	239
	C) Instituciones e instrumentos.	240
6.5.4.	Conclusiones	241
6.6.	La política común de seguridad y defensa (PCSD). El objetivo estructural.	242
6.6.1.	Objetivos	242
6.6.2.	Competencia atribuida. La institucionalización de un sistema a la carta de diferentes velocidades y subordinación de la PCSD a la OTAN	243
6.6.3.	La PESC como competencia acordeón y sus riesgos	244
6.6.4.	Un ejemplo de las repercusiones de la PESC en el sistema competencial de la Constitución Española: el artículo 63.3	246
6.7.	Aplicación de la cláusula de seguridad.	248
7.	Otras competencias no incluidas en los artículos 3 a 6 del TFUE.	249
7.1.	Los derechos fundamentales como competencia	250
7.1.1.	Ámbito de aplicación de los derechos fundamentales	250
7.1.2.	Los derechos fundamentales como valores y objetivos de la Unión	251
7.1.3.	<i>Prima facie</i> los derechos fundamentales no serían un ámbito competencial de la Unión	251
7.1.4.	La vinculación de los derechos fundamentales a las demás competencias de la Unión.	252
7.1.5.	Los derechos fundamentales según sean o no regulados en los Tratados	254
	A) Los derechos de ciudadanía.	254
	B) El derecho a la protección de datos personales como competencia propia	258
	C) Otros derechos fundamentales regulados en los Tratados	260
	D) Derechos fundamentales de la Carta mencionados en los Tratados	261
	E) Derechos fundamentales de la Carta que ni se regulan ni se mencionan en los Tratados	262

7.2. Los derechos fundamentales como ámbito competencial propio de la Unión y sus límites.	264
7.3. El Derecho de los Estados miembros y la aplicación de la Carta	264
7.4. La cláusula de apertura de los Tratados al Convenio de Roma de 1950	265
7.5. La competencia de la Unión para ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos	266
CAPÍTULO CUARTO. Una recapitulación constructiva. El principio de incertidumbre.	269
1. Introducción. Líneas para la reconstrucción del sistema de competencia. Los objetivos, salvo excepciones, operan como límites positivos y negativos para el ejercicio de las competencias de la Unión	269
2. Los Tratados como normas jurídicas que imponen obligaciones, prohibiciones y objetivos y distribuyen competencias entre la Unión y los Estados miembros.	271
3. Los objetivos y sus diferentes funciones	272
4. Supranacionalidad e intergubernamentalidad como criterios relacionales residuales	273
5. Competencias exclusivas <i>versus</i> competencias no exclusivas.	274
5.1. La heterogeneidad de los ámbitos de competencias exclusivas	275
5.2. Las competencias no exclusivas	277
6. Competencias de ejercicio obligatorio por la Unión (<i>competencias obligatorias</i>) y competencias de ejercicio facultativo (<i>competencias facultativas</i>)	278
7. Competencias rígidas y competencias flexibles.	280
8. Las competencias materiales como delimitadoras de las competencias de la Unión. Núcleo esencial y complemento necesario <i>versus</i> efecto útil.	281
9. La entrada franca de los derechos fundamentales en el Derecho de la Unión	282
10. La incertidumbre como componente necesario del sistema competencial de la Unión	282