

LOS PODERES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

I. EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LAS CC.EE.

1. Tipos de disposiciones contenidas en los Tratados constitutivos de las CCEE

- ✓ Disposiciones generales, relativas a las instituciones y financieras (arts. 1 ss. y 189 ss. TCE)
- ✓ Disposiciones que imponen directamente obligaciones a los EEMM (de las que, en su caso, se derivan derechos para los particulares) o a los particulares (p.ej., arts. 25 y 28 TCE, en materia de libre circulación de mercancías, o arts. 81 y 82 TCE, en materia de libre competencia)
- ✓ Disposiciones que atribuyen competencias a las CCEE:
 - Normalmente atribuyen :
 - Competencias normativas (legislativas), cuyo ejercicio se traduce en la adopción de Reglamentos, Directivas o Decisiones, así como en la celebración de acuerdos internacionales (p.ej., arts. 94 y 95 TCE, sobre armonización de legislaciones)
 - Competencias para adoptar medidas de fomento, apoyo o coordinación (p.ej., art. 151, en materia de cultura, o art. 99, sobre coordinación de las políticas económicas de los EEMM)
 - Excepcionalmente atribuyen competencias de gestión administrativa (a la Comisión Europea), cuyo ejercicio da lugar a la adopción de Decisiones (p.ej, art. 88.3, en materia de ayudas públicas):
 - La ejecución administrativa de las normas y actos comunitarios corresponde normalmente a los EEMM
 - Algunos reglamentos comunitarios también atribuyen competencia de gestión administrativa a la Comisión Europea: p.ej., los Reglamentos sobre fondos estructurales
 - También atribuyen algunas competencias jurisdiccionales al TJCE (arts. 220 ss. TCE):
 - La regla general es que la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario corresponde a los tribunales nacionales

2. El principio de la competencia de atribución y su juego

2.1. El principio de la *competencia de atribución*

- ✓ La ausencia de un catálogo de competencias y la atribución de competencias en distintos preceptos de los Tratados constitutivos (las llamadas “bases jurídicas”): ver art. 5 TCE.
- ✓ La atribución de competencias limitadas
- ✓ La ampliación de competencias a través de los Tratados de revisión
 - P.ej., arts. 174 ss. TCE, sobre medio ambiente (AUE), o Tít. IV TCE (arts. 61 ss.), sobre visados, asilo e inmigración (Tratado de Amsterdam)

2.2. El método funcional en la atribución de competencias y sus consecuencias

- ✓ La atribución de competencias en función de objetivos
 - Ejs. paradigmáticos: arts. 94 y 95 TCE, sobre armonización de legislaciones
- ✓ Consecuencias de dicho método:
 - La indeterminación de las competencias atribuidas (ejercidas bajo el control del TJCE)
 - La necesaria interpretación finalista de las bases jurídicas
 - El carácter dinámico del sistema competencial comunitario

2.3. El artículo 308 TCE

- ✓ Se trata de una "base jurídica":
 - de atribución residual de competencias
 - que opera con carácter supletorio respecto de las demás bases jurídicas (es, por ello, una “cláusula de cierre competencial”)
 - que atribuye competencias en función de objetivos (método funcional)
- ✓ Los límites del 308: no permite ampliar las competencias atribuidas a las CCEE:
 - El Dictamen 2/94 del TJCE sobre la *adhesión de la CE al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos*

3. Los poderes implícitos

3.1. Consideraciones generales:

- ✓ Construcción jurisprudencial del TJCE (a partir de sentencia *Fédéchar* de 1956)
- ✓ Concepto de poderes implícitos: poderes derivados de competencias expresamente atribuidas en una base jurídica del TCE y cuyo ejercicio resulta necesario para la realización de las funciones y el logro de los objetivos a los que sirve dicha base jurídica
- ✓ Se confunde con el recurso al “efecto útil” en la interpretación de las bases jurídicas (al que conduce el método teleológico o finalista en la interpretación de los Tratados constitutivos)

3.2. Proyección de la doctrina de los poderes implícitos en la acción exterior de las CCEE

- ✓ La atribución expresa de competencias exteriores a las CCEE en pocas bases jurídicas de los Tratados constitutivos:
 - PCC (art. 133), Medio ambiente (art. 174), I+D (art. 170), Cooperación al desarrollo (art. 181), Acuerdos de asociación (art. 310) y Acuerdos sobre tipo de cambio del euro (art. 111)
- ✓ La aplicación de la doctrina de los poderes implícitos a la acción exterior de las CCEE: el principio del “*paralelismo entre competencias internas y externas*”:
 - Competencias “ad extra” deducidas de las competencias “ad intra”
 - STJCE de 1971 en el asunto *AETR*
 - ¿Paralelismo automático?: la necesidad de la acción
 - Dictámenes del TJCE 1/76 sobre un *Fondo de inmovilización de la navegación interior* y 1/94 sobre la *OMC* ; sentencias del TJCE de 2002 en los asuntos “Open Skies”

4. Atribución de competencias y procedimientos decisorios

4.1. Diversidad de procedimientos decisorios en las distintas bases jurídicas

- ✓ Elementos a tomar en cuenta: consideraciones generales (y remisión a temas 5 y siguientes del Programa):
 - Instituciones que pueden intervenir, según la base jurídica aplicable: Consejo, Comisión y Parlamento Europeo (PE)
 - Intensidad variable (según base jurídica aplicable) de la participación del PE
 - Reglas de votación en el Consejo: mayoría cualificada o unanimidad

4.2. Influencia del procedimiento decisorio en la “productividad” de las distintas bases jurídicas

5. La elección de la base jurídica en cada caso

- ✓ El centro de gravedad de la propuesta como criterio de partida
- ✓ La posibilidad de combinar dos o más bases jurídicas y sus límites
 - STJCE en el asunto *Dióxido de Titanio* de 1991

6. Alcance de las competencias atribuidas

6.1. Competencias exclusivas

- ✓ Excluye la acción de los EEMM
 - Incluso en ausencia de acción de las CCEE
 - Posibilidad, no obstante, de habilitación en favor de los EEMM (p.ej., en materia de política comercial)
- ✓ Supuestos de competencias exclusivas:

- Unión aduanera (art. 23)
- Derecho comunitario de la competencia (arts. 81 y 82)
- Política monetaria (art. 106 TCE)
- Política comercial común (art. 133 TCE) (Dictamen 1/75 TJCE sobre un *Acuerdo relativo a una norma sobre gastos locales*)
- Política común de pesca, en lo relativo a la gestión y conservación de recursos (STJCE en el asunto *Kramer* de 1976)

6.2. Competencias “compartidas” o concurrentes

- ✓ Competencia plena de los EEMM y de las CCEE
 - Pero, si las CCEE ejercen la competencia, se produce la “ocupación del campo” (*preemption*), quedando la competencia estatal desplazada; además, los actos comunitarios adoptados prevalecen sobre las normas nacionales existentes (*primacía* del Derecho comunitario)
 - Mientras no actúan las CCEE: obligación de los EEMM de cooperación leal (ver art. 10 TCE)
- ✓ Ejemplo de competencia concurrente: arts. 174 ss. TCE (medio ambiente)

6.3. Competencias complementarias (de fomento, apoyo o coordinación)

- ✓ Competencias de fomento, apoyo o coordinación, que nos sustituyen las competencias de los EEMM en los ámbitos considerados
- ✓ Los actos adoptados por la CE en el ejercicio de competencias complementarias no pueden comportar armonización de las legislaciones de los EEMM
- ✓ Ejemplos de competencias complementarias: arts. 151 (cultura) ó 177 TCE (cooperación al desarrollo)

6.4. La proyección de las competencias "compartidas" o concurrentes “ad extra”

- ✓ El llamado “efecto AETR”
 - La exclusividad de la competencia “ad extra” una vez adoptadas reglas comunes “ad intra”
 - El alcance del “efecto AETR”
 - STJCE de 1971 en el asunto AETR y sentencias del TJCE de 2002 en los asuntos *Cielos abiertos*
 - Referencia al Dictamen 1/1994 sobre la OMC
- ✓ Exclusividad derivada de la necesidad de la acción
 - Dictamen del TJCE 1/76 sobre un *Fondo de inmovilización de la navegación*

7. Principios que rigen el ejercicio de las competencias comunitarias

- ✓ El principio de subsidiariedad
 - El principio de subsidiariedad como principio que rige el ejercicio de las competencias no exclusivas
 - La definición del principio en el art. 5 (párr. 2º) del TCE: el doble test
 - La aplicación del principio: ver Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:
 - Su aplicación por las instituciones en el marco del proceso decisorio
 - La exigencia de motivación
 - La preferencia de las Directivas sobre los Reglamentos
 - La "justiciabilidad" del principio

- ✓ El principio de proporcionalidad
 - Su definición en el art. 5 (párr. 3º) TCE y en la jurisprudencia del TJCE
 - Su aplicabilidad a todos los ámbitos de competencias comunitarias
 - Su "justiciabilidad"

II. FLEXIBILIDAD Y COOPERACIÓN REFORZADA

1. ¿Flexibilidad?

1.1. Uniformidad *versus* flexibilidad:

- ✓ La necesidad de introducir mecanismos de flexibilidad en el proceso de integración:
 - Modos de articularla: “Europa a la carta”, “Europa a varias velocidades”, “Cooperación reforzada”

- ✓ Los primeros mecanismos de flexibilidad:
 - Los períodos transitorios (previstos en los Tratados de adhesión) y la UEM (introducida por el TUE) como ejemplos de “Europa a varias velocidades”
 - La “política social a once/catorce” en el TUE

- ✓ Otros mecanismos contemporáneos a la cooperación reforzada:
 - La “abstención constructiva” de la PESC (introducida por el Tratado de Amsterdam)

2. La articulación de un mecanismo general de flexibilidad: la *cooperación reforzada*

2.1. Consideraciones generales

- ✓ Introducción (en la CE y la CPJP) por el Tratado de Amsterdam
 - Modificación y extensión a la PESC por el Tratado de Niza

- ✓ Regulación (TUE y TCE, modificados por Tratado Niza):
 - Disposiciones comunes a la CE, la PESC y la CPJP (arts. 43 a 45 TUE)

- Disposiciones particulares para la CE (art. 11 y 11 A TCE), la PESC (arts. 27 A a 27 E TUE) y la CPJP (arts. 40 a 40 B TUE)

2.2. Las condiciones y el procedimiento para autorizar una cooperación reforzada:

- ✓ Condiciones generales (CE, PESC y CPJP): estudiar arts. 43 y 43 A TUE
- ✓ Procedimiento de autorización:
 - En el ámbito de la CE: estudiar art. 11 (apdo. 2) TCE
 - En el ámbito de la PESC: estudiar art. 27 C TUE
 - En el ámbito de la CPJP: estudiar art. 40 A TUE
- ✓ La posible incorporación de un nuevo EM a un ámbito de cooperación reforzada:
 - En el ámbito de la CE: estudiar art. 11 A TCE
 - En el ámbito de la PESC y de la CPJP: estudiar art. 27 E y 40 BTUE

2.3. ¿Son el nuevo Tít. IV TCE en materia de visados, asilo e inmigración y la incorporación del acervo Schengen en el marco de la UE supuestos de cooperación reforzada?

2.4. Las modificaciones aportadas por el Tratado de Lisboa

- ✓ Sobre la reglamentación general o de principios, art. 20 del TUE.
- ✓ Sobre la reglamentación de desarrollo y de procedimiento arts. 326 a 334 del TFUE. Una de las escasas novedades en la reglamentación jurídica de las cooperaciones reforzadas es la relativa al número de Estados necesarios para iniciar una cooperación reforzada. El nuevo artículo 20.2 del TFUE fija en nueve el número mínimo de Estados
- ✓ La previsión de cooperaciones reforzadas de derecho primario en los artículos 82, 83, 86 y 87 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- ✓ La previsión de una cooperación reforzada estructurada en el ámbito de la defensa (Vid. Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente)

III. LAS REFORMAS APORTADAS POR EL TRATADO DE LISBOA AL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

- ✓ Un catálogo *sui generis*: la enunciación de los principios del sistema competencial en los artículos 4.1 del TUE (“toda competencia no atribuida a la Unión corresponde a los Estados”), artículo 4.2. del TUE (“la seguridad nacional es competencia exclusiva de los Estados”) y artículo 5 del TUE (principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad)
- ✓ Un sistema competencial para el conjunto de la UE (consecuencia de la fusión de los tres pilares):
 - La PESC como ámbito de competencias de coordinación

- La comunitarización del Tercer Pilar y su configuración como ámbito de competencias compartidas
- ✓ La clasificación de las competencias según su alcance en:
 - Competencias exclusivas: mismas mencionadas anteriormente (art. 3 del TFUE)
 - Competencias compartidas (concurrentes): ver art. 4 del TFUE
 - Competencias de apoyo, coordinación y complemento: ver art. 6 del TFUE
- ✓ La consagración de la doctrina del TJCE en materia de competencias exteriores: art. 3. del TUE (apdo. 2)
- ✓ La introducción de un mecanismo de control del principio de subsidiariedad (“sistema de alerta rápida”) (nuevo Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad):
 - La consulta a los Parlamentos nacionales durante el procedimiento decisorio
 - La revisión por la Comisión de su propuesta en caso de que los “dictámenes negativos” representen un tercio de los votos de los Parlamentos nacionales o de sus Cámaras
- ✓ El mecanismo adoptado por el Congreso de los Diputados el *Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007* en aplicación del “sistema de alerta rápida”.