

**NOTA**

---

del:	Praesidium
a la:	Convención
Asunto:	<b>Descripción del sistema actual de delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros</b>

---

Se remite como Anexo, para conocimiento de los miembros de la Convención, una nota descriptiva del sistema actual de reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.

**Descripción del sistema actual de delimitación de competencias  
entre la Unión Europea y los Estados miembros**

- I. El sistema actual de reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros podría resumirse de la siguiente forma:

**A) COMPETENCIAS LEGISLATIVAS<sup>1</sup>**

La Unión Europea/Comunidad Europea (CE) sólo tiene las competencias que le confieren los Tratados (artículo 5 del TCE). Si bien los Tratados originales atribuían las competencias legislativas a la CE basándose, por lo general, en los objetivos que debían alcanzarse (art. 2 y 3 del TCE) y en los medios para alcanzar esos objetivos (método funcional), en las sucesivas revisiones de los Tratados este método ha sido sustituido en determinados ámbitos por una clara definición de las acciones que debe llevar a cabo la Comunidad, acompañada en determinados casos de exclusiones específicas de competencia (método de atribución material). De esta forma, en determinados ámbitos las competencias de la Unión se establecen tanto por objetivos como por materias.

Las competencias legislativas que tienen la Unión o la Comunidad son de tres tipos: exclusivas, compartidas y complementarias, y pueden definirse de la siguiente forma:

---

<sup>1</sup> A los efectos de la presente nota se entiende por competencias legislativas la adopción de textos legislativos o el establecimiento de obligaciones jurídicas por las Instituciones (que se sugiere denominar de segundo nivel, o "derecho derivado") basándose directamente en los Tratados (primer nivel, o "derecho primario").

- a) Competencias exclusivas: los ámbitos en los que únicamente la Unión puede adoptar normas legislativas. En principio, está excluida toda intervención de los Estados miembros. Éstos sólo pueden actuar previa habilitación de las Instituciones de la Unión o cuando existan lagunas que haya que colmar.

Los ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad son: la política comercial común, los recursos biológicos marinos en las zonas cubiertas por el Tratado; la política monetaria de los doce Estados miembros de la zona del euro. A estos ámbitos hay que añadir también los que llegan a ser competencia exclusiva debido a la amplia legislación de la Comunidad en ellos.

La cuestión del establecimiento y funcionamiento del mercado interior merece mención aparte. En efecto, se trata de una competencia funcional de armonización de las legislaciones que, por principio, sólo puede llevar a cabo la Comunidad. No obstante, en tanto que la Comunidad no haya ejercido plenamente esta competencia, los Estados miembros siguen manteniendo la capacidad legislativa al respecto. Además, esta competencia puede incluir ámbitos que, de todas formas, sigan siendo también competencia legislativa de los Estados miembros.<sup>1</sup>

Por lo que se refiere al Tratado de la Unión Europea (TUE), sólo la creación de órganos comunes como Europol o Eurojust puede considerarse como competencia exclusiva de la Unión, dado que por la propia naturaleza de estos órganos, no pueden ser creados por los Estados miembros a título individual.<sup>2</sup>

- b) Competencias compartidas: los ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar en tanto, y en la medida en que, la Unión o la Comunidad no hayan legislado al respecto. Una vez que la Unión o la Comunidad han legislado, los Estados miembros ya no pueden hacerlo en el campo de la legislación comunitaria.

---

<sup>1</sup> Un ejemplo al respecto es la Directiva 93/7/CEE relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro. Aunque se trate de una medida relativa al mercado interior, afecta también a la política cultural de los Estados miembros, un ámbito en el que la CE no tiene competencias legislativas.

<sup>2</sup> Lo mismo ocurre con la creación y el establecimiento de órganos comunes en virtud del Tratado CE (por ejemplo, la Oficina de Marcas).

La acción legislativa de la Unión en estos ámbitos tiene que atenerse a los principios de subsidiariedad (la Unión o la Comunidad sólo intervendrán si, y en la medida en que los objetivos de la actuación no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros) y de proporcionalidad (la acción de la Unión o de la Comunidad no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado). Su intensidad depende a veces del tipo de medidas y del tipo de acto jurídico previstos por los Tratados.

Dentro de esta categoría están la mayoría de las competencias de la Unión y de la Comunidad:

- TCE: ciudadanía, agricultura y pesca, cuatro libertades (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales), visados, asilo e inmigración, transporte, competencia, fiscalidad, política social, medio ambiente, protección de los consumidores, sanidad, redes transeuropeas (interoperabilidad y normas), energía, protección civil, turismo<sup>1</sup>.
- Título V del TUE (política exterior y de seguridad común)<sup>2</sup>, salvo la defensa.
- Título VI del TUE (cooperación policial y judicial en materia penal)<sup>3</sup>.

c) Competencias complementarias: los ámbitos en los que la Unión o la Comunidad se limitan a completar o apoyar la acción de los Estados miembros, o a adoptar medidas de fomento o de coordinación. La facultad de adoptar normas legislativas en estos ámbitos la mantienen esencialmente los Estados miembros.

---

<sup>1</sup> El alcance de las competencias conferidas a la Comunidad por los capítulos correspondientes del Tratado es más o menos amplio en función del ámbito.

<sup>2</sup> Además de la adopción por el Consejo de acciones comunes y de posiciones comunes, el Título V prevé la concertación, cooperación y coordinación de la acción de los Estados miembros en determinados ámbitos.

<sup>3</sup> Salvo las disposiciones relativas a la creación de órganos comunes (cf. página 3, letra a)).

Dentro de esta categoría están la política económica, el empleo, la educación, la formación profesional, la cultura, las redes transeuropeas, la industria, la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo y la cooperación para el desarrollo y la defensa (Título V del TUE).

- d) Competencias de los Estados miembros: Se trata, bien de ámbitos sobre los cuales los Tratados descartan explícitamente que la Unión tenga competencias o se las reconocen explícitamente a los Estados miembros, bien de ámbitos en los que el Tratado prohíbe legislar a la Unión o a la Comunidad, o bien de ámbitos no contemplados en el Tratado y, por consiguiente, como consecuencia del principio de atribución de competencias, no entran dentro del ámbito de competencias de la UE o la CE y siguen siendo competencia de los Estados miembros.

\*

\*

\*

Si bien la atribución de competencias a la Comunidad se realiza, en principio, de forma explícita a través de los Tratados, el Tribunal de Justicia considera que en determinados casos deriva implícitamente de los textos de los Tratados o de la economía general de los textos. Se trata, en particular, de casos en que dichas competencias son necesarias para alcanzar los objetivos fijados por los Tratados, sobre todo en el ámbito de las relaciones exteriores.

## B) COMPETENCIAS NO LEGISLATIVAS O EJECUTIVAS<sup>1</sup>

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, según el sistema del Tratado, la norma general es que las competencias de ejecución y aplicación de las normas legislativas corresponden a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales (en determinados casos, estas normas establecen la aplicación por entidades constitucionales), respetando los Tratados y bajo control de la Comisión, de los tribunales nacionales y del Tribunal de Justicia<sup>2</sup>. El Consejo y la Comisión no ejercen estas competencias sino a título subsidiario.

- a) *Ejecución reglamentaria de actos legislativos (normas de "tercer nivel")*: por lo general, es competencia de los Estados miembros. Sólo en la medida en que éstos no puedan alcanzar de forma suficiente los objetivos previstos, o en caso de que resulte necesario garantizar la uniformidad de la aplicación de las disposiciones legislativas en todos los Estados miembros, procede que la Comunidad adopte las normas reglamentarias.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Se entiende por competencias no legislativas la adopción de textos normativos o reglamentarios (que se sugiere denominar "de tercer nivel") y la adopción de medidas administrativas, presupuestarias e individuales específicas (que se sugiere denominar "de cuarto nivel").

<sup>2</sup> Cf. art. 10 del TCE, Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Amsterdam y Declaración n.º 43, aneja al Acta final de la CIG de Amsterdam, relativa a dicho Protocolo.

<sup>3</sup> En caso de que la Comunidad se encargue de la ejecución reglamentaria de sus actos legislativos, el poder legislativo comunitario (a saber, el Parlamento Europeo y el Consejo para la codecisión o el Consejo en los demás casos) confiere, en principio, esta competencia a la Comisión asistida por un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros (art. 202 TCE). En efecto, los Estados miembros renuncian de esta forma a una parte de sus competencias de ejecución en beneficio de la Comisión y ejercen simultáneamente cierto control a través de la "comitología".

- b) Medidas de aplicación administrativa, material y presupuestaria de los actos comunitarios (normas de "cuarto nivel"): la adopción de estas medidas es competencia de los Estados miembros, que determinan libremente dentro de su marco constitucional y político los órganos, procedimientos y condiciones adecuados para que el derecho comunitario se ejecute correctamente. No obstante, la Comunidad puede intervenir en la aplicación administrativa de los actos comunitarios cuando el Tratado o el poder legislativo comunitario le otorguen esta competencia (por ejemplo, la competencia, la gestión de determinados programas comunitarios, etc.).

## C) CONTROL DE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

En estos momentos existen dos tipos de control del cumplimiento de la delimitación de competencias y del principio de subsidiariedad:

- a) control político: la cuestión de si los Tratados otorgan o no competencia a la Unión para actuar en un caso determinado y en qué medida se respeta el principio de subsidiariedad depende en gran medida de las Instituciones de la Unión que participan en el proceso decisorio. En efecto, cada Institución tiene que actuar respetando la atribución de competencias. Los gobiernos de los Estados miembros, los parlamentos nacionales y las opiniones públicas pueden ejercer también este control en la medida en que supervisan las posiciones adoptadas por los representantes de sus gobiernos en el Consejo;

- b) control jurisdiccional: mediante recursos ante el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales, habida cuenta de que los jueces nacionales son jueces comunitarios por lo que se refiere al derecho común. El control por parte del Tribunal de Justicia tiene un amplio alcance para el Tratado CE, limitado para el Título VI del TUE y es inexistente para el Título V del TUE.

\*

\*            \*

- II. La cuestión de la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros está en el centro del debate político a raíz de algunas críticas, según las cuales, como la delimitación no es suficientemente precisa, la Unión Europea tiene tendencia a legislar, bien en ámbitos en los que no tiene competencias (invadiendo de esta forma los ámbitos de competencia de los Estados miembros), bien en ámbitos en los que no resulta oportuno que lo haga, bien de forma excesivamente detallada. También se ha mencionado la falta de claridad en la delimitación para afirmar que el ciudadano europeo tiene dificultades para entender cómo se reparten las competencias entre la UE y los Estados miembros y tiene la impresión que la UE interviene en ámbitos en los que no tendría que intervenir mientras que, al contrario, no interviene en los ámbitos en los que sería necesario actuar a escala europea.

Con el fin de tratar de responder a estas preocupaciones, las declaraciones de Niza y de Laeken sobre el futuro de la Unión invitan a la Convención a que estudie la posibilidad de delimitar con más precisión las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, así como la cuestión de cómo se controla el cumplimiento de esta delimitación.