

# INTRODUCCIÓN

## I

El ordenamiento jurídico español sufrió una gran conmoción tras la adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1985<sup>2</sup>. Habían transcurrido pocos años desde el comienzo del proceso de desarrollo de la Constitución Española de 1978 y, en particular, desde la iniciación del lento proceso de implementación del Estado de las Autonomías<sup>3,4</sup>. Las Comunidades Europeas no eran entonces (ni es ahora la Unión Europea) organizaciones internacionales convencionales, razón esta por la que la explicación de las consecuencias que para el ordenamiento jurídico español iba a tener la incorporación de España a las Comunidades Europeas no podía hacerse sólo desde el arsenal de técnicas del Derecho internacional que, apropiado para enfrentar los problemas de relación de las organizaciones internacionales convencionales con los Estados, es insuficiente para afrontar un nuevo tipo de organización internacional al que, simplifícadamente, se ha calificado de organización supranacional como contrapuesto a organización intergubernamental<sup>5</sup>. Esta circunstancia explica que desde un primer momento los administrativistas consideraran

---

<sup>2</sup> El Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas se firmó el 12 de junio de 1985 y entró en vigor el 1 de enero de 1986.

<sup>3</sup> Tras un breve período preautonómico, los Estatutos del País Vasco y de Cataluña se aprobaron el 18 de diciembre de 1979 (Leyes orgánicas 3 y 4 de 1979, publicadas en el *BOE* núm. 306 de 22 de diciembre)

<sup>4</sup> Los últimos Estatutos de Autonomía están fechados el 25 de febrero de 1983 (Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León, y fueron aprobados por las Leyes orgánicas 1, 2, 3, y 4 de 1983, publicadas todas ellas en el *BOE* núm. 51 de 1 de marzo). Posteriormente han sido modificados en varias ocasiones.

<sup>5</sup> No obstante, la calificación de supranacional no es suficiente para explicar la naturaleza de la Unión Europea que junto a caracteres supranacionales conserva perfiles netamente intergubernamentales. En este sentido me he manifestado en numerosos trabajos. Ver, por ejemplo, «Naturaleza, caracteres y principios de la Unión y las Comunidades Europeas», en E. LINDE y otros, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 6ª edc., 2012, págs. 73 y sigs. Sobre este tema resulta especialmente interesante el trabajo de A. MIAJA DE LA MUELA, «De la utopía federal a las organizaciones supranacionales en Europa», en VVAA, *Estudios sobre la integración europea*, Zaragoza, 1960, págs. 93 y sigs. Recientemente una recopilación de opiniones en torno al tema, aunque manifiestamente incompleta, puede verse en M. CAMPING, *La Constitución Europea: Entre lo intergubernamental y lo supranacional*, Universidad de Barcelona, 2005.

que el Derecho Comunitario era Derecho Administrativo y, en consecuencia, protagonizaran los primeros trabajos doctrinales que tuvieron lugar entre nosotros<sup>6</sup>. Con cierta exageración escribiría O. BACHOF<sup>7</sup> que si algo era el Derecho Comunitario era Derecho Administrativo, pues en realidad nos encontraríamos ante un ejemplo claro de materia pluridisciplinar o, lo que es lo mismo, ante Derecho sin más adjetivos.

Las aportaciones de la doctrina administrativista española no han dejado de ser notables desde la incorporación de España a las Comunidades<sup>8</sup>, y no parece dudoso que en los últimos años se incrementa el peso específico de la misma<sup>9</sup> con benefi-

---

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, el *Tratado de Derecho Comunitario. Estudio sistemático desde el Derecho Español* (3 Tomos, Madrid, 1986) fue dirigido por dos administrativistas y un internacionalista E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, participando un número notable de autores relacionados con el Derecho Administrativo, como: E. ALONSO GARCÍA, L. M. DÍEZ-PICAZO, A. EMBID IRUJO, A. JIMÉNEZ BLANCO, J. L. PIÑAR MAÑAS, M. SÁNCHEZ MORÓN, I. BORRAJO INIESTA, G. FERNÁNDEZ FARRERES, J. TORNOS MAS, F. LÓPEZ RAMÓN, R. MARTÍN MATEO, L. PAREJO ALFONSO, A. SEQUEIRA MARTÍN.

<sup>7</sup> Ver. «Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung», VVDstRL, 1972. En esta misma línea entre nosotros L. PAREJO ALFONSO, «El sistema europeo de Bancos Centrales y la sanción del incumplimiento de las empresas de crédito y financieras de obligaciones legales», en E. LINDE y otros, *La Unión Económica y Monetaria: Balance y perspectivas*, Madrid, 2000, págs. 73 y sigs.

<sup>8</sup> A título de ejemplo: J. M. BAÑO LEÓN, *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia, 1987; E. COBREROS MENDAZONA, *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, Madrid, 1994; S. GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del Derecho comunitario*, Civitas, Madrid, 1998; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Derecho Administrativo Europeo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2000; Á. M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario. Régimen europeo y español*, M. PONS, Madrid, 1998; S. Muñoz Machado, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid, 1980; L. PAREJO ALFONSO, T. DE LA QUADRA-SALCEDO, A. MORENO MOLINA y A. ESTELLA DE NORIEGA, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000; J. RODRÍGUEZ-ARANA, *Cuatro estudios de Derecho Administrativo Europeo (Derechos fundamentales, subsidiariedad, subvenciones y Administraciones Públicas)*, Ed. Comares, Granada, 1999; J. E. SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, 1990.

<sup>9</sup> Así, en la actualidad puede destacarse que varias revistas dedicadas al Derecho de la Unión Europea han estado o están dirigidas por administrativistas, así por ejemplo A. CALONGE VELÁZQUEZ fue subdirector de la *Revista de Estudios Europeos*, editada por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, R. ALONSO GARCÍA es director (lo que comparte con un internacionalista y un constitucionalista) de la *Revista Española de Derecho Europeo* editada por Civitas y E. LINDE PANIAGUA y J. A. FUENTETAJA son directores de la *Revista de Derecho de la Unión Europea* que edita el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED y COLEX. Por otra parte entre los manuales generales de Derecho de Unión Europea que se estudian en las Universidades españolas pueden destacarse los de C. F. MOLINA DEL POZO, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 4ª edc., Madrid, 2002 y E. LINDE, M. BACIGALUPO, C. FERNÁNDEZ y J. A. FUENTETAJA, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 4ª edc., Madrid, 2006. Y en lo relativo a las políticas de la Unión pueden citarse las obras de A. CALONGE VELÁZQUEZ (coord.) y otros, *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Valladolid, 2002 y E. LINDE (coord.) y otros, *Políticas de la Unión Europea*, 5ª edc., Madrid, 2008.

cio para el estudio de un objeto que, siendo pluridisciplinar<sup>10</sup>, se caracteriza porque algunos de sus aspectos más relevantes es necesario estudiarlos desde el Derecho Administrativo, pues sólo desde el mismo, que no ha dejado de ser el Derecho común del Derecho público, es posible explicarlos cabalmente.

Particularmente importante para el Derecho en general, y para el Derecho Administrativo en particular, es el estudio del sistema de competencias de la Unión Europea, pues sólo de este modo es posible comprender cabalmente como se configura el sistema de competencias en nuestro ordenamiento jurídico interno. En efecto, la circunstancia de que la Unión Europea sea una organización internacional supranacional (o intraestatal) es capital, en el sentido de que no es posible determinar las competencias en el orden interno sin tener en cuenta las competencias de la Unión.

## II

En la primavera de 2005 el resultado negativo de los referenda sobre la Constitución Europea en Francia<sup>11</sup> y Holanda<sup>12</sup> provocó una de las mayores crisis conocidas a lo largo de la construcción europea, pese al resultado posterior favorable del referéndum celebrado en Luxemburgo<sup>13</sup>, y que fueran más de dieciocho los Estados, con una población superior a los trescientos millones de ciudadanos, los que hubieran ratificado la Constitución Europea. Sin embargo, como en ocasiones anteriores, era necesario superar la crisis resultado del fracaso de la aventura constitucional de la Unión porque los Tratados entonces vigentes eran a todas luces insuficientes. Los gobernantes europeos en el Consejo Europeo celebrado los días 16 y 17 de junio de 2005 abrieron un período de reflexión que culminó en 2007, año en que tuvieron lugar las elecciones presidenciales en Francia, arrojando como resultado una reforma de los Tratados, menos ambiciosa que la de la Constitución Europea, que, tras no pocos avatares, culminó con la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

---

<sup>10</sup> Sin duda son muy relevantes las aportaciones realizadas desde las diferentes disciplinas jurídicas, y muy particularmente por internacionalistas y constitucionalistas. Sirvan como ejemplo, entre decenas de autores, los internacionalistas: F. ALDECOA LUZÁRRAGA, P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTA MARÍA, J. DÍEZ-HOCHLEITNER, A. A. HERRERO DE LA FUENTE, A. MANGAS MARTÍN, y G. CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS; o los constitucionalistas: E. ALBERTÍ, E. ÁLVAREZ CONDE, A. ALLUÉ BUIZA, A. LÓPEZ CASTILLO, P. MELLADO PRADO, o P. PÉREZ TREMP. Hay que señalar que los constitucionalistas, al reclamo de la Constitución Europea han desplegado una importante actividad en los últimos años.

<sup>11</sup> El referéndum celebrado en Francia el 29 de mayo de 2005, arrojó el siguiente resultado: participación: 69.8%, sí: 44.8%: no: 55.2%.

<sup>12</sup> El referéndum celebrado en Holanda el 1 de junio de 2005, arrojó el siguiente resultado, el no obtuvo el 61.7%, el sí el 38.3%. La participación fue del 63%.

<sup>13</sup> El referéndum celebrado en Luxemburgo el 10 de julio, arrojó el siguiente resultado, el sí obtuvo el 56.52%, frente al no que obtuvo 43.48% de los votos emitidos.

El Tratado de Lisboa, en la línea iniciada previamente por la Constitución Europea *non nata*, ha introducido algunas mejoras en el sistema de competencias que se deducía de los Tratados de la Unión y de las Comunidades Europeas. Bien es cierto, así lo acreditaremos, que la mayor parte de los principios que rigen dicho sistema se deducen del Derecho originario vigente hasta el Tratado de Lisboa. Pero, no deja de ser menos cierto que la circunstancia de haber explicitado algunos principios alumbrados por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, junto con la nueva caracterización de los tipos de competencia y el avance, en algunos ámbitos, del sistema de decisión por mayoría en detrimento de la unanimidad suponen alteraciones que, analizadas sistemáticamente, podrían alterar el sistema competencial que se deducía de los Tratados Comunitarios y de la Unión antes del Tratado de Lisboa. Además, la circunstancia de que el Tratado de Lisboa consagre la vigencia de tres tratados (TUE, TFUE y TCEEA), que no se han coordinado suficientemente entre sí, arroja un buen número de consecuencias, como tendremos oportunidad de comprobar, entre las que no debe obviarse que el nuevo sistema de fuentes del Derecho de la Unión lejos de añadir claridad arroja incertidumbre sobre el sistema competencial<sup>14</sup>.

La certidumbre, manifestación y exigencia de la seguridad jurídica, debiera ser requisito de todo sistema competencial. No debemos olvidar que entre nosotros ha tenido lugar un proceso de descentralización extraordinario que ha provocado, y sigue provocando, tensiones considerables entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debidas a las deficiencias que se deducen de nuestro texto constitucional que no está dotado de un efectivo sistema para la distribución y el ejercicio de las respectivas competencias por el Estado y las Comunidades Autónomas. Pues bien, el objeto de este trabajo es la indagación de los principios y técnicas que integran el sistema de competencias de la Unión Europea.

---

<sup>14</sup> Sobre el sistema de fuentes en la Constitución puede verse mi trabajo, «El sistema de fuentes del Derecho en la Constitución de la Unión Europea: consideraciones preliminares», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 8, primer semestre de 2005, págs. 103 y sigs. y la bibliografía que en el mismo se cita.