



“EL ESTABLECIMIENTO DE UNA DELIMITACIÓN MÁS PRECISA DE LAS COMPETENCIAS  
ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS MIEMBROS”

JOSÉ MARÍA BENEYTO Y CLAUS GIERING

Nº 3 - 2002

JOSÉ MARÍA BENEYTO  
INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS

CLAUS GIERING  
FUNDACIÓN BERTELSMANN

MADRID, SEPTIEMBRE DE 2002

El Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Polo europeo Jean Monnet, es un Centro de investigación especializado en temas europeos cuyo objetivo es contribuir a un mayor conocimiento y divulgación de los temas relacionados con la Unión Europea.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

El Instituto de Estudios Europeos publica en su Colección de Documentos de Trabajo estudios y análisis sobre materias relacionadas con temas europeos con el fin de impulsar el debate público. Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto.

Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Europeos

**“El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”**

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos Reservados © 2002, por José María Beneyto y Claus Giering.

Derechos Reservados © 2002, por Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS  
Julián Romea, 22 - 28003 Madrid  
<http://www.ceu.es/idee>

ISBN: 84-95219-64-6  
Depósito legal: M-49617-2002  
Diseño de cubierta: Encarnación Navarro  
Compuesto e impreso en Docutech

# “EL ESTABLECIMIENTO DE UNA DELIMITACIÓN MÁS PRECISA DE LAS COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS MIEMBROS”

JOSÉ MARÍA BENEYTO Y CLAUS GIERING

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
PRÓLOGO DE MARCELINO OREJA AGUIRRE, PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS DE LA UNIVERSIDAD SAN PABLO–CEU .....	6
PRÓLOGO DE JOACHIM BITTERLICH, EMBAJADOR DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA .....	8
“TESIS SOBRE EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA” .....	11
EL MANDATO DE 2004 ES LA CLARIFICACIÓN DEL REPARTO COMPETENCIAL, NO LA RENACIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS .....	11
EL SISTEMA FUNCIONAL (TELEOLÓGICO) DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS RESPONDE A LA NATURALEZA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO .....	12
LA GRAN MAYORÍA DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA SON COMPETENCIAS COMPARTIDAS CON LOS ESTADOS MIEMBROS .....	14
Competencias exclusivas .....	14
Competencias compartidas .....	15
Competencias concurrentes .....	15
Competencias complementarias.....	16
Competencias de armonización del mercado interior .....	17
Competencias implícitas.....	18
Competencias exteriores.....	18

Competencias derivadas del Segundo y Tercer Pilar.....	19
EL OBJETIVO DE LA REFORMA DE 2004 DEBERÍA SER NO LA ELABORACIÓN DE UN CATÁLOGO POSITIVO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL, SINO UNA CLÁUSULA GENERAL QUE PRECISARA EL ALCANCE Y DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS .....	20
<b>“EL FUTURO DEL REPARTO DE TRABAJO EN LA UE. UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y SUS CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES” .....</b>	<b>22</b>
LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO PUNTO DE PARTIDA .....	22
DE LA HABILITACIÓN INDIVIDUAL A LA CATEGORIZACIÓN .....	23
CATEGORIZACIÓN SEGÚN EL ALCANCE DE INTERVENCIÓN .....	24
CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES.....	25
CONSECUENCIAS PARA EL PROCEDIMIENTO DE TOMA DECISIÓN .....	27
LA CATEGORIZACIÓN COMO PARTE DE LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS TRATADOS .....	28
UNA NUEVA CALIDAD DE LA INTEGRACIÓN.....	29

## **INTRODUCCIÓN \***

Los días 21 y 21 de febrero de 2002 tuvo lugar un seminario hispano - alemán en el que se debatió sobre el establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.

Colaboraron en este Seminario:

La Embajada de la República Federal de Alemania, Madrid

El Consejo para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea, Madrid

El Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid

La Fundación Bertelsmann, Gütersloh.

Se discutió basándose en dos documentos de trabajo preparados con este fin, cuyo contenido se reproduce a continuación.

El primero de ellos, del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo – CEU, fue elaborado por su director, José María Beneyto Pérez.

El segundo de ellos, de la Fundación Bertelsmann, fue elaborado por Claus Giering, colaborador científico del Grupo Bertelsmann de investigación política.

---

\* This project has been carried out with the support of the European Community. The content of this project does not necessarily reflect the position of the European Community, nor does it involve any responsibility on the part of the European Community.

## **PRÓLOGO DE MARCELINO OREJA AGUIRRE, PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS DE LA UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU**

La Unión Europea afronta un momento decisivo de su larga andadura, que cumple en estas fechas los cincuenta años. A lo largo de este tiempo, el proceso de construcción europea ha avanzado paso a paso, unas veces con decisión y entusiasmo, otras con oposición y escepticismo, pero siempre bajo la idea de la progresividad.

Este método funcional ha tenido un éxito indiscutible. Los europeos hemos construido una entidad política sin precedentes, que sin llegar a ser un Estado federal, se halla ya muy lejos de una organización internacional clásica; una forma política postmoderna que conjuga con éxito supranacionalismo y soberanía nacional, logrando un delicado equilibrio en el que la Unión es un contrapeso capaz de limitar los excesos de poder del Estado nación, y éste, a su vez, actúa como límite al poder de la Unión.

Sin embargo, el método comunitario también ha tenido sus carencias. Europa se ha construido a través de la integración económica y se ha evitado siempre un debate abierto sobre los valores y las finalidades últimas de la Unión, y sobre su modelo político. A esto hay que sumar la complejidad de las normas comunitarias y de la eurojerga, un lenguaje indescifrable que los ciudadanos no comprenden. El método funcional fue un hallazgo incuestionable, una muestra extraordinaria de pragmatismo y de talento político, pero hoy, en las puertas del siglo XXI y frente al mayor proceso de ampliación emprendido nunca por la Europa comunitaria, su potencialidad se ha agotado.

Europa se encuentra en una encrucijada. Como declaraban en Laeken los Jefes de Estado y de Gobierno, cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en un punto de inflexión de su existencia. Por fin, Europa está en camino de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del que, hace cincuenta años, adoptaron los seis Estados miembros que iniciaron el proceso.

En estos momentos, en los que la inminencia de una ampliación sin precedentes exige reformar las instituciones y reforzar la integración política para que la nueva Unión, más amplia y más diversa, no se diluya ni pierda eficacia, es preciso abandonar el camino funcional y volver a la política. Hablar de valores y de principios, discutir, con los ciudadanos y sus representantes más directos (parlamentarios nacionales y europeos) sobre la Europa que queremos, para, al término de este nuevo debate, más abierto y más profundo, aprobar un texto fundamental con el que se identifiquen los europeos. Una Constitución o al menos, un Tratado Constitucional.

Éste es el verdadero desafío. Si la Convención recién constituida a raíz de la cumbre de Laeken llega a buen fin, la Unión tendrá una Constitución. Ésta no será

semejante a las Constituciones de los Estados miembros, pues aunque se acentúen sus aspectos constitucionales (reforzando su enunciado programático, incorporando una carta de derechos fundamentales, y unas normas más claras sobre reparto de competencias), en último término seguirá siendo formalmente un tratado internacional y seguirá presentando ciertos aspectos interestatales.

Pero sí tendrá, al fin, la capacidad de dotar a esta Europa de un sentido constitucional y, así, reconciliar a la Unión y a sus ciudadanos en un espacio político común. Lo que realmente importa es que Europa recupere a sus ciudadanos a través de un debate constitucional rico, profundo y participativo, y a través de la aprobación de un texto constitucional que diga claramente qué es la Unión, en qué principios se basa, qué debe hacer y cómo se gobierna.

Por ello, para que la Convención sea un éxito, es fundamental que durante estos meses los ciudadanos participen activamente en el debate europeo. Con este fin, los Estados miembros han puesto en marcha distintas iniciativas y han hecho un llamamiento a la sociedad civil.

En este marco, y con la intención de contribuir a este debate, El Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU y la Fundación Bertelsmann de Alemania, en colaboración con el Consejo para el Debate sobre el Futuro de Europa y con la Embajada Alemana de Madrid, organizaron el encuentro hispano-alemán, cuyos frutos se recogen hoy en este documento de trabajo.

De entre los diversos temas tratados en la Convención, se decidió abordar conjuntamente el del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, pues sin duda se trata de una de las cuestiones de máxima actualidad, en la que los puntos de vista alemán y español pueden diferir en cierta medida, pero en la que precisamente ambos Estados pueden aportar una valiosa experiencia en el reparto vertical de competencias entre diferentes entidades políticas.

De la calidad del debate que tuvo lugar, dan buena cuenta los documentos que se recogen a continuación. Por el cordial clima en el que se desarrollaron las distintas sesiones de trabajo, quisiera mostrar mi agradecimiento a las entidades que participaron, la Fundación Bertelsmann, la Embajada de la República Federal de Alemania y el Consejo para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea.

## **PRÓLOGO DE JOACHIM BITTERLICH, EMBAJADOR DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA**

El sistema de competencias en la Unión Europea es quizá el tema clave más importante de la cuestión acerca del diseño político del futuro de esta Unión.

Nos ha acompañado desde la confección de los Tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas hace medio siglo. Ha jugado un papel importante en todos los pasos políticos y jurídicos en la evolución hacia la Unión Europea en su forma actual y hoy se plantea con más urgencia que nunca.

El hecho de que esto sea así tiene toda una serie de razones que sólo puedo comentar brevemente: Debido a un continuado desarrollo en el traspaso de más y más cometidos a las instituciones europeas, en la actualidad tenemos una realidad política completamente distinta a la de los inicios de la labor de unificación europea.

Son más y más las personas que se preguntan desde dónde se nos gobierna – desde Bruselas o desde las respectivas capitales nacionales. Efectivamente, apenas hay ámbitos políticos en los que los Estados miembros puedan tomar una decisión de forma independiente. Bruselas siempre está implicada de alguna manera. La jurisdicción europea establece el marco para las opciones nacionales de decisión. Hay muchos asuntos que sólo pueden ser regulados mediante la actuación concertada entre las instituciones de Bruselas y los Estados miembros.

Los responsables de las decisiones en Bruselas están legitimados democráticamente por el votante europeo, aunque de forma indirecta. El funcionamiento de esta legitimación suele ser tan desconocido para los ciudadanos como los son los mecanismos de decisión europeos por los que se establecen los actos jurídicos europeos. Esto plantea más y más la cuestión acerca de la legitimación democrática de Europa.

También se plantea la cuestión de una mayor transparencia. ¿Quién es responsable de qué? No debe sorprender que se hagan oír más y más quienes reclaman la revisión de todo aquello que se decide en Bruselas en cuanto a si ha de ser decidido allí o si no sería mejor que la toma de decisiones se realizase en el plano estatal. ¿Cuáles son los ámbitos políticos en los que los Estados aún pueden decidir por sí mismos? ¿Debemos intentar garantizar que estos ámbitos continúen siendo competencia nacional en el futuro? ¿Hay ámbitos que deban trasladarse nuevamente de Bruselas a la responsabilidad nacional? Es decir, que por encima de la cuestión de las competencias se plantea la pregunta acerca del aspecto que deberá tener la Unión Europea en el futuro.

Por desgracia, tenemos un tiempo limitado para buscar las respuestas porque la mayor ronda de ampliación de la Unión Europea es inminente. Por una parte, no debemos demorar la ampliación. Pero por otra, no deberíamos aplazar por más tiempo la regulación de las cuestiones fundamentales sobre las competencias si no queremos arriesgarnos a que continúen aumentando las críticas sobre Europa y disminuyendo el apoyo a Europa. Además existe el peligro de que en una Unión de 25 ó 28 y más Estados miembros no sean posibles las reformas estructurales si no las abordamos ahora.

¿En qué punto estamos? De la misma manera en que el proceso europeo es, en conjunto, un proceso político abierto, también el actual debate de orientación sobre el futuro sistema de competencias tiene aún un final abierto.

La fecha objetivo de este debate es el año 2004, en el que de acuerdo con las decisiones del Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 se convocará una Conferencia Intergubernamental para la revisión de los Tratados constitutivos europeos. El cometido central de esta Conferencia Intergubernamental se refiere a la cuestión de "la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad". Con ello están estrechamente relacionados tanto el futuro papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura de Europa como la pretensión de simplificar los Tratados constitutivos europeos durante la Conferencia Intergubernamental de 2004 y, de esta forma, hacerlos más claros y más comprensibles para el ciudadano.

Dado que, de cara a la inminente ronda de ampliación de la UE - la mayor de su Historia - el Tratado de Niza apenas logró establecer las normas técnico-jurídicas formales como requisito de dicha ampliación y esbozar las necesarias reformas de contenido, hoy el bloqueo de reformas es grande. Para que la Conferencia Intergubernamental del año 2004 tenga mayores posibilidades de éxito, en el Consejo Europeo celebrado en Laeken en diciembre de 2001 los Jefes de Estado y de Gobierno europeos decidieron en su "Declaración sobre el Futuro de la Unión" que dicha Conferencia fuese preparada por una Convención que desarrollara opciones o, en el caso ideal, una propuesta consensuada para una futura Constitución europea. Esta Convención inició su labor en la primavera del año 2002, durante la Presidencia española de la UE. Como era de esperar, ya en esta fase inicial se comprobó una concentración temática en las cuestiones de competencias. La Convención se encuentra, por tanto, en el buen camino.

El Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU y la Fundación Bertelsmann de Alemania, en colaboración con el Consejo para el Debate sobre el Futuro de Europa, convocado por el Presidente del Gobierno español José María Aznar, y con la Embajada Alemana de Madrid, invitaron a un encuentro hispano-alemán sobre cuestiones de competencias en relación con la reforma de la UE, a modo de preludeo de la reunión de la Convención que se celebraría una semana después, el día 28 de febrero de 2002. Participaron en el seminario casi 40 representantes de la

política, de la ciencia, de Ministerios y de los medios de comunicación de ambos países.

El desarrollo de este seminario bilingüe demostró una vez más la necesidad de un amplio diálogo internacional, basado en la confianza, en el campo de la política europea. En el transcurso de estos dos días se logró alcanzar una mejor comprensión de las ideas de los socios, la aclaración de los malentendidos y la aproximación en cuanto a contenidos.

Desgraciadamente, por lo general partimos del supuesto de que este tipo de actos de exposición y comprensión mutuas son prescindibles en la actual Europa de los caminos cortos y de los millones de contactos. No es así. Los organizadores esperan que este encuentro en Madrid haya contribuido a tender un puente para salvar la distancia entre la pretensión de confianza y la realidad en Europa.

## **“TESIS SOBRE EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA”**

JOSÉ MARÍA BENEYTO PÉREZ, INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS

### **EL MANDATO DE 2004 ES LA CLARIFICACIÓN DEL REPARTO COMPETENCIAL, NO LA RENACIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS**

En la Declaración relativa al futuro de la Unión adoptada conjuntamente con el Tratado de Niza y, posteriormente en la Cumbre de Laeken, se subraya la necesidad de lograr en la Conferencia Intergubernamental de 2004 “el establecimiento y la supervisión de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad”.

Este objetivo se debe entender no como una llamada a un cambio radical del actual sistema de distribución de competencias entre la UE y los Estados Miembros, sino como una clarificación del mismo; el objetivo de la Declaración no es la eliminación de determinadas competencias o políticas de la Unión, en el sentido de su “renacionalización”, sino una mayor precisión en la delimitación, además de un mejor control.

La Declaración no implica ni sugiere el establecimiento de un catálogo de competencias de la UE y los Estados miembros, pues una delimitación más precisa puede conseguirse de forma más eficaz a través de otros instrumentos que la lista competencial; lo que se persigue va también más allá de establecer criterios de asignación del ejercicio de las competencias, como ha pretendido llevar a cabo el principio de subsidiariedad, formalizado en el art. 5 TUE.

Junto a la clarificación y precisión del sistema de distribución de competencias, la Declaración también establece la posibilidad de considerar nuevas formas institucionales u orgánicas que garanticen un control más eficaz de la división competencial entre la UE y los Estados miembros.

La dificultad principal del debate sobre el reparto de competencias deriva del hecho de que este tema se halla entrelazado con toda otra serie de cuestiones no resueltas en la estructura jurídica de la Unión, como son, (i) una tipología más clara de las modalidades de intervención de la Unión, que en la actualidad van desde la plena capacidad normativa del Reglamento o la armonización completa hasta fórmulas no regulativas como las orientaciones generales o la coordinación flexible; (ii) una jerarquía rigurosa de las normas, y una tipología de los actos normativos, que establezca una clara distinción entre los niveles legislativo (Consejo y Parlamento), ejecutivo (Comisión) y de administración indirecta (Estados miembros), e impida que

con la técnica de las cláusulas habilitantes se puedan vaciar las previsiones constitucionales de distribución de competencias; (iii) la clarificación del ejercicio de las competencias externas.

A estas tres cuestiones, se añaden otras de no menor trascendencia: la plena inclusión del Segundo y Tercer Pilar en un sistema común de distribución de competencias, consecuencia de su comunitarización; el mantenimiento –y, en su caso, reforma de las cláusulas transversales del art. 308 (cláusula de competencias implícitas) y del art. 95 (cláusula de armonización del mercado único); el control del ejercicio de las competencias a través del principio de subsidiariedad y del principio de proporcionalidad; la uniformización de los procedimientos decisorios; el equilibrio institucional como manifestación de la división horizontal de poderes entre las instituciones; la intervención de las regiones y de los poderes locales en los procedimientos legislativos.

### **EL SISTEMA FUNCIONAL (TELEOLÓGICO) DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS RESPONDE A LA NATURALEZA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO**

El mandato de la Declaración de Niza y del Consejo Europeo de Laeken implica mejorar, sin abandonarlo, el actual régimen de división de competencias basado en un sistema funcional de atribución de competencias, para lo que existen buenas razones:

El actual sistema de atribución de competencias tiene una orientación marcadamente funcional, que hace que las competencias se definan en función de los objetivos, que a su vez definen áreas de acción. Esta orientación favorece una interpretación finalista de las bases jurídicas y establece una cierta confusión entre la distribución de competencias y las modalidades de intervención de la UE, lo que produce que el sistema aparezca como complejo y poco claro. Sin embargo, pretender su reforma extrapolando sin más los (también complejos y en plena evolución) modelos de reparto de competencias propios de los Estados de estructura compuesta llevaría a no tener en cuenta el carácter dinámico y progresivo de cincuenta años de integración europea. Un reparto de competencias estático y que eliminase el art. 308 supondría una solidificación de la integración referida al momento actual, mientras que la finalidad de la construcción europea estriba en la progresiva integración de las sociedades nacionales en una común sociedad europea sustentada en el reforzamiento mutuo de las identidades nacionales y europea, una ciudadanía plural y los derechos comunes de los ciudadanos. Ello implica un poder público europeo que se ejerce a varios niveles y que se re-asigna entre los diferentes niveles de forma dinámica.

De la naturaleza del proceso de integración se deriva el hecho de que la Unión se sustenta en un sistema constitucional común. La Unión Europea no es simplemente una organización internacional avanzada, sino una estructura supranacional en la que los

sistemas constitucionales de los Estados miembros y el sistema constitucional de la Unión se hallan estrechamente imbricados, de manera que, por una parte, los Estados miembros y sus estructuras administrativas son no sólo partes constitutivas de la Unión, sino sus principales actores y órganos de ejecución; y, por otra, los Estados y las autoridades nacionales deben actuar a través de las instituciones europeas para alcanzar objetivos que de otra forma no podrían realizar. Se trata, por tanto, de un orden constitucional cooperativo, en el que la acción de los órganos europeos y los órganos nacionales es básicamente conjunta, de manera que la acción de los Estados posee siempre a la vez una dimensión europea, y la acción europea, una dimensión nacional. Por ejemplo, los parlamentos nacionales realizan una función europea, son, en este sentido, también “parlamentos europeos”.

La consecuencia de este sistema constitucional común es que la gran mayoría de las competencias son necesariamente competencias compartidas, e incluso allí donde teóricamente existen competencias exclusivas de la Unión, un análisis más detallado muestra que el ejercicio de estas competencias es también conjunto. Así ocurre con la política agrícola común, o con la política comercial común (obsérvese por ejemplo la proliferación de los acuerdos mixtos), pero también el ámbito del derecho de la competencia, cuya reforma y modernización actualmente en curso crea una estrecha red de cooperación y de aplicación conjunta de esta política por las autoridades comunitarias y las autoridades nacionales. De la misma forma, resulta extremadamente difícil singularizar un área en el que la actuación de los Estados miembros pueda prescindir de su dimensión comunitaria: tampoco al nivel de los Estados miembros subsisten ya –salvo los derechos constitucionales nacionales– competencias exclusivas.

Frente al modelo americano de un “federalismo dual”, la ejecución y la financiación de las políticas europeas corresponde básicamente a los Estados miembros, que deben llevar a cabo las políticas europeas de acuerdo con sus derechos administrativos nacionales de forma eficiente, no discriminatoria y respetando el principio de lealtad comunitaria. Las excepciones a esta regla (competencia, ayudas públicas, administración de los fondos estructurales) confirman sin embargo su importancia para la división vertical de poderes y para asegurar la coherencia política interna y la aproximación al ciudadano de la ejecución de las políticas comunitarias. El debate sobre el reparto de competencias afecta por ello en primer término a la competencia legislativa.

## **LA GRAN MAYORÍA DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA SON COMPETENCIAS COMPARTIDAS CON LOS ESTADOS MIEMBROS**

### **Competencias exclusivas**

Tanto de la jurisprudencia del Tribunal como de la práctica comunitaria se deduce que la afirmación de competencias exclusivas no basta para determinar con precisión el campo de acción vedado a los Estados miembros. Esta falta de definición precisa de las competencias exclusivas de la UE se debe a varias razones: por una parte, el Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la competencia comunitaria en todos los ámbitos; además, y mientras no se realiza una acción normativa plena por parte de las instituciones comunitarias, no se produce el efecto de desplazamiento de las normas nacionales propio de las competencias exclusivas; por último, en el ejercicio de una competencia en principio exclusiva, las instituciones recurren a cláusulas de habilitación a favor de los Estados miembros, que en algunos casos han llegado a ser de alcance muy general, excluyendo por ejemplo por medio de un reglamento del ámbito de la política comercial común todo un sector (como ocurre, en concreto, con la exportación de petróleo). Los supuestos extremadamente limitados en los que se ha afirmado la competencia exclusiva de la CE muestra sin embargo el carácter excepcional de la atribución competencial con carácter exclusivo.

Suelen considerarse como competencias exclusivas de la UE la competencia normativa y convencional comunitaria en materia de política comercial (incluyendo el arancel aduanero común) y en materia de gestión y conservación de los recursos del mar. Su afirmación no se deduce claramente de los Tratados, sino que se debe a la labor interpretativa del Tribunal de Justicia, y en el caso de la política comercial se limita únicamente al comercio de mercancías, sin incluir los servicios.

El Tratado otorga también un derecho exclusivo a las instituciones y órganos de la UE en otros dos lugares: en el art. 106.1 TCE atribuye al Banco Central Europeo el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes en la Comunidad, y el art. 89 TCE reserva a la Comisión la autorización de las ayudas que las Administraciones públicas se proponen otorgar.

La política comunitaria de la competencia es otra de las áreas en las que suele considerarse una competencia exclusiva de la Comunidad, pero esta exclusividad se halla fuertemente matizada por el hecho de que el derecho comunitario de la competencia también es aplicado por las autoridades nacionales de la competencia y los tribunales nacionales, y sobre todo porque siguen subsistiendo normas nacionales de aplicación paralela junto con el derecho comunitario.

Por otra parte, desde la perspectiva de los Estados miembros, únicamente se mantiene como competencia exclusiva el núcleo duro de los derechos constitucionales nacionales (reforma constitucional, derecho electoral y parlamentario, y derecho de la

organización interna; así como el poder de reforma de los Tratados comunitarios). En todos los demás campos de la acción estatal (incluyendo la fiscalidad, la política presupuestaria, la seguridad Social, el derecho penal, procesal y civil) se produce de hecho una intervención (aunque sea por vía indirecta o a través de mecanismos flexibles) de la competencia comunitaria. Asimismo existen cláusulas en el Tratado por las que se excluye una determinada acción de los órganos comunitarios: la prohibición de cualquier armonización en las áreas de educación, cultura, salud pública y seguridad social; la exclusión de cualquier acción comunitaria referente al derecho de asociación, de huelga o de cierre patronal; la afirmación de la competencia de los Estados miembros para el mantenimiento de la paz, el orden y la seguridad interior.

### **Competencias compartidas**

La delimitación funcional por objetivos y su aplicación a áreas de acción, a través de los que se materializa la competencia legislativa común de la CE y los Estados miembros, lleva a que las competencias estén definidas por los ámbitos de actuación: agricultura; visados, asilo, inmigración (en cuanto se relacionan con la libertad de circulación de las personas); transporte; coordinación de las políticas económicas; empleo; políticas sociales; investigación; medio ambiente, etc. A ellos se añaden, en el marco del Tratado de la Unión Europea, la política exterior y de seguridad común, los asuntos de justicia e interior y la cooperación penal. La intervención comunitaria es de una intensidad y gradación muy distinta, y se delimita no sólo por los objetivos funcionales de la integración y la naturaleza de cada área, sino también por las modalidades de intervención (regulación directa, armonización total o parcial, reconocimiento mutuo, medidas de coordinación, apoyo financiero, o coordinación administrativa), y por el procedimiento legislativo elegido.

Dentro de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, es necesario distinguir entre competencias concurrentes con las de los Estados miembros - donde en principio se produce el efecto de desplazamiento de la competencia estatal a favor de la competencia comunitaria - y competencias complementarias de las de los Estados miembros.

### **Competencias concurrentes**

Aunque estas competencias se definen por los principios federales clásicos de la "preemption" (efecto desplazamiento) y la "preclusion" (efecto preclusión) de las normas nacionales, el ejercicio de esta competencia por los órganos comunitarios no excluye la posibilidad de que los Estados miembros continúen actuando en esa área, aunque al actuar la Comunidad en un área determinada el principio de primacía del derecho comunitario obligue a los Estados miembros a no ir en contra de los actos adoptados por las instituciones comunitarias. Ciertamente, la competencia estatal queda reducida allí donde la acción normativa comunitaria es muy detallada, como

ocurre por ejemplo en la política agrícola. Pero aún en estos casos los Estados miembros están capacitados para actuar, de manera similar a como lo hacen en otras áreas donde su margen de maniobra es mucho mayor, como por ejemplo el medio ambiente.

Las competencias concurrentes son la regla general del reparto de competencias, hoy, y previsiblemente también en el futuro, porque responden al principio de un orden constitucional común; la especificidad comunitaria estriba sin embargo en la capacidad de los Estados miembros de poder continuar legislando aún tras la intervención legislativa comunitaria.

## **Competencias complementarias**

En el caso de las bases jurídicas que atribuyen a la UE competencias compartidas de carácter complementario respecto de las de los Estados miembros, las modalidades de la intervención comunitaria son muy variadas y atípicas, creándose nuevas formas de intervención con cada reforma de los Tratados.

El Tratado precisa el carácter secundario de estas competencias comunitarias respecto a los Estados miembros. Por este motivo, utiliza términos con expresiones como “complemento”, “apoyo” o “contribuye” a las acciones de los Estados miembros.

Se puede establecer la siguiente tipología de métodos complementarios:

- medidas en las que la acción de la Comunidad es para “mejorar o incrementar los niveles de acción”: política social (art. 137.5); protección de los consumidores (art. 153.5); protección del medio ambiente (art. 176).
- medidas en que la acción de la Comunidad “completa”: política social (art. 137); salud (art. 152); investigación (art. 164).
- medidas en las que la acción de la Comunidad “es complementaria”: cooperación al desarrollo (art. 177).
- medidas en las que la acción de la Comunidad “contribuye”: empleo (art. 127); educación (art. 149); cultura (art. 151); protección de los consumidores (art. 153); redes (art. 154); industria (art. 157); medio ambiente (art. 174).
- medidas en que la acción de la Comunidad tiene como fin “apoyar y completar”: formación profesional (art. 150); cultura (art. 151).
- a ellas se deben añadir también las “medidas de fomento”, que no tienen carácter legislativo.

## Competencias de armonización del mercado interior

La Comisión y el Tribunal han argumentado en alguna ocasión que el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior es una competencia exclusiva de la CE, al tratarse de una competencia funcional propia de las instituciones comunitarias. Pero esta competencia funcional cubre muchas áreas en las que los Estados miembros retienen una capacidad legislativa autónoma. Tanto el hecho de que la Comisión invoca regularmente el principio de subsidiariedad al proponer una medida legislativa armonizadora del mercado interior, como el mismo contenido de los ámbitos de armonización, sugieren que no se trata de una competencia exclusiva, sino compartida.

La calificación como competencia exclusiva en estos supuestos desconoce que en la armonización relacionada con el mercado interior la perseverancia de competencias de regulación autónoma por parte de los Estados miembros es muy compatible con el mercado interior, y la Unión podría incluso limitarse a una armonización de criterios mínimos. Y a la inversa, la competencia concurrente de los Estados miembros es un presupuesto de la actuación de la UE bajo el art. 95 TCE: no tendría sentido armonizar ámbitos de regulación en los que los Estados miembros no pudieran actuar en ningún caso.

Dentro de la competencia de armonización se deben incluir también las competencias indirectas, por tratarse de ámbitos a los que no se hace referencia en el Tratado o que están excluidos de la armonización, que se derivan del ejercicio de las libertades fundamentales y del establecimiento del mercado interior, de las que se han dado muy variados ejemplos en el pasado: las Directivas sobre tráfico ilegal de obras de arte, la televisión sin fronteras o el precio del libro, que afectan al ámbito de la política cultural; las Directivas de reconocimiento de diplomas, que inciden sobre la política educativa; la libre circulación de deportistas, la prohibición de la publicidad de tabaco en recintos deportivos, o la lucha contra el dopaje, que afectan a un área sin base jurídica explícita, como es el deporte.

La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto de la publicidad del tabaco ha otorgado contornos más claros a la aplicación del art. 95 y ha limitado su interpretación extensiva, al establecer que se debe utilizar únicamente para eliminar las distorsiones apreciables de la competencia o los obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales causados por las diferencias existentes entre las diversas regulaciones nacionales.

Tanto el principio de subsidiariedad como el de proporcionalidad han de entenderse como mecanismos reguladores del ejercicio de las competencias compartidas. Sin embargo, en la aplicación del principio de subsidiariedad las instituciones comunitarias gozan de un amplio margen de apreciación, al estar construido a partir de conceptos jurídicos indeterminados, tales como necesidad, eficacia o transnacionalidad de la acción, lo que también dificulta su justiciabilidad. Por

otra parte, el principio de proporcionalidad, que engloba tanto a los ámbitos de competencias compartidas como exclusivas, fundamenta que los actos de las instituciones comunitarias no deban rebasar los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos, de manera que cuando quepa optar entre varias medidas deberá optarse por la menos intensa.

## **Competencias implícitas**

Son aquellas que se derivan de los propios objetivos del Tratado (art. 3), aunque no haya ningún artículo específico que atribuya el medio de acción. El art. 308 permite a las instituciones comunitarias adoptar medidas necesarias para alcanzar los objetivos del Tratado, allí donde no existe una competencia explícita. Se trata por tanto de una competencia residual, que no puede utilizarse, según ha establecido el Tribunal de Justicia, para extender la competencia comunitaria fuera del marco creado por los Tratados.

La supresión de esta cláusula transversal de competencias del art. 308 supondría un grave perjuicio constitucional para la UE: la ampliación al Este o la tercera fase de la Unión Económica Monetaria, por poner dos ejemplos, no hubieran encontrado base jurídica en el Tratado. Todavía después del Tratado de Ámsterdam, el art. 308 se ha utilizado en áreas como la energía, el establecimiento de agencias comunitarias, o la cooperación no comercial con terceros Estados en vías de desarrollo. A pesar de existir ya una referencia explícita en el Tratado, es previsible que el art. 308 deba seguir siendo utilizado para materias como el turismo o la protección civil, de los que solo existe una mención en los Tratados, y otras que puedan desarrollarse en el futuro.

## **Competencias exteriores**

El hecho de que sean pocas las bases jurídicas que de manera expresa reconocen una dimensión exterior a las competencias atribuidas a la CE, llevó al Tribunal de Justicia a establecer la doctrina del paralelismo entre las competencias internas y externas de la Comunidad, según el cual la CE ostenta competencias externas (implícitas) en todos los ámbitos en que las bases jurídicas del TCE le atribuyen (expresamente) competencias *ad intra*.

El carácter exclusivo de la competencia exterior comunitaria viene determinado ya sea por su carácter exclusivo interno, o en relación con la celebración de un determinado acuerdo internacional, según la doctrina "AETR", que establece la competencia preclusiva de la CE para contraer obligaciones con terceros Estados que afecten a las reglas comunes adoptadas para aplicar una política común.

Sin embargo, el ejercicio de la competencia exterior resulta confusa. En los ámbitos de competencia exclusiva, la celebración de un acuerdo internacional corresponde

exclusivamente a la CE (por ejemplo, un acuerdo sobre comercio de mercancías o de pesca), pero si se trata de un ámbito de competencias compartidas (por ejemplo, medio ambiente) en unos casos su celebración corresponde a la CE por el juego de la doctrina AETR y en otros a los Estados miembros. Por otra parte es muy frecuente que en la práctica los acuerdos internacionales hayan de ser articulados como acuerdos mixtos, al estar en juego a la vez competencias comunitarias y de los Estados miembros (por ejemplo los acuerdos OMC). A estas dificultades se añaden, además, otros problemas de orden jurídico, por ejemplo en materia de responsabilidad internacional, sobre todo cuando se trata de la participación –de la Comunidad, de sus Estados miembros, o de ambos- en una organización internacional. La reforma en curso debería por ello incluir una precisión clarificadora de las competencias exteriores.

### **Competencias derivadas del Segundo y Tercer Pilar**

La Declaración de Niza se refiere a la delimitación de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros. No se debería por tanto restringir el análisis únicamente al Tratado CE, sino incluir también el Segundo y el Tercer Pilar de la Unión Europea, a los que se podría aplicar la distinción de competencias que se ha realizado más arriba, de manera que las competencias de la UE en el Segundo y Tercer Pilar deberían ser consideradas como competencias compartidas en el sentido del párrafo tercero del art. 5, excepto para el caso de la defensa en el que el art. 17 del TUE subraya el carácter complementario (aunque no de simple coordinación) de la competencia de la Unión en esta materia.

Similarmente a como ocurre en el caso del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, son las disposiciones materiales del TUE las que permiten identificar las tareas de la Unión y sus eventuales límites. También de acuerdo con el mismo criterio, estas tareas son definidas en términos de objetivos a alcanzar tanto en materia de política exterior y de seguridad común (art. 11) como en materia de cooperación policial y judicial (art. 29), y para la consecución de estos objetivos la Unión Europea se dota de diferentes medios de acción para hacerlo (arts. 12, 24, 34 y 38): principios y orientaciones generales; estrategias comunes; acciones comunes; políticas comunes; decisiones marco; decisiones; acuerdos internacionales; convenios; cooperaciones entre Estados miembros. Como resultado de estas tareas, los actos adoptados comprometen a los Estados miembros en su conducta, en función de su contenido y sus formulaciones.

Si los tres Pilares de la Unión se fusionaran en el 2004 en un único Texto del Tratado, entonces se produciría también la uniformización del sistema de distribución de competencias en las diferentes áreas que ahora están cubiertas por los tres Pilares.

## **EL OBJETIVO DE LA REFORMA DE 2004 DEBERÍA SER NO LA ELABORACIÓN DE UN CATÁLOGO POSITIVO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL, SINO UNA CLÁUSULA GENERAL QUE PRECISARA EL ALCANCE Y DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS**

Frente a un catálogo positivo o lista de competencias, siguiendo los modelos federales clásicos, sería más apropiado al modelo competencial comunitario establecer una cláusula general en la que se definieran de modo preciso los cuatro tipos de competencias (exclusivas, compartidas, implícitas y externas). Esta cláusula, que complementaría al actual art. 5 a través de un artículo 5 bis CE, podría completarse por una determinación más exacta de las diferentes formas y modalidades de la acción comunitaria: regulación directa, armonización, reconocimiento mutuo, medidas de coordinación, medidas de fomento y coordinación administrativa.

Este art. 5 bis CE establecería en primer lugar que la Comunidad Europea tiene poderes exclusivos para el comercio internacional de mercancías y en la protección de los recursos marinos biológicos. Los Estados miembros podrán actuar en estos ámbitos únicamente cuando se hallen autorizados o requeridos para hacerlo así por la Comunidad Europea.

Un segundo párrafo establecería que la Comunidad Europea tiene poderes complementarios en los ámbitos de la cultura, la educación, la formación profesional, la salud, el empleo, la política económica y la política industrial. El papel de la Comunidad Europea es el de apoyar o coordinar las políticas de los Estados miembros en estos campos.

Un tercer párrafo establecería que en todas las otras áreas cubiertas por este Tratado, la Comunidad Europea y los Estados miembros actúan según competencias compartidas. La Comunidad Europea ejerce estas competencias de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Estados miembros ejercitan sus competencias dentro de los límites establecidos por las otras normas del Tratado y por el derecho comunitario derivado.

Un cuarto párrafo establecería que los derechos y deberes de la Comunidad Europea y los Estados miembros tal y como se han definido en el párrafo anterior se aplican asimismo a la armonización de las legislaciones y regulaciones nacionales allí donde sea necesario para facilitar el ejercicio de las libertades fundamentales y para el establecimiento y funcionamiento del mercado interior.

Un quinto párrafo establecería que las competencias de la Comunidad mencionadas en los párrafos 2 y 3 pueden ser ejercitadas internamente o, cuando sea relevante, externamente. La dimensión externa incluye la acción unilateral de la Comunidad Europea y también la adopción de convenios o de acuerdos internacionales entre la Comunidad Europea y terceros estados.

En un último párrafo debería figurar que es la propia Carta de Derechos Fundamentales la que debe ser entendida como un catálogo de competencias negativas como límite basado en la protección de los derechos de los ciudadanos y de las instituciones sociales existentes a nivel nacional.

En cuanto al control del ejercicio de las competencias parece que debería atribuirse, como hasta la fecha, al Tribunal de Justicia; cualquier otra innovación orgánica (Cámara de la Subsidiariedad, parlamentos nacionales, Cámara especializada adscrita al parlamento europeo) sería difícil que pudiera llevar a cabo un control riguroso de naturaleza jurídico-constitucional como la que lleva a cabo el Tribunal de Justicia.

Con el fin de mantener el nivel actual de delimitación y distribución de competencias parece recomendable interferir lo menos posible en la autonomía organizativa interna de los Estados miembros. Lo mismo puede decirse de los intentos de renacionalizar determinadas políticas o de transformarlas, vaciando su contenido y sustituyéndolas por transferencias financieras directas. El esfuerzo por clarificar la distribución competencial en la UE, un proyecto de carácter netamente constitucionalizador, se compadece mal con una reducción de las transferencias financieras o una concentración de la acción comunitaria en un núcleo limitado de políticas, cuando en realidad lo que se deriva de la mayor precisión competencial es la necesidad de nuevas vías de transferencias horizontales en el contexto de una nueva constitución financiera para la Unión Europea.

Algo similar ocurre con las cláusulas de los art. 308 y 95 que deberían de ser precisadas y contar con la intervención del Parlamento Europeo a través del procedimiento de codecisión, pero en ningún caso suprimirlas.

## **“EL FUTURO DEL REPARTO DE TRABAJO EN LA UE. UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y SUS CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES”**

CLAUS GIERING, FUNDACIÓN BERTELSMANN

### **LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO PUNTO DE PARTIDA**

Europa quiere una constitución. Ésta deberá ser el fundamento sobre el que la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros puedan superar los desafíos del futuro. La primera piedra se puso en la Cumbre de Laeken. Tras las casi 60 preguntas que se plantean en la Declaración de Laeken se esconde una agenda que casi podría considerarse exagerada teniendo en cuenta las quejas de Niza y los múltiples problemas de política europea de los pasados meses. Porque la UE se ha propuesto nada menos que la revisión general de sus competencias, instituciones, procedimientos de decisión y Tratados:

La distribución y la delimitación de competencias entre los Estados miembros y la UE deben ser reordenados. Esto puede significar tanto una integración más profunda, sobre todo en materia de seguridad, como una renacionalización de cometidos.

Para conseguir un mayor grado de democracia, transparencia y eficiencia debe ser revisada la relación de las instituciones comunitarias entre ellas. En este contexto se pone en tela de juicio la estructura institucional vigente. De ello se derivará el debate acerca de la elección directa del Presidente de la Comisión, de un papel más importante para los parlamentos nacionales y la cancelación de los turnos semestrales de las Presidencias.

De camino hacia una constitución deberán simplificarse los Tratados vigentes. Las cuestiones centrales se refieren al final en la diferenciación entre Comunidad y Unión, la ubicación de una Carta de Derechos Fundamentales en el acervo de la jurisprudencia comunitaria, así como la creación de un Tratado básico que contenga todas las disposiciones relevantes para una constitución.

De esta forma la UE ha diseñado un plano sólido. Los déficits estructurales más importantes de la arquitectura actual de la Unión deberían ser discutidos y corregidos sin tabúes. La suma de respuestas a estas preguntas debería ser la creación de una Unión Política como la que se esbozó hace ya 10 años con el Tratado de Maastricht de 1991. Pero ni en éste ni en los Tratados de Amsterdam de 1997 y Niza de 2000 el Mercado Único y la Unión Monetaria están flanqueados por las estructuras políticas correspondientes. La Agenda de Laeken ofrece nuevamente la oportunidad de llevarlo a la práctica.

**Conclusión:** Con la Declaración de Laeken la Unión Europea (UE) ha planeado una revisión general de sus competencias, Instituciones, procedimientos de toma de decisión y Tratados. La reforma de la distribución de competencias seguramente será el cometido más difícil para la Convención y para la Conferencia Intergubernamental. Pues si el reajuste pretende tener éxito, en primer lugar debería mejorarse la atribución de responsabilidad política y, en segundo lugar, debería limitarse tanto la amenaza de sobrecarga de la capacidad de actuación de la UE como la tendencia hacia una creciente centralización en Bruselas. En tercer lugar, la UE debe poder desarrollar de forma eficiente y con legitimación democrática los cometidos que le han sido encomendados.

## **DE LA HABILITACIÓN INDIVIDUAL A LA CATEGORIZACIÓN**

La Unión Europea se encuentra sometida a una permanente presión de reforma. La integración se desarrolla como un proceso de adaptación paulatina a nuevos objetivos y cometidos. Desde que se constituyera la Comunidad Europea del Carbón y del Acero todo paso de reforma se ha caracterizado frecuentemente por la difícil negociación de compromisos entre los Estados miembros. El resultado de esta lógica negociadora es un sistema de varios niveles en el que diversos niveles de actuación se complementan para formar un complicado conjunto. El resultado han sido situaciones inextricables e imbricadas y competencias mixtas. Como consecuencia de este desarrollo, la UE está cimentada hoy sobre varios Tratados con cientos de artículos y sobre los protocolos y declaraciones que los acompañan. También dentro de los ámbitos individuales a menudo se ha procedido a una diferenciación adicional de los reglamentos correspondientes y a su tratamiento en documentos diversos, de forma que no resulta fácil distinguir cuáles son las competencias reales de la Unión Europea y cuáles las de los Estados Miembros.

En un principio, la combinación entre el establecimiento de objetivos en los Tratados y las habilitaciones para cometidos individuales era un requisito fundamental para el desarrollo dinámico del proceso europeo de unificación. Entretanto se pueden identificar muy claramente los problemas relacionados con todo ello. Su distribución no responde a un sistema definido, y tanto el alcance, como los instrumentos, los procedimientos y la efectividad jurídica del Derecho Europeo no quedan claros. Sólo la lista de cometidos contenida en el Artículo 3 del Tratado de la CE cita en total nueve normas distintas de actuación en 21 puntos: prohibiciones, Políticas Comunes, Políticas varias, medidas, aproximación de disposiciones, coordinación, afianzamiento, fomento o contribuciones.

Por ello, crece el malestar de los ciudadanos y de los Estados miembros y sus regiones frente al centralismo, la debilidad en la actuación y la ineficiencia de la UE. Para atajar este desarrollo desfavorable no tiene que ser reinventado el sistema político europeo. De lo que se trata, en cambio, es de hacer visible y comprensible la idea de la distribución que subyace. Cada uno de los numerosos pasos del desarrollo integrativo de las pasadas décadas albergan la razón de diseño político europeo que deberá quedar reflejada como la suma del acuerdo político entre los europeos si quiere encontrar conformidad. La Convención y la próxima Conferencia Intergubernamental se encuentran ante la labor de desembrollar el entramado de reglamentos europeos de competencias.

**Conclusión:** Dado que durante décadas la distribución de cometidos se ha desarrollado de forma evolutiva y orientándose por el consenso de los Estados miembros, la reforma no debería enfocarse desde el principio de la habilitación individual y así desde un debate sobre cada uno de los ámbitos políticos. Debería dirigirse hacia una categorización que clarifique los reglamentos y las directrices del reparto de trabajo entre los Estados miembros y la UE por una parte, y entre los órganos comunitarios por otra.

## **CATEGORIZACIÓN SEGÚN EL ALCANCE DE INTERVENCIÓN**

La categorización de las competencias que se oriente por la intención y el alcance de los poderes de intervención europeos puede ser el punto de partida para un reparto de trabajo comprensible y políticamente realizable. No ordena los ámbitos políticos de acuerdo con el principio vigente de la habilitación individual, sino a partir de categorías de cometidos claramente definidas. El enfoque formal para una categorización podría ser la lista de cometidos del Artículo 3 del Tratado de la CE. No obstante, esta relación debería ampliarse en las áreas políticas reguladas en otros apartados de los Tratados. Como consecuencia última debería eliminarse la separación entre el Tratado de la Unión y los Tratados Comunitarios. Estos deberían unificarse en un Tratado básico europeo. Sobre esta base y de acuerdo con el alcance de su intervención, pueden incluirse en cinco categorías prácticamente todos los poderes de decisión existentes:

Ámbitos constitucionales: Forman parte de ellos todas las disposiciones que regulen el reparto de cometidos, los derechos de soberanía de los Estados miembros o la adhesión de miembros. Las modificaciones de los Tratados en estas áreas suponen una intervención sustancial en los principios fundamentales del proceso de unificación.

Políticas exclusivas: Son los ámbitos políticos que han sido traspasados en su totalidad al nivel europeo para el culminación de la Unión Aduanera en el marco de la Unión Monetaria y para la salvaguarda del Mercado Único.

Políticas Comunes: Son aquellos ámbitos que se ejercen conjuntamente para la aplicación de los objetivos básicos de los Tratados, debido a que se trata de cuestiones transfronterizas, como son el culminación del Mercado Único y la puesta en práctica de las cuatro libertades de mercado, de una política medioambiental sostenible, de la prohibición de discriminación o de la cohesión económica y social.

Políticas complementarias: La UE apoya, fomenta y complementa los ámbitos de la política social, educación, cultura, sanidad, protección de los consumidores, industria o investigación y desarrollo si resulta beneficiosa para los Estados miembros una regulación a nivel de la UE.

Ámbitos coordinados: Éstos no son competencias comunitarias. La Unión Europea y sus órganos pueden colaborar a modo de apoyo, pero no son responsables políticos últimos. En la actualidad es la política de empleo la que se encuentra en el centro de atención de la coordinación. Forman parte de esta categoría áreas como la protección civil y el turismo.

Un reajuste que se oriente por este enfoque crea una mayor transparencia sin que sea necesaria una nueva y sustancial distribución de las competencias actuales. Sobre este fundamento es posible el posterior desarrollo de la estructura de competencias, ya sea por el traslado de cometidos específicos de una categoría a otra, ya sea por la asignación de procedimientos de toma de decisión específicos a cada una de las categorías.

**Conclusión:** En el aspecto cualitativo, el enfoque de una categorización debería ser la distinta intensidad de intervención de los poderes europeos. Las categorías que se proponen son los ámbitos constitucionales, las competencias exclusivas del ámbito europeo, políticas comunes, competencias complementarias y de apoyo, así como los cometidos de coordinación. Una categorización de esta índole tendría que partir formalmente del Art. 3 del Tratado de la CE.

## CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES

La amplia sistematización del reparto de cometidos no ofrece total protección ante los ocasionales excesos en el ejercicio de competencias. Sin embargo, a menudo la crítica de la sobrerregulación europea se refiere no tanto a las competencias a nivel

européo reguladas en los Tratados, sino a su ejercicio por parte de las instituciones comunitarias. En muchos casos sería suficiente que el legislador europeo hiciera correcciones de curso sin que fuera necesario modificar los Tratados. Esto se refiere, por ejemplo, a la Política Agrícola y Estructural o a la supervisión europea de las ayudas, sobre cuya reordenación se está debatiendo muy vehementemente en Alemania. Así sobre la base del Artículo 37 del Tratado de la CE, para el legislador comunitario sería posible devolver a los Estados miembros competencias en materia de política agrícola sin una modificación de los Tratados. Tampoco el derecho de la competencia europeo excluye a los Estados miembros de su competencia desde un principio, aparte de la prohibición general de ayudas. El diseño concreto de este ámbito se realiza primero a través de la jurisdicción europea.

Precisamente por ello la Comisión y el Consejo juegan un papel clave en la puesta en práctica de una distribución de trabajo de ésta índole de acuerdo con el principio de subsidiariedad. La existencia paralela de un gran número de Consejos de Ministros ha fomentado la utilización extensiva de poderes de actuación otorgados por el Tratado y la aprobación de decisiones contradictorias. La limitación del número de las rondas de Ministros y su subordinación clara al Consejo de Asuntos Generales como instancia central de coordinación y legislación mejoraría notablemente la coordinación y coherencia de las actividades legislativas europeas. Para que unas reformas de esta índole tuvieran éxito sería conveniente que se complementasen con una eficaz coordinación interna de la política europea por parte de los Estados miembros – al margen de que esté previsto el cargo de un Ministro para Europa o se encuentren otras soluciones.

En caso de conflictos de competencias debería ser el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el que tuviera la responsabilidad. La creación de nuevas instituciones jurídicas no ofrece más eficiencia y legitimidad en el arbitraje de conflictos. La clarificación jurídica podría encomendarse a un nuevo Tribunal de Competencias que, estuviera compuesto total o parcialmente por jueces constitucionales nacionales. Sin embargo, no está claro en qué consistiría su beneficio frente a la jurisdicción del Tribunal Europeo. Otro tanto sucede con las propuestas dirigidas a la creación de una "Comisión Europea de Subsidiariedad" para la previa clarificación política de conflictos competenciales, cuyos miembros deberían ser a su vez miembros de sus parlamentos nacionales. Finalmente terminaría creándose una tercera cámara a nivel de la UE y, por tanto, estructuras de decisión aún más complicadas.

**Conclusión:** El reajuste sistemático de las competencias llevaría ya a una mayor transparencia. Sin embargo, persiste el la dificultad de que no son comparables las políticas individuales, incluso dentro de estas categorías o en sí mismas. Esto se debe sobre todo a que, con instrumentos varios, actúan actores distintos y de acuerdo a procedimientos diversos. Un sistema nuevo es, por tanto, insuficiente si no va unido a una clarificación y optimización del reparto de trabajo y de poderes entre los órganos comunitarios.

## **CONSECUENCIAS PARA EL PROCEDIMIENTO DE TOMA DECISIÓN**

Los órganos comunitarios y los actores de los Estados miembros están integrados por procedimientos de naturaleza diversa y con derechos de participación y mayorías de diversa índole – sobre todo en el Consejo -, en la toma de decisiones y en legislación a nivel europeo. La atribución de los distintos fundamentos jurídicos del Tratado de la CE y del Tratado de la UE en relación a los procedimientos de decisión específicos y viceversa es, sin embargo, muy difícil. Esto se debe en parte a que los fundamentos jurídicos no están recogidos sistemáticamente en el sentido del principio de la habilitación individual, sino que están repartidos por los Tratados de acuerdo con los cometidos. Por otra parte, los artículos correspondientes describen numerosas variantes de procedimiento, referencias y excepciones también dentro de los campos políticos específicos, por lo que apenas hay ámbitos políticos que se refieran a un solo procedimiento. De esta forma se dificulta más aún la atribución clara a categorías concretas de cometidos.

Sería claro y comprensible que a las categorías de competencia les fueran asignados como regla los procedimientos adecuados. Para competencias exclusivas, compartidas y complementarias habría que prever como procedimiento regular en la legislación una transición general hacia un procedimiento de codecisión de mayoría cualificada en el Consejo, para que la creciente heterogeneidad de intereses en una Europa grande no impida la adopción de las necesarias decisiones. Un procedimiento coordinado por los Estados miembros con una posible participación del Parlamento Europeo y de la Comisión, a las que se informaría, encontraría aplicación en los ámbitos de las actividades de mera coordinación. La unanimidad y la reserva de ratificación deberían seguir vigentes en todas las decisiones "constitucionales". La limitación a tres procedimientos básicos con ámbitos de aplicación claramente definidos crea, además, un mayor equilibrio en la colaboración entre el Parlamento Europeo y el Consejo. Los ámbitos de competencias de la Comisión serán delimitados nítidamente. Los parlamentos nacionales conservan su papel central en lo referente al traspaso de competencias y a las reformas constitucionales.

Una reforma de los reglamentos relativos al desarrollo de competencias no debería terminar en los procedimientos de decisión, sino ocuparse también de los instrumentos de actuación existentes. La diferenciación actual entre reglamento, directiva, decisión y recomendación y sus diversos ámbitos de aplicación no se orientan por ningún patrón de ordenación lógico. Sería más sistemático decidir sólo en el ámbito de las Políticas Exclusivas y Comunes sobre leyes y decisiones vinculantes. Allí donde la UE disponga de competencias complementarias tendría que limitarse a leyes marco, recomendaciones u otras formas de apoyo como medidas de apoyo financiero. En el área de actividades de coordinación estaría permitida el dictamen no vinculante.

**Conclusión:** La consecuencia de un sistema transparente de competencias será asimismo una simplificación y mejora del procedimiento de toma de decisión y de legislación. Para alcanzar una mayor transparencia y eficiencia debería limitarse aún más el número de procedimientos e instrumentos de actuación así como sus variantes. Los procedimientos básicos simplificados deberían aplicarse como norma estándar para categorías individuales dentro del sistema por el que se opte.

## **LA CATEGORIZACIÓN COMO PARTE DE LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS TRATADOS**

La consolidación del acervo jurídico comunitario de la integración europea, que se ha desarrollado históricamente, en un documento que abarque los objetivos y las barreras, las competencias, los procedimientos y las instituciones forma parte de los cometidos de la política europea no llevados a la práctica. La simplificación de los Tratados no es sólo una labor redaccional y técnica – de lo que se trata es de hacer palpable la calidad constitucional que ha alcanzado la integración. De esta forma se crea la base para el establecimiento de un sistema de gobierno europeo cuyo objetivo sea el desarrollo de una constitución para Europa. El ancla de este proceso podría ser la división de los Tratados:

En un Tratado básico europeo deberían reunirse los objetivos principales de la Unión, los derechos y valores fundamentales, la distribución de competencias, la estructura institucional, los procedimientos de toma de decisión, así como el orden financiero. La Carta de Derechos Fundamentales aprobada en Niza debería formar parte del Tratado básico. La modificación de estas disposiciones debería cumplir requisitos constitucionales y superar un proceso de ratificación en todos los Estados miembros.

El gran número de disposiciones de aplicación y de artículos referentes al derecho organizativo deberían ser reunidos en un tratado adicional. En este ámbito podría crearse un procedimiento simplificado de modificación por vía de decisión mayoritaria y

con participación y control parlamentarios. El requisito para ello sería a su vez la creación de una clara distribución de competencias vía categorización.

Un Tratado básico como éste facilitaría a los ciudadanos de Europa la comprensión del orden político de la UE y la identificación con Europa. Sobre la base de las disposiciones de aplicación, el derecho europeo tendría mayor capacidad de reacción ante un cambio en las exigencias. Una vez que los objetivos, la atribución y los principios de las competencias de la Unión Europea de la primera parte estén regulados de forma precisa, tampoco existe la amenaza de una centralización silenciosa por la división de los Tratados. Los gobiernos de los Estados miembros y los parlamentos nacionales conservarían su papel decisivo en el desarrollo de la integración.

**Conclusión:** Una estructura de competencias comprensible es uno de los rasgos de un orden político transparente. Sin embargo, no está desligada, sino que debería formar parte de una constitución de la UE que forme un todo. El reajuste de las competencias requiere la simplificación de los Tratados en el sentido de un acuerdo coherente y de una estructura sistemática. Al igual que tampoco la simplificación de los Tratados apenas es imaginable sin una mayor precisión de la vigente distribución de competencias. Por tanto, los objetivos, los derechos fundamentales, las competencias, las Instituciones y los procedimientos de decisión deberían quedar resumidos en un Tratado básico.

## **UNA NUEVA CALIDAD DE LA INTEGRACIÓN**

En Laeken fue esbozado el camino hacia una constitución para Europa. Pero no fue planteada al menos una de las cuestiones centrales: ¿cómo se financiará todo esto? La redistribución de los cometidos significa finalmente el establecimiento de las futuras prioridades de actuación de Europa. Las cuestiones relativas a la seguridad, se refieran a la política exterior o interior, a la seguridad social o a la protección de los consumidores, ganarán en importancia en sus aspectos transfronterizos. La intensidad del compromiso europeo, sobre todo en cuanto a la Política Agrícola y Estructural, deberá ser reducida en relación con aquellas. Pues estas dos áreas representan más del 80% del presupuesto de la UE. A ello hay que añadir que el próximo marco financiero del año 2006 deberá ser aprobado con 25 o más Estados miembros. Cualquier impulso político de la reforma 2004 podría entonces perderse en luchas político-financieras de repartición. Por tanto, la cuestión de la financiación no puede ser debatida desligada del establecimiento de prioridades y competencias políticas. Los Estados miembros no deberían separar ambos temas, tal y como sucedió en la reforma

de los Tratados de Amsterdam y en la reforma financiera impulsada por la Agenda 2000. Si juntos establecemos los objetivos y prioridades para Europa y los justificamos de forma comprensible para los Estados miembros y para los ciudadanos, también resultará más fácil la puesta a disposición de los recursos necesarios y su repartición para llevar los proyectos a la práctica.

Deberíamos enfrentarnos a este debate, pues la Unión Europea se ha propuesto importantes tareas. Con los cinco proyectos centrales actuales, es decir, la reforma de los Tratados, la ampliación, el Proceso de Lisboa, la creación de una Fuerza de Acción Rápida y el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y derecho, se pretende crear una nueva calidad de integración hasta el 2004. La Unión Europea se convertirá en una amplia comunidad de seguridad y estabilidad con una base contractual de índole constitucional. Esto tendrá consecuencias de concepción en cuanto a la aceptación y al posterior desarrollo del proceso de integración. La creación del Mercado Único y la introducción del Euro han demostrado que las visiones pueden hacerse realidad. Muchos europolíticos han presentado ya planes del futuro orden político de una UE cada vez mayor que van mucho más allá de la agenda reformadora 2004. Bajo este prisma, la próxima Conferencia Intergubernamental será una estación importante en el camino hacia el culminación del sistema político de la Unión Europea. Cuantos más cometidos estatales desarrolle la Unión Europea y cuanto más incida la integración en la vida cotidiana de los ciudadanos, tanto más importante será la precisión del plano de construcción de una Europa capaz de enfrentarse a los retos del futuro.

**Conclusión:** Con los cinco proyectos centrales, es decir, la reforma de los Tratados, la ampliación, el Proceso de Lisboa, la creación de una Fuerza de Acción Rápida y el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y derecho, se pretende crear una nueva calidad de integración hasta el 2004. Si la profundización en la integración política no puede mantener el ritmo de la ampliación de Estados miembros y de cometidos de la UE, aquellos Estados miembros que consideren imprescindible una Unión Política para el futuro de Europa avanzarán como vanguardia. Independientemente de la forma que adquiera cada una de las reformas hasta el año 2004, una cosa está clara: la Unión Europea tendrá un diseño nuevo en los próximos años.

**ANEXO: ESQUEMA DE LAS CATEGORÍAS Y DE LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS, PROCEDIMIENTOS E INSTRUMENTOS**

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN DE LA CATEGORÍA	ATRIBUCIÓN SEGÚN EL ALCANCE DE INTERVENCIÓN	POSIBLE ATRIBUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS	POSIBLE ATRIBUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS
Cuestiones constitucionales	Disposiciones que, en caso de modificaciones, se refieran a una intervención sustancial en la distribución de cometidos, en los derechos constitucionales o de soberanía de los Estados Miembros o de la Unión	Suspensión de los derechos de voto (Art. 7 TUE)  Revisión de los tratados (Art. 48 TUE)  Ingresos (Art. 49 TUE)  Regimen lingüístico (art. 290 TCE)  Asociaciones (Art. 310 TCE)	Procedimiento de aprobación y unanimidad	Reforma constitucional, Conferencias Intergubernamentales
Políticas exclusivas (UE)	Ámbitos políticos que (tras ser ratificados) hayan sido traspasados completamente al nivel europeo. Al igual que en la Ley Fundamental alemana, los Estados miembros sólo tienen el poder de legislación en la medida en que hayan sido expresamente habilitados para ello en un acto de legislación (ley) europeo.	Salvaguarda del Mercado Único  Prohibición de aranceles aduaneros y restricciones cuantitativas (Art. 23-31 TCE)  Cuatro libertades de mercado (Art. 39-60 TCE)  Competencia (Art. 81-89 TCE)  Política Monetaria (/Económica) (Art. 98-124 TCE)  Política Comercial (Art. 131-134 TCE)  Asociación (Art. 182-188 TCE)	Procedimiento de codecisión y mayoría cualificada en el Consejo	Leyes (Reglamentos, Directivas, Decisiones vinculantes)

Políticas Comunes	<p>Políticas que tienen que ser ejercidas conjuntamente para alcanzar los objetivos fundamentales (Mercado Único, Unión Económica y Monetaria, Cohesión, etc). En su ejercicio (y ampliación) son de aplicación los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como la primacía del Derecho de la Unión. Los Estados miembros solo pueden actuar con independencia cuando la Unión no ha hecho uso de sus derechos.</p>	<p>Ciudadanía de la Unión (17-22 TCE)</p> <p>Agricultura/Pesca (Art. 32-38 TCE)</p> <p>Visados, asilo, inmigración (61-69 TCE)</p> <p>Política de transportes (Art 70-80 TCE)</p> <p>Culminación del Mercado Único</p> <p>Cuestiones tributarias, aproximación de legislaciones (Art. 90-97 TCE)</p> <p>Aduanas (Art 135 TCE)</p> <p>Prohibición de discriminación (141 TCE)</p> <p>Política estructural (Art. 158-162 TCE)</p> <p>Política medioambiental (Art 174-176 TCE)</p> <p>Acuerdos Internacionales (Art. 300 TCE)</p> <p>Energía (TCECA y TCEEA)</p> <p>PESC (Art. 11-28 TUE)</p>	Procedimiento de codecisión y mayoría cualificada en el Consejo	Leyes (Reglamentos, Directivas, Decisiones vinculantes)
-------------------	---	---	---	---

<p>Políticas complementarias</p>	<p>La Comunidad apoyará, fomentará y complementará cuando un reglamento de aplicación en el ámbito de la UE resulte en un beneficio para los Estados miembros. Se limitará a directivas marco y recomendaciones. La aplicación y la competencia primera en estos ámbitos corresponderá sólo a los Estados miembros.</p>	<p>Política social (Art. 136-148 TCE)  Educación (Art. 149-150 TCE)  Cultura (Art. 151 TCE)  Protección de la salud (Art. 152 TCE)  Protección de los consumidores (Art. 153 TCE)  Redes transeuropeas (Art. 154-156 TCE)  Política industrial (Art. 157 TCE)  I+D (Art. 163-173 TCE)  Desarrollo (Art. 177-181 TCE)  Materia penal (Art. 29-42 TUE)</p>	<p>Procedimiento de audiencia o codecisión y mayoría cualificada en el Consejo</p>	<p>Leyes marco/directivas marco y recomendaciones</p>
<p>Coordinación (abierta)</p>	<p>Estas no son competencias comunitarias. La Comunidad y sus órganos pueden participar a modo de apoyo pero no tienen responsabilidad política. Tras el desarrollo de Lisboa debería encontrarse una formulación que limite los excesos tanto en las tendencias centrífugas como en las centrípetas.</p>	<p>Empleo (Art. 125-130 TCE)  Protección civil y turismo (no hay artículos en el Tratado)  Proceso de Lisboa (no hay artículos en el Tratado)</p>	<p>Información (coordinación abierta) o audiencia y unanimidad en el Consejo</p>	<p>Recomendaciones y dictámenes no vinculantes.</p>



