

## II

# LA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS

Por ENOCH ALBERTÍ ROVIRA

### SUMARIO

1. LA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS EN EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: 1.1. *Introducción. La cuestión competencial de la Unión: del olvido de Niza al estrellato de la Convención.* 1.2. *Algunas cuestiones anejas a tener en cuenta: (i) la posible relación inversa entre integración competencial e integración institucional. (ii) la diversidad de niveles de integración y de niveles competenciales. (iii) y la participación regional como cuestión europea.*—2. EL SISTEMA ACTUAL DE DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS: 2.1. *La atribución de competencias a la Comunidad según un método finalista...* 2.2. *... que ha permitido hacer avanzar el proceso de integración...* 2.3. *... pero que resulta excesivamente confuso y complejo...* 2.4. *... y poco susceptible de control.* 2.5. *... en el que se producen desajustes entre las misiones que hoy se demandan a la Unión y las competencias de que dispone.*—3. PRINCIPALES LÍNEAS DE REVISIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA: 3.1. *Un compromiso necesario entre el método finalista y una mayor delimitación de responsabilidades...* 3.2. *... que debe conseguir una mayor claridad y simplicidad del sistema competencial de la Unión...: (i) que explicita los principios generales sobre los que se sustenta. (ii) que establezca una tipología general de las competencias comunitarias. (iii) y que prevea con carácter general los instrumentos jurídicos de actuación y sus procedimientos de adopción.* 3.3. *... manteniendo la capacidad de adaptarse a las nuevas necesidades del proceso de integración, siendo al mismo tiempo limitado y controlable...* 3.4. *... y adecuado a las misiones de la Unión en el contexto actual.*

1. LA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS  
EN EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1. *Introducción. La cuestión competencial de la Unión: del olvido de Niza al estrellato de la Convención*

La Conferencia Intergubernamental de 2000, que concluyó en diciembre de aquel año con el Tratado de Niza, por el que se modifican los Tratados de la Unión y los constitutivos de las tres Comunidades Europeas (1), aprobó también una Declaración final, titulada significativamente «sobre el futuro de la Unión», que indicaba con claridad que la CIG 2000 y el Tratado de Niza, lejos de significar el punto de llegada en la modificación de los Tratados fundacionales para adecuar la Unión a los nuevos tiempos y prepararla para digerir la incorporación de los países de la antigua órbita soviética, constituía más bien el pistoletazo de salida de un proceso de revisión general de la configuración de la Unión, que abordara las grandes cuestiones que habían sido sacrificadas en Niza en aras a conseguir de manera inmediata las condiciones institucionales mínimas que permitieran la ampliación, proceso que debería culminar con una nueva Conferencia Intergubernamental a celebrar en 2004. Entre estas cuestiones pendientes se encuentra, en un destacado lugar, y especialmente por insistencia alemana, la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros. Y respecto de esta cuestión, la propia Declaración final indica la orientación general que debe recibir su tratamiento: debe abordarse «*la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad*».

El Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, concretó a su vez este mandato general, mediante el ya famoso método inquisitivo introducido por la presidencia belga, que dio lugar a la formulación de las 64 preguntas en las que se descomponen los cuatro grandes temas de debate de Niza, preguntas que ofrecen al mismo tiempo la orientación general que debe enmarcar el tratamiento de estas cuatro grandes cuestiones. Muchas de estas preguntas se refieren, de manera más o menos directa, a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados (2).

---

(1) Aunque la firma se retrasó hasta el 26 de febrero de 2001, debido a la complejidad de los textos aprobados.

(2) Sin ánimo exhaustivo, algunas de las más significativas son las siguientes: «¿Podríamos a tal fin (hacer más transparente el reparto de competencias) hacer una distinción más clara entre tres tipos de competencias: las competencias exclusivas de la Unión, las competencias de los Estados miembros y las competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros? ¿A

La Convención Europea, constituida en marzo de 2002 por decisión del Consejo Europeo de Laeken para preparar la tarea de la Conferencia Intergubernamental donde se debe decidir la revisión de los Tratados, se ha ocupado repetidamente de la cuestión competencial y, aun cuando no se haya creado un grupo de trabajo específico en la materia, ésta ha estado presente de forma destacada en prácticamente todos los grupos: en algunos casos, de forma directa y principal (grupos I —subsidiariedad— y V —competencias complementarias—), en otros, por conexión inescindible con el objeto que debían tratar (grupo IX —simplificación—, que abordó los instrumentos de acción de la Unión y sus procedimientos), y en otros, en fin, porque en su seno se trataban competencias sustantivas de la Unión (grupos V —gobernanza económica—, VII —acción exterior—, VIII —defensa—, X —libertad, justicia y seguridad—, XI —Europa social—). Incluso en los grupos de trabajo

---

qué nivel se ejercitan las competencias de la manera más eficaz? ¿Cómo aplicar aquí el principio de subsidiariedad? ¿No debería precisarse que toda competencia que no esté atribuida por los Tratados a la Unión, corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros? ¿Cuáles son las consecuencias de ello? ¿De qué manera pueden tomarse como guía (para un reajuste en el reparto de las competencias) las esperanzas del ciudadano? ¿Qué misiones podrían derivarse de ello para la Unión? ¿Qué tareas sería preferible confiar a los Estados miembros? ¿Cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherentes? ¿Hay que reactualizar las tareas de Petersberg? ¿Deseamos adoptar un enfoque más integrado en lo que se refiere a la cooperación policial y en materia penal? ¿Cómo reforzar la coordinación de las políticas económicas? ¿Cómo podemos intensificar la cooperación en los ámbitos de la inserción social, el medio ambiente, la salud y la seguridad de la alimentación? ¿No debe confiarse la gestión cotidiana y la aplicación de la política de la Unión de modo más explícito a los Estados miembros y, allí donde su Constitución lo prevea, a las regiones? ¿No deben obtener garantías de que no se atentará contra sus competencias? ¿Cómo garantizar que en el reparto renovado de competencias no se produce una sigilosa ampliación de las competencias de la Unión o un asalto a las competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones? ¿Cómo garantizar al mismo tiempo que no se debilite la dinámica europea? ¿Deben revisarse a tal fin los artículos 95 y 308 del Tratado a la luz del acervo de la jurisprudencia? ¿Deben delimitarse mejor los distintos instrumentos de la Unión y reducirse su número? ¿Debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación? ¿Debe reducirse el número de instrumentos legislativos: normas directas, legislación marco e instrumentos no vinculantes (dictámenes, recomendaciones, coordinación abierta)? ¿Es o no deseable recurrir más a menudo a la legislación marco, que deja más margen a los Estados miembros para realizar los objetivos políticos? ¿Para qué competencias son la coordinación abierta y el reconocimiento mutuo los instrumentos más adecuados? ¿Sigue siendo el principio básico de proporcionalidad el más adecuado? ¿Deben centrarse (los parlamentos nacionales, en su participación en la arquitectura europea) en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad? ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares? ¿La simplificación y redistribución de competencias no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional?

con mandatos aparentemente más alejados de la cuestión competencial, ésta ha tenido igualmente una presencia evidente en sus debates y en sus informes finales (grupos III —personalidad jurídica— y IV —Parlamentos nacionales—).

En el momento de escribir este artículo los trabajos de la Convención no han finalizado aún, pero no es excesivamente aventurado suponer que la tarea de plasmar en el futuro Tratado una delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados que se ajuste a los criterios de Niza y responda de manera adecuada a las preguntas de Laeken va a ser una de las de mayor trascendencia y también de mayor dificultad, técnica y política, con las que va a tener que enfrentarse en el momento de redactar sus recomendaciones o, en caso de no obtener el consenso requerido, las diversas opciones que se presentan (3).

Precisamente por el momento en que se sitúa este artículo, aún en pleno proceso convencional, no puede pretender realizar un balance de los debates habidos ni de sus resultados en torno a esta cuestión crucial. Con él se pretende simplemente analizar de manera sintética el sistema actual de atribución de competencias a la Comunidad y alguno de los principales problemas que presenta, así como indicar algunas líneas de reflexión sobre los mismos y algunas de las cuestiones que se han suscitado en el debate actual, en cuyo transcurso parece que se van decantando ciertas vías de tratamiento y de reforma, alrededor de las cuales va formándose un consenso que bien pudiera cristalizar en el futuro Tratado que instituya la Constitución europea, para emplear la sugerente expresión empleada en el Anteproyecto de Tratado constitucional elaborado por el Praesidium de la Convención en octubre de 2002 (4).

Sin embargo, antes de entrar en ello, creo conveniente enmarcar muy brevemente la cuestión competencial en el contexto más amplio en el que se desenvuelve, pues ésta no es sino una pieza más en el proceso de integración europea, que comprende otros elementos con los que guarda una estrecha relación y con los que interactúa.

---

(3) La misión de la Convención, según el encargo del Consejo de Laeken, es elaborar un «documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso». El propio Consejo de Laeken precisó que este documento final, junto con el resultado de los debates nacionales, «servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas».

(4) CONV 369/02, presentado por el Presidente al Pleno en la sesión del día 28 de octubre de 2002.

## 1.2. *Algunas cuestiones anejas a tener en cuenta*

### (i) *la posible relación inversa entre integración competencial e integración institucional,*

La primera cuestión que hay que tener en cuenta es la relación que puede producirse en el proceso de integración europea entre la vía de reforzar las instituciones comunitarias y la vía de atribuir a la Unión mayores poderes o competencias. Porque no necesariamente debe darse una relación directamente proporcional entre ambos términos, como vías por donde discurre y avanza al mismo tiempo el proceso de integración. En efecto, algunas de las propuestas lanzadas en el debate (5) y que pretenden unas instituciones de la Unión más fuertes, incluso de configuración federal, se acompañan también con la propuesta de unos niveles competenciales reducidos, inferiores incluso a los que hoy tienen las instituciones comunitarias. Y, en efecto, es posible pensar que la relación entre estos dos elementos básicos de la integración europea (instituciones y competencias) se articule hoy más bien en términos de relación inversamente proporcional: a mayor integración institucional, menos competencias en manos de estas instituciones fuertes. Y a menor integración institucional, más amplias podrían ser las competencias de estas instituciones más débiles.

Esta aparente paradoja se explica, naturalmente, por el hecho de que la Unión es hoy por hoy una comunidad de Estados, donde la disposición sobre las competencias comunitarias (la *kompetez-kompetenz*) corresponde a éstos y no a las instancias de la Unión, que requeriría para ello instituciones que pudieran representar a un *demos* europeo (hoy inexistente) al que se hubiera reconocido poder constituyente (hoy impensable). En esta situación, no es arriesgado afirmar que los Estados probablemente se sienten más dispuestos a ceder competencias a la Unión si mantienen un alto nivel de intervención y de control sobre el sistema institucional que las ha de ejercer, mientras que pueden presentar una fuerte resistencia a otorgar competencias importantes a instituciones en cuyas decisiones ya no ejercen ningún control.

Pero esta relación inversamente proporcional que hoy vincula el sistema institucional y el sistema competencial de la Unión no tiene por qué mantenerse siempre así, e incluso podría cambiar, dando paso a desarrollos distintos. En efecto, si se dota a la Unión de amplios poderes, su ejercicio puede exigir, tarde o temprano, como consecuencia casi natural, que se refuerce la capacidad de las instituciones para actuarlos con eficacia, lo cual querrá de-

---

(5) Especialmente la propuesta alemana que lanzó J. Fischer, Ministro de Asuntos Exteriores alemán, en una conferencia en la Universidad Humboldt de Berlín el día 12 de mayo de 2000.

cir en la mayor parte de los casos reforzar su autonomía respecto de los Estados. La dinámica del ejercicio de los poderes de la Unión — y más si se trata de una Unión con un número de Estados muy superior al actual— puede conducir así hacia al fortalecimiento de las instituciones comunitarias. Pero también es cierto que puede ocurrir lo contrario: ante la incapacidad de actuación de las instituciones comunitarias, las competencias atribuidas pueden ir diluyéndose. Hoy por hoy, creo que es prácticamente imposible apostar con alguna seguridad por uno u otro escenario.

(ii) *la diversidad de niveles de integración y de niveles competenciales,*

Otro elemento general a tener en cuenta en la reflexión sobre la delimitación competencial entre la Unión y los Estados es la posibilidad de que la Unión no disponga de competencias homogéneas respecto de sus miembros, dando lugar a una construcción europea que a veces se ha denominado como de geometría variable. Ésta es una cuestión de gran alcance en el proceso de construcción europea, que ha estado suscitada ya de manera explícita en muchas ocasiones (los conceptos de «países-vanguardia», de «núcleo duro» de la integración o de «centro de gravedad europeo» que se han venido manejando últimamente son un reflejo de la misma), y que hoy tiene ya manifestaciones concretas: la zona euro abarca «sólo» 12 Estados de los 15 actuales (y los 10 que ingresarán en la Unión en el año 2004 quedarán también probablemente excluidos por bastante tiempo), y los propios Tratados prevén el mecanismo de las cooperaciones reforzadas (arts. 40, 43-45 TUE, y art. 11 TCE), proporcionando base legal a esta integración de geometría o de ritmos variables, que se aplica ya en el ámbito de la supresión de los controles en las fronteras (6).

La cuestión que se plantea (y que tendrá todavía más sentido con una Unión de 25 miembros y, después, de 27 o más, con un nivel interno de diversidad y de heterogeneidad superior al actual) es la de si es posible, y conveniente, mantener un nivel de integración igual y homogéneo para todos los miembros (hoy por hoy en la dimensión competencial, aunque no se puede excluir tampoco un cierto reflejo institucional), o en cambio hay que tender hacia la diferenciación de niveles y de ritmos, bien porque no todos los miembros estén en condiciones de lograr ciertas cotas de integración, bien porque no estén dispuestos a alcanzarlas, cediendo (o poniendo en común) los poderes internos que corresponda.

---

(6) Acuerdo de Schengen, Protocolo n.2 al TCE, incorporado por el Tratado de Amsterdam.

Estas circunstancias obligan a plantear en el actual debate si el mecanismo de las cooperaciones reforzadas resulta adecuado para permitir el avance particular de algunos en el proceso de integración, o bien tiene que ser revisado. En todo caso, baste aquí el apunte de que, probablemente, el criterio a mantener no puede ser muy distinto del que ahora preside el mecanismo de la cooperación reforzada: no impedir que los Estados que lo deseen puedan ir más lejos en la integración (esto es, que el nivel de integración no se tenga que situar siempre y necesariamente en el nivel de quienes desean una menor integración), y a la vez garantizar que esta cooperación reforzada no se haga con perjuicio de la integración general y que, en todo caso, quede siempre abierta a quien desee incorporarse.

(iii) *y la participación regional como cuestión europea.*

Tradicionalmente, la estructura territorial interna de cada Estado y el reparto de competencias entre sus diversos niveles de gobierno se ha considerado desde la Comunidad como una cuestión exclusivamente interna de cada uno de ellos, en virtud del principio de autonomía institucional. Sin embargo, la existencia de regiones con poderes legislativos en algunos Estados miembros no puede ser absolutamente ignorada desde una perspectiva comunitaria y, de hecho, se pueden observar últimamente ciertos signos en el sentido de que la Unión empieza a considerar también el nivel regional de gobierno, allá donde exista, y especialmente cuando éste dispone de poderes legislativos. Los miembros de la Unión son los Estados, pero algunos Estados [que agrupan a más de la mitad de la población comunitaria (7)] presentan una estructura compuesta de poder, que tiene que acabar reflejándose de un modo u otro en la propia Comunidad.

La introducción en Maastrich del Comité de las Regiones (pese a su composición heterogénea y sus funciones limitadas) y la apertura del Consejo, con condiciones, a los representantes regionales (nuevo art. 203 TCE), las diversas ideas que ha lanzado la Comisión en el sentido de mantener una relación directa con las regiones, tanto por lo que refiere a la ejecución del derecho comunitario y la gestión de políticas y programas (8) como también

---

(7) En la actualidad, 8 de los 15 Estados miembros cuentan en su seno con regiones dotadas de poderes legislativos (74 en total), que representan al 56 por 100 de la población total de la Unión.

(8) El Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, ponente Alain Lamassoure, Comisión Constitucional, Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2002 (inicial), indica que entre un 70 por 100 y un 80 por 100 de los pro-

para consultarles ciertas propuestas e iniciativas que les afecten (9), las claras menciones a la necesaria participación regional en diversos informes del Parlamento Europeo [Informe Lamassoure (10) e Informe Napolitano (11), aunque en sus versiones finales hayan quedado diluidos en este aspecto], o las menciones que también hizo a las regiones el Consejo Europeo en su Declaración de Laeken, son hechos todos ellos que indican de un modo bastante claro, aunque aún tímido, una apertura de la Unión a la realidad regional. Este movimiento de fondo puede suponer el inicio de un camino para buscar fórmulas de relación entre la Unión y las regiones, en los ámbitos tanto de la ejecución y la gestión como también de la intervención en los procesos de decisión comunitarios. La participación regional puede producirse también en el futuro, de acuerdo con demandas hoy ya planteadas (12), en el mecanismo de aplicación y control del principio de subsidiariedad y en el acceso al TJCE, para defender sus competencias frente a la Comunidad, entre otros aspectos. Por todo ello, y aun cuando no podamos dedicarle aquí mayor espacio, la existencia de las regiones con poderes legislativos es también un elemento que ha de estar presente en la reflexión sobre la reforma del sistema competencial de la Unión.

---

gramas comunitarios son gestionados por las administraciones territoriales de los Estados miembros.

(9) *Vid. La Gobernanza europea. Un Libro Blanco*. Comisión Europea, Bruselas, 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final, con propuestas tanto en el sentido de la ejecución del derecho y las políticas comunitarias, que han empezado ya a ser concretadas, a diversos niveles (así, la Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2002 «Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales» — COM (2002) 709 final, y la Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo, de 11 de diciembre de 2002, COM (2002) 704 final).

(10) Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, aprobada el 16 de mayo de 2002

(11) Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea, aprobada el 14 de enero de 2003.

(12) Declaración política de 7 regiones constitucionales europeas (Baviera, Cataluña, Escocia, Flandes, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo y Valonia), de 5 de julio de 2001, hecha en Bruselas; Conferencia de Presidentes de las Regiones con poderes legislativos, en sus reuniones de Barcelona (24 de noviembre de 2000), Lieja (15 de noviembre de 2001) y Florencia (14 y 15 de noviembre de 2002), especialmente la Declaración adoptada en la reunión de Florencia, o las sucesivas declaraciones de la Conferencia de Asambleas Regionales Europeas, constituida en Oviedo en octubre de 1997.



## 2. EL SISTEMA ACTUAL DE DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS

### 2.1. *La atribución de competencias a la Comunidad según un método finalista...*

Las competencias de la Comunidad Europea, ya desde las inicialmente previstas por el Tratado CECA de 1951, ya extinguido, son competencias de atribución. Ello implica que son limitadas y que la competencia original y residual corresponde a los Estados miembros, que ceden parte de sus poderes soberanos a la Unión. Esta atribución de poderes, sin embargo, no sigue los cánones habituales de los sistemas estatales federales o compuestos, en general (en los cuales, dicho muy esquemáticamente, se asigna a la instancia central una lista más o menos concreta de materias y se determinan, con mayor o menor precisión, las funciones que sobre estas materias puede realizar), sino que se vertebra sobre el eje de las finalidades que debe lograr la Unión y que justifican su existencia (13).

Los Tratados fundacionales, en efecto, establecen una serie de objetivos y de finalidades, de carácter general, que son fundamentalmente los citados en el artículo 2 TUE y, específicamente en el ámbito comunitario, en el artículo 2 TCE, entre los que destacan los de promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible, así como la elevación de la calidad de vida y la cohesión económica y social, mediante el establecimiento de un mercado común, de una unión económica y monetaria y de un conjunto de políticas comunes. Estos objetivos y finalidades no dan lugar, por sí mismos, a competencias comunitarias, pero constituyen el primero paso hacia su definición y concreción, mediante la determinación en los Tratados de las acciones necesarias para lograr estos objetivos y, después, de las concretas actuaciones que se habilitan a favor de las instituciones comunitarias para llevar a cabo tales acciones. El método de atribución finalista de competencias a la Comunidad se basa por tanto en la correlación (que, como se dirá después, no siempre es exacta) entre finalidades generales de la Comunidad, acciones se-

---

(13) Sobre el sistema competencial de la Comunidad, con un examen en contraste con los sistemas federales, *vid.* J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, 1997, y A. I. SÁNCHEZ RUIZ: *Federalismo e integración europea. La distribución de competencias en los sistemas alemáns y comunitario*, Bilbao, 1997. Un reciente ensayo de categorización general del sistema competencial de la Unión, en A. VON BOGDANDY, J. BAST: «El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.) y R. ALONSO GARCÍA (subdir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, 2002, pág. 19 y s.

ñaladas para conseguirlas y actuaciones habilitadas para realizar tales acciones.

Este sistema de atribución, sin embargo, ha ido evolucionando con el tiempo. Con las sucesivas reformas de los Tratados originarios (y especialmente con el Acta Única, el Tratado de Maastrich y el Tratado de Amsterdam), esta atribución esencialmente finalista de competencias se ha completado con una determinación más concreta de las acciones que puede realizar la Comunidad en ciertos ámbitos materiales (14), incluyendo a veces una prohibición de actuación de la Comunidad (15) o, en otras ocasiones, una reserva expresa a la competencia de los Estados (16).

Por otra parte, la determinación de los objetivos básicos de la Unión ha ido ampliándose con el tiempo y las sucesivas reformas de los Tratados originarios, hasta su formulación actual en el TUE y en el TCE. Y hoy no se puede olvidar que, además de las finalidades que los Tratados asignan a la Comunidad, en sentido estricto, la Unión Europea abarca un ámbito más amplio de objetivos y finalidades, que se canalizan fundamentalmente a través de los pilares de cooperación intergubernamental (aunque con una notable tendencia a desplazarse hacia la esfera del pilar comunitario) y que forman una parte esencial del proyecto de integración europea (así, la política exterior y de seguridad y la cooperación policial y judicial en asuntos penales).

## 2.2. ... que ha permitido hacer avanzar el proceso de integración...

Al examinar el sistema competencial de la Comunidad hay que partir de una primera constatación: este método ha permitido hacer avanzar el proceso de integración, adecuando las facultades de intervención de la Comunidad a las nuevas circunstancias y a las nuevas necesidades que iba planteando este proceso en cada momento. Éste es sin duda un mérito del método funcional de atribución de poderes ideado en los Tratados fundacionales y de los mecanismos de flexibilidad competencial que se diseñaron para permitir actuaciones en principio no previstas de la Comunidad, pero que resultarían precisas para lograr sus finalidades, sin necesidad de modificar los Tratados (inicialmente, cláusula de extensión competencial —art. 308 TCE, an-

(14) Como p.e. en el de la política social, artículo 137 TCE.

(15) Como p.e. la de armonizar las legislaciones de los Estados miembros en materia de política de ocupación, de enseñanza, de formación profesional o de cultura, artículos 129, 149.4 y 150.4 y 151.5 TCE, respectivamente.

(16) Como p.e. la relativa a la organización y prestación de los servicios sanitarios, artículo 152.5 TCE, o a los contenidos de la enseñanza y la organización del sistema educativo, artículo 149.1 TCE.

tigo art. 235 TCE—, y aproximación de legislaciones que incidan en el mercado común —art. 94 TCE, antiguo art. 100—, a los que el Acta Única añadió el mecanismo de la aproximación de legislaciones que incidan en el mercado interior, por mayoría cualificada del Consejo —art. 95 TCE, antiguo art. 100 A TCE—).

La aplicación de un método finalista, que determinaba el alcance de las actuaciones comunitarias en función de los objetivos a conseguir, así como el uso de mecanismos que flexibilizaban la atribución de competencias a la Comunidad, permitiendo tanto que se extendieran materialmente como que aumentaran de intensidad, ha evitado la constante reforma de los Tratados fundacionales para ir adaptando las competencias atribuidas a la Comunidad a las nuevas situaciones, lo que, sin duda (dado que requiere la ratificación de todos los Estados miembros, según sus normas constitucionales internas), hubiera paralizado en muchas ocasiones el avance del proceso de integración.

Ésta es una constatación que no se puede obviar en la reflexión sobre la reforma del sistema competencial: la combinación entre un sistema de atribución mediante tratados internacionales (que forzosamente lleva a considerar que las competencias de la Comunidad son limitadas) y la naturaleza abierta y dinámica del proceso de integración, conduce necesariamente a otorgar a las competencias de la Unión un cierto nivel de flexibilidad, que evite tener que reformar los tratados cada vez que sea necesario que la Unión actúe, en persecución de las finalidades que le asignen los propios Tratados, y esta actuación no esté expresamente habilitada por los mismos.

### 2.3. ... pero que resulta excesivamente confuso y complejo...

El método finalista de atribución de competencias a la Comunidad se sustenta, como se ha dicho, sobre tres patas: las finalidades generales de la Unión, las acciones previstas para lograrlas y las actuaciones habilitadas para canalizar tales acciones. Pero no siempre existe una clara e inequívoca correlación entre estos tres elementos, y a veces falta incluso alguno de ellos, de manera que se rompe la cadena lógica en la descansa tal sistema.

En efecto, no siempre una finalidad de la Unión (o específicamente de la Comunidad) se corresponde con una clase de acción determinada y, más a menudo aún, con un determinado tipo de actuación que habilite o exprese un determinado tipo de poder que se haya conferido a la Unión. Las concretas facultades de actuación de la Unión se indican, más bien, caso por caso en relación con los diversos objetivos de integración que proponen los Tratados y las diversas políticas comunes que prevén, en función de las particularida-

des de cada supuesto y del resultado de la negociación de los intereses de los Estados en la materia. Pese a que las competencias comunitarias disponen de una estructura básica general, que las organiza sobre la base de los tres elementos indicados —finalidades, acciones, actos—, se hace muy difícil reconocer un sistema razonablemente homogéneo de poderes que permita determinar con carácter general las potestades de que dispone la Unión en los diversos ámbitos de actuación comunitaria.

En el texto de los Tratados se prevé además una gran variedad de acciones, no siempre reconducibles a categorías homogéneas. También existe una gran diversidad de actos, más allá de las categorías generales que prevé el artículo 249 TCE (antiguo art. 189 TCE: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes), a las que los propios textos originales de los Tratados y sus sucesivas reformas han ido añadiendo otros tipos y categorías (orientaciones, programas de diversa denominación, decisiones atípicas —no correspondientes a la categoría del art. 249 TCE—; y, en el ámbito de los pilares de cooperación intergubernamental introducidos en Maastrich, las acciones comunes, los principios y orientaciones generales, las estrategias y las posiciones comunes, las decisiones atípicas, las directrices, los códigos de conducta y las declaraciones). Además, las propias instituciones actúan en ocasiones a través de actos atípicos, no previstos en los Tratados, cuyos efectos jurídicos son todavía más dudosos: es el caso de los acuerdos interinstitucionales, las conclusiones y resoluciones del Consejo Europeo y del Consejo y las declaraciones de las instituciones comunitarias o de los propios Estados miembros que se adjuntan a las actas o a las declaraciones del Consejo (17).

Se puede constatar así una doble situación problemática: por un lado, el casuismo y la heterogeneidad de los actos comunitarios (que sobrepasan largamente las categorías generales del art. 249 TCE, e incluso las previstas explícitamente a lo largo del texto de los propios Tratados) y, por otro, la falta de claridad sobre cuándo corresponde utilizar un tipo u otro de actuación, al menos con carácter general.

La confusión y la complejidad se incrementan aún más con la frecuente incorporación a los títulos competenciales de la Comunidad (las «bases jurídicas» que habilitan su actuación) de orientaciones materiales sobre el ejercicio de los poderes conferidos (18) (de contenido ya muchas veces muy im-

(17) Según la tipología que emplea el documento de reflexión sobre los instrumentos jurídicos remitido por el Praesidium al Pleno de la Convención Europea (CONV 50/02, de 15 de mayo de 2002).

(18) P.e., artículos 126 y 128 TCE, artículos 136 y 137 TCE, artículos 149 y 150 TCE, artículo 153 TCE, artículo 154 TCE, artículo 157 TCE, artículo 163 TCE, artículo 174 TCE, entre otros.

preciso y abierto, tanto por lo que se refiere a la función atribuida como al ámbito material donde debe proyectarse, como se ha dicho), así como también en muchas ocasiones de los procedimientos mediante los cuales deben ejercerse, que no siempre responden a los tipos generales que prevén los propios Tratados (19).

Bases jurídicas diseñadas de forma casuística, con habilitaciones de poderes de contornos difusos tanto por lo que se refiere a las funciones que se atribuyen como a las materias sobre las que recaen, y en ocasiones con gran potencial expansivo, en las que se incluyen también orientaciones materiales y procedimientos de actuación, por un lado; instrumentos jurídicos de actuación que no responden muchas veces a categorías generales y en ocasiones no están ni siquiera previstos en los Tratados, con la consiguiente confusión sobre sus efectos jurídicos, por otro; y procedimientos que a veces son diversos para adoptar el mismo tipo de acto y que prevén una gran variedad de especialidades según la materia sobre la que se proyecten, en tercer lugar, son factores todos ellos que introducen un grado de oscuridad, confusión y complejidad en la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados muy superior al que se produce, en general, en los Estados compuestos (20).

Todo ello denota, como se apuntaba en el Informe Lamassoure, que hoy los Tratados son más un libro de instrucciones para diplomáticos, para la gestión de los compromisos que han adquirido los Estados, que un código general que regule una nueva instancia de gobierno, y que exprese consiguientemente, de forma comprensible para los ciudadanos, la clase de poderes de que dispone y los ámbitos en los que puede ejercerlos (21).

Que el sistema competencial de la Unión sea confuso, oscuro y excesivamente complejo no es un reproche técnico de corte academicista, sino que conlleva fuertes repercusiones políticas e institucionales, puesto que provoca una confusión de las responsabilidades que atañen a la Unión y a los Estados e impide una percepción nítida por parte de los ciudadanos de

---

(19) P.e., artículo 71.2 TCE, artículo 95 TCE, artículo 139 TCE, artículo 155 TCE, artículo 175 TCE, entre otros.

(20) Un acertado diagnóstico de los problemas del sistema competencial comunitario, en J. DIEZ-HOCHLEITNER: «El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.) y R. ALONSO GARCÍA (subdir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, cit., esp. pág. 87 y s. Con el mismo ánimo diagnóstico, *vid.* igualmente el Proyecto de Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, ponente Alain Lamassoure, Comisión Constitucional, Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2002, cit., y el Documento de reflexión sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, remitido por el Praesidium al Pleno de la Convención, de 15 de mayo de 2002 (CONV 47/02).

(21) Proyecto de Informe Lamassoure, del Parlamento Europeo, cit.

las tareas que corresponden a cada cual, que es condición indispensable para una vida democrática sana, que permita la participación y el control del poder.

Naturalmente, no se puede pretender que la asignación de poderes a la Unión y la consiguiente delimitación de competencias con los Estados tenga que hacerse pensando en la construcción de un sistema perfectamente racional, completo y coherente. Esto no ha sido así en ninguna de las experiencias históricas de los Estados compuestos. La asignación de poderes y la delimitación de competencias responde siempre a las necesidades políticas y las circunstancias históricas en un contexto determinado. Pero sí es necesario que la distribución de competencias se pueda reconstruir como sistema, para dotarlo de la coherencia que se le debe exigir (para garantizar su propia funcionalidad) y para hacerlo comprensible por los ciudadanos, como condición imprescindible para la delimitación de responsabilidades y el control democrático. Un exceso de casuismo y de complejidad dificultan enormemente esta reconstrucción del sistema de reparto de competencias y la percepción de las responsabilidades que corresponde a cada parte.

#### 2.4. ... y poco susceptible de control,

El diseño finalista que recibe el sistema de asignación de competencias a la Unión se completa, como se ha dicho, con la inclusión de algunos mecanismos específicos que permiten una ampliación de las facultades de intervención de la Comunidad, más allá de las atribuciones específicas que hayan realizado los Tratados, siempre que sea necesario para conseguir las finalidades asignadas. Estos mecanismos, en forma de cláusulas competenciales abiertas (22) y de una cláusula de extensión competencial (23), proporcio-

---

(22) Caso de los artículos 94 y 95 TCE, antiguos artículos 100 y 100 A TCE, que permiten que la Comunidad adopte directivas para la armonización de las legislaciones de los Estados que afecten «el establecimiento o el funcionamiento del mercado común» —«el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior» según el artículo 95 TCE en una diferencia de texto que se irrelevante.

(23) Artículo 308 TCE, antiguo artículo 235 TCE, que permite que la Comunidad pueda adoptar «las disposiciones pertinentes» siempre y cuando «una acción de la Comunidad resulte necesaria por conseguir, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respeto», lo cual, en opinión del Tribunal de Justicia, permite tanto la ampliación material del ámbito de competencia comunitaria como también la intensificación de la intervención comunitaria inicialmente prevista. En los casos de los artículos 94 y 308 TCE, el uso de estos mecanismos exige la unanimidad del Consejo. Pero en el caso del artículo 95 TCE, basta la mayoría cualificada del Consejo, en el marco del procedimiento de codecisión.

nan una gran flexibilidad y en gran parte son las que han permitido, como ya se ha dicho, que el proceso de integración haya podido avanzar en muchos ámbitos, sin necesidad de modificar los Tratados (24). Esta misma flexibilidad, sin embargo, comporta el riesgo de un crecimiento ilimitado de la competencia comunitaria (atenuado, ciertamente, por el hecho de que requiere, al menos en algunos casos, la unanimidad del Consejo, que sin embargo representa sólo la unanimidad de los Gobiernos, de la que quedan al margen el resto de instancias que participarían en un proceso de revisión de los Tratados), o, cuando menos, la sensación de que la competencia de la Comunidad puede crecer de manera ilimitada, al margen y con independencia de las atribuciones operadas por los Tratados. En todo caso, queda fuertemente comprometido el carácter de atribución que tienen, como principio, las competencias de la Unión.

En el ámbito, mayoritario, de las competencias compartidas o concurrentes, se ha intentado establecer una limitación de los poderes de la Comunidad mediante el recurso a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, introducidos en el texto de los Tratados por el Tratado de Maastrich (art. 5 TCE, antiguo art. 3 B) (25). Sin embargo, la virtualidad de tales límites ha sido, por lo general, escasa (26). Este limitado papel se explica en gran parte por la configuración que han recibido los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, a partir básicamente de las Conclusiones del Consejo de Edimburgo de diciembre de 1992 y del Protocolo n. 30 anexo al Tratado de Amsterdam, que los concibieron en forma de test que deben apli-

---

(24) Aunque también en muchos casos, las extensiones competenciales operadas por la vía del artículo 308 TCE se hayan incorporado a los propios Tratados, en reformas posteriores. El artículo 308 ha proporcionado la base jurídica para más de 700 actos normativos de la Comunidad, como se indica en el Informe Lamassoure, cit, entre los que se encuentran algunos tan destacados como el primer reglamento del FEDER, de 1975, las primeras acciones y programas marco en materia de investigación y desarrollo, en el período 1983-1987, o las medidas para aplicar el primer programa en materia de medio ambiente (1973-1977). A partir del AUE, sin embargo, se produce un cierto abandono del recurso al artículo 308 TCE a favor de la utilización de las cláusulas de los artículos 94 y, sobre todo, 95 TCE.

(25) Sobre el principio de subsidiariedad hay una extensa literatura. *Vid.*, en especial, en español, J. BARNES: «La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados», *Cuadernos de Derecho Público*, 13, 2001, esp. pág. 50 y ss.; A. CHICHARRO LÁZARO: *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Pamplona, 2001; M. L. FERNÁNDEZ ESTEBAN: *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, Madrid, 1996.

(26) Ésta es una conclusión común en todos los diagnósticos de la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Puede consultarse información precisa sobre la aplicación, especialmente por parte de la Comisión, de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, y sus resultados en términos de iniciativas legislativas, en los Informes generales sobre la actividad de la Unión Europea elaborados anualmente por la Comisión y en los Informes *Legislar mejor*, anuales, de la Comisión.

car las propias instituciones comunitarias, y especialmente la Comisión en el momento de preparar sus propuestas e iniciativas, para comprobar si, en el ámbito de las competencias concurrentes, resulta conveniente una actuación de la Comunidad (test de subsidiariedad) y qué intensidad debe tener (test de proporcionalidad). Se trata por tanto esencialmente de un control político *ex ante* de carácter interno, aun cuando también presenta una dimensión jurídica, que ha tenido algunos reflejos en la jurisprudencia del TJCE y del TPI, pese a la dificultad intrínseca para convertirse en parámetro de una decisión judicial (27).

La percepción de que los poderes de la Comunidad son potencialmente ilimitados se intensifica por el hecho de que no existen (o al menos hasta ahora no se han revelado como tales) instrumentos y mecanismos que permitan realizar un control efectivo sobre el ejercicio de las competencias comunitarias, para evitar o corregir, en su caso, las posibles extralimitaciones en que pueda incurrir la Comunidad.

Los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad no pueden jugar un papel eficaz de control político *ex ante*, por el modo como se han configurado hasta ahora, según se acaba de decir, especialmente por el hecho de ser controles internos. Y por otro lado, es difícil que los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad puedan dar lugar a un control judicial efectivo, vista su dificultad para convertirse en un parámetro claro de valoración jurídica del ejercicio de las competencias. Y el control judicial *ex post*, por su parte, pese a que existen procedimientos que podrían canalizarlo, como el recurso de nulidad contra actos comunitarios, que se puede fundamentar en defectos de competencia (art. 230 TCE), no se ha mostrado, al menos hasta ahora, como un medio efectivo a través del cual la Comunidad pueda ser controlada en sus competencias. Y ello por motivos diversos, entre los que figura tanto las dificultades que presenta el actual sistema competencial para convertirse en un adecuado parámetro de control, como también la propia línea jurisprudencial del TJCE, tradicionalmente más inclinada a fortalecer la competencia comunitaria que a interpretar las bases jurídicas de los Tratados en un sentido restrictivo para la Comunidad (28). Y aunque últimamente se puede citar algún ejemplo en esta otra dirección (Sentencia del TJCE de 5 de octubre de 2000, sobre la Directiva sobre la publicidad y el patrocinio del tabaco), este control ha sido hasta ahora más bien la excepción.

---

(27) Un examen detallado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por el TJCE y el TPI en A. CHICHARRO: *op. cit.*, esp. pág. 197 y ss.

(28) V. BOGDANDY y J. BAST, *op. cit.*, págs. 30 y 31, con las referencias que justifican esta afirmación.



2.5. ... en el que se producen desajustes entre las misiones que hoy se demandan a la Unión y las competencias de que dispone.

Finalmente, en un sistema fuertemente funcionalista o finalista, no debe olvidarse la perspectiva material, los contenidos de las competencias comunitarias, porque estos contenidos son los que acaban justificando el proyecto de integración europea y condicionan poderosamente su configuración jurídica e institucional.

La Unión ha ido adquiriendo y ampliando sus competencias a impulsos de las nuevas necesidades y de los retos que planteaba el proceso de construcción del mercado interior y de los nuevos proyectos de integración que acordaban los Estados (como la moneda única, la política exterior y de seguridad común o la cooperación en asuntos judiciales y policiales), pero con intensidades diversas y de un modo a veces fragmentario, incompleto e insuficiente, mientras que en otros ámbitos la actuación comunitaria presenta un elevado grado de detallismo y exhaustividad. Ello hace que se instale la percepción, notada por la Declaración de Laeken y expresada también ya en la Convención Europea (29) de que la Comunidad a veces hace cosas que no tienen demasiado sentido y en cambio no hace otras que resultarían necesarias.

La Declaración de Laeken, en efecto, dice que los ciudadanos han dado a entender muchas veces que desean un papel más importante de la Unión en materia de justicia y seguridad, de lucha contra la delincuencia transfronteriza, control de las corrientes migratorias, acogida a los solicitantes de asilo y los refugiados de zonas de conflicto periféricas, y que también piden resultados en el terreno del empleo y la lucha contra el paro, la pobreza y la exclusión social, y en el de la cohesión económica y social. Que exigen un enfoque común respecto de la contaminación, el cambio climático y la seguridad de la alimentación. En resumen, continúa diciendo la Declaración, un conjunto de asuntos que sobrepasan las fronteras de un solo país y que, de manera instintiva, se comprende que sólo se pueden abordar mediante la cooperación. Del mismo modo, sigue diciendo, se desea también más Europa en los asuntos exteriores, en la seguridad y en la defensa. En cambio, continúa la Declaración, estos mismos ciudadanos consideran que la Unión actúa de un modo demasiado burocrático en otros muchos ámbitos, de un modo excesivamente rígido y uniformista, sin atender a las condiciones y las particularidades de cada lugar. Que toma iniciativas en ámbitos dónde la intervención de la Comunidad no siempre es indispensable, y que, por tanto, podrían ser abordadas mejor por los Estados.

---

(29) Documento de reflexión sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, cit. (CONV 47/02).

En consecuencia, la Declaración de Laeken se pregunta si no es necesario un reajuste de las competencias de la Unión y de los Estados, que tome como guía las esperanzas de los ciudadanos, y que, por tanto, replantee las misiones de la Unión y las competencias que podrían ser ejercidas mejor por los Estados. En especial, cómo dotar de más coherencia la política exterior y de seguridad, cómo reforzar la cooperación judicial y policial en asuntos penales, cómo reforzar la coordinación de las políticas económicas, cómo intensificar la cooperación en los ámbitos de la inserción social, el medio ambiente, la salud y la seguridad en la alimentación; mientras que, por el contrario, la gestión y la aplicación de las políticas de la Unión podrían ser confiadas de un modo más explícito a los Estados y, allá donde lo prevén las Constituciones respectivas, a las regiones.

Se impone pues no sólo una revisión formal del sistema competencial, el modo en que se distribuye la capacidad de actuación entre la Unión y los Estados, sino también una reconsideración material de las competencias que atañen a cada instancia, que tome en cuenta la actual fase de la integración y sus necesidades, en el nuevo contexto del mundo y las expectativas que razonablemente se proyectan sobre el papel que debe jugar la Unión.

En esta revisión material cobra una importancia especial la cuestión de la financiación comunitaria. Al respecto cabe recordar aquí únicamente que el Informe Mac Dougall, de 1977 (30), consideraba que una Comunidad con vocación federal necesitaría unos recursos equivalentes, en una primera fase, al 2 por 100 del PIB de los Estados miembros, y que, funcionando como una Federación, se elevarían hasta el 5-7 por 100 del PIB total, alcanzando el 7-10 por 100 si se incluyeran competencias en materia de Defensa. El actual límite del presupuesto comunitario del 1,27 por 100 del PIB, que incluso no se llega a alcanzar en los últimos ejercicios, se encuentra muy lejos de estas estimaciones.

### 3. PRINCIPALES LÍNEAS DE REVISIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

#### 3.1. *Un compromiso necesario entre el método finalista y una mayor delimitación de responsabilidades,...*

La integración europea se ha ido construyendo según una pauta básicamente finalista, de modo que la Unión se justifica por los objetivos que se le

---

(30) D. MACDOUGALL, Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, vol. I y II, Comisión de las Comunidades Europeas, Serie económica y financiera, 1977.

asignan y su legitimación política se mide por su capacidad para conseguirlos. Si ello, como parece, en gran parte va a seguir siendo así en el futuro próximo, realmente hay poco margen para que la asignación de las competencias a la Unión deje de estar profundamente condicionada por las finalidades a conseguir, que serán las consideradas deseables a escala europea por los diversos Estados. Y la legitimidad de la Unión va a seguir midiéndose fundamentalmente según el éxito o el fracaso para alcanzar tales finalidades, valorados desde los intereses de cada comunidad nacional.

Este enfoque funcionalista que, paradójicamente (31), impregna el Libro Blanco de la Gobernanza (32) y que llega a ser incluso *extremo* (33), conduce a la Comisión a buscar una mejora de su legitimidad mediante una mayor implicación de un mayor número de actores (estados, regiones, entidades locales, sociedad civil) en el proceso de decisión de los proyectos de actuación común. El resultado de ello, acorde con una concepción que contempla la Unión como un sistema de poderes (legislativos) compartidos para llevar a cabo ciertas tareas comunes, lejos de verla como una organización con vocación de sustituir a los Estados miembros (34), es que las competencias de la Unión se conciben básicamente en términos de redes de decisión, donde lo que importa es la participación de los diversos actores (instituciones de la Unión, gobiernos de los Estados miembros, otros órganos e instituciones de los miembros, incluidas las regiones, y también los grupos, asociaciones y colectivos en los que se estructura la sociedad civil) en el proceso de toma de decisiones de los proyectos comunes, con independencia (o al menos con una relativa indiferencia) de la exacta delimitación de los ámbitos materiales sobre los que recaen tales decisiones.

Desde la perspectiva funcionalista, el sistema comunitario de competencias es básicamente un sistema de relaciones entre instituciones y órganos, y

---

(31) Porque esta legitimación meramente funcionalista, como bien nota J. H. H. WEILER («The Commission as Euro-Skeptic: A Task Oriented Commission for a Project-Based Union, A Comment on the First Version of the White Paper», *Contributions to the Jean Monnet Working Paper No.6/01. Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. Jean Monnet Program, NYU School of Law, 2001), constituye la premisa esencial del euroescepticismo. La legitimidad de la integración europea no puede descansar sólo sobre los proyectos de actuación en común, sobre el qué se hace, sino sobre una *comunidad de valores* que impulsa a hacer las cosas de un determinado modo, un *modo europeo*. Weiler dice de forma muy expresiva que «tenemos Europa no sólo porque hace según qué cosas, sino porque las hace de un determinado modo, de la misma manera que tenemos parlamentos nacionales no por el contenido de lo que hacen, sino porque significan un determinado modo de actuación» (*op. cit.*, ap. 15).

(32) *La Gobernanza europea. Un Libro Blanco*. Comisión Europea, cit.

(33) Según el calificativo empleado por J. H. H. WEILER (*op. cit.*, ap. 19 y 22).

(34) Como expresamente se decía en la primera versión del Libro Blanco sobre la Gobernanza (ap. 2.4)

de lo que se trata fundamentalmente es de determinar la posición de cada uno en el mecanismo general de actuación. El resultado de ello es una compartición general de responsabilidades para definir las actuaciones comunes y para realizarlas.

Este enfoque presenta riesgos evidentes cuando el proyecto de integración europea deviene, como así ocurre, algo más que un mero sistema de compartir poderes para alcanzar objetivos de común interés. La confusión de responsabilidades en la que necesariamente desembocaría si se llevara demasiado lejos impediría sin duda no solo una vida democrática de la Comunidad, que requiere como condición indispensable que puedan identificarse y diferenciarse las responsabilidades que corresponden a cada instancia (tanto en la dimensión externa Unión-Estados como en la interna, entre instituciones comunitarias), sino incluso la propia existencia autónoma de la Unión.

La alternativa radical a este enfoque es una concepción federal de las competencias. En ella, lo importante sería diferenciar con la mayor precisión posible los ámbitos de actuación de la Unión y de los Estados, delimitando sus respectivas capacidades de decisión y de actuación. Ello no significa que esta delimitación deba hacerse sólo y necesariamente en términos de exclusividad. De hecho, todas las construcciones federales contemplan zonas secantes, donde las dos instancias de gobierno comparten poderes. El propósito esencial de este enfoque sería más bien el de delimitar las esferas de responsabilidad.

Sin embargo, para operar una delimitación federal de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, y que como consecuencia de ello se estableciera un ámbito de responsabilidades propio y diferenciado de la Unión (de modo que los poderes y las responsabilidades de la Unión no fueran una mera extensión de los poderes de los Estados, que pasan a ser ejercidos de otra manera, pero sin salir de su esfera de responsabilidad) sería necesario que existiera un *poder europeo* independiente de los Estados, al cual se pudiera atribuir una esfera de decisión y de responsabilidad propia y diferenciada (con una legitimación y un control igualmente propios y diferenciados de los Estados). Hoy existe ya en parte este poder europeo autónomo e independiente de los Estados (la Comisión, con sus facultades; la existencia de un ordenamiento jurídico autónomo garantizado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad; la posibilidad de tomar decisiones por mayoría en el Consejo; la existencia del Parlamento europeo con una base de legitimación democrática propia y directa), pero está claro por otra parte que éstos son elementos federales en el marco de un sistema que es básica y esencialmente aún una comunidad de Estados. Singular e históricamente novedosa y no asimilable a categorías preexistentes, pero en definitiva, todavía, una unión de Estados.

Por ello, en las circunstancias actuales parece difícil prescindir del enfoque funcionalista. Pero también es cierto que debe corregirse, para evitar sus problemas y, sobre todo, para dejar abierto el proceso de integración, que puede saltar a un estadio cualitativo superior, donde la Unión ya no se legitime solo por el atractivo de las tareas comunes a realizar y por el éxito en su realización.

El necesario compromiso entre los enfoques funcionalista y federalista debe pasar por mantener el carácter finalista de los poderes de la Unión y su capacidad para adaptarse a las nuevas necesidades y circunstancias, al tiempo que debe intentarse también una estructuración más precisa de las competencias comunitarias (en cuanto a su articulación con los poderes que permanecen en manos de los Estados y en cuanto a la forma y los procedimientos de su ejercicio), que permita una mayor comprensión por parte de los ciudadanos y una delimitación más precisa de las responsabilidades. Este compromiso, a mi juicio, se expresa en las tres direcciones que se tratan a continuación.

### 3.2. ... que debe conseguir una mayor claridad y simplicidad del sistema competencial de la Unión,...

Todas las propuestas que se han formulado en torno a las competencias comunitarias, incluso aquellas que mantienen más acusadamente su carácter finalista y rechazan una división federal de poderes, abogan por introducir una mayor claridad en la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros y por simplificar el sistema competencial de la Unión. Clarificación y simplificación son hoy propósitos prácticamente unánimes, aunque después difieran los métodos para conseguir realizarlos y las formulas en las que finalmente cristalicen.

Esta primera gran directriz de la revisión del sistema competencial de la Unión puede desplegar sus efectos al menos en tres direcciones diversas aunque estrechamente vinculadas entre sí: las reglas generales que disciplinan la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados; la tipología de las competencias comunitarias; y los instrumentos jurídicos de actuación de la Comunidad, incluyendo también los procedimientos de su adopción.

#### (i) *que explicita los principios generales sobre los que se sustenta,*

En primer lugar, en efecto, es posible explicitar en los Tratados de una manera unitaria y más clara que en la actualidad los principios y las reglas

generales que sirven para establecer el reparto de poderes entre la Unión y los Estados, sin necesidad de introducir ninguna modificación sustantiva. El simple hecho de reunir de manera sistemática en una misma parte del *texto constitucional* comunitario y de citar de forma expresa los principios de atribución (hoy en el art. 5 TUE y en el art. 5 TCE), de competencia residual a favor de los Estados (hoy sin expresión explícita en los Tratados), y de subsidiariedad (en el ámbito de las competencias compartidas, hoy en el art. 5.2 TCE) y de proporcionalidad (para el ejercicio de todas las competencias comunitarias, hoy en el art. 5.3 TCE), constituiría ya un avance significativo en la clarificación y la simplificación del sistema competencial de la Unión (35).

(ii) *que establezca una tipología general de las competencias comunitarias,*

En segundo lugar, puede introducirse mayor claridad y mayor simplicidad en el sistema competencial de la Unión si se establece una tipología de las competencias comunitarias, que intente precisar al menos dos cuestiones decisivas en todo reparto competencial: primero, cuál es la naturaleza del poder que se confiere a la Unión en cada tipo de competencia, o, en otras palabras, cuál es el contenido funcional de los diversos títulos competenciales de la Unión, cuestión que indicaría con más claridad el tipo de instrumento jurídico que debe usarse en su ejercicio; y, segundo, qué clase de relación se establece entre la Unión y los Estados miembros en cada tipo competencial.

En relación a lo primero, parece claro que debería distinguirse fundamentalmente entre competencias legislativas, ejecutivas y de coordinación, como tipos básicos que no excluyen la posibilidad de modalidades diversas, y ello en correspondencia con la clase de poderes que hoy ejerce ya la Unión (36).

En función del segundo criterio, parece que va extendiéndose un cierto consenso (37) en torno a la idea de que el sistema competencial puede racio-

---

(35) En este sentido, el Anteproyecto de Tratado Constitucional, preparado por el Praesidium de la Convención, de 28 de octubre de 2002, cit.

(36) Las diversas clasificaciones de los poderes comunitarios según la naturaleza de su función que se han intentado pueden reconducirse a esta triple categoría sin ninguna dificultad. *Vid. p.e., A. TIZZANO: «Las competencias de la Comunidad», Treinta años de Derecho Comunitario*, Bruselas, Luxemburgo, 1981, esp. pág. 67 y ss.

(37) Parece que existe amplio consenso ya en distinguir entre estas tres grandes categorías. *Vid. al respecto el Anteproyecto de Tratado Constitucional elaborado por el Praesidium de la Convención, cit.*

nalizarse notablemente, sin introducir ningún cambio sustantivo espectacular, distinguiendo entre competencias exclusivas de la Unión, competencias compartidas entre la Unión y los Estados y competencias complementarias de la Unión o de apoyo a la acción de los Estados. Las competencias exclusivas de la Unión, que se proyectan en una zona bastante estrecha (38), se pueden definir por la exclusión de la actuación de los Estados, que sólo podrían intervenir mediante habilitación de la Unión y siempre con carácter complementario y subordinado a las actuaciones de la misma, como ocurre ya en la actualidad, aunque con una cierta flexibilidad (39). Por su parte, las competencias compartidas, que cubren la mayor parte de los poderes legislativos de la Comunidad, hoy se articulan con las competencias estatales internas fundamentalmente sobre la base de las técnicas de concurrencia, bien conocidas en algunos Estados federales, y especialmente la *preemption* norteamericana y la concurrencia perfecta del artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn (40), que provocan un efecto *hacia atrás* de las normas comunitarias, que queda suficientemente resuelto con el principio de primacía —también de construcción jurisprudencial—, en virtud del cual la nueva norma comunitaria desplaza las normas estatales preexistentes en la materia que se le opongan; y un efecto *hacia delante*, más problemático de delimitar, mediante el cual la nueva norma comunitaria ocupa el campo y bloquea la adopción de futuras normas estatales en la materia ocupada «en la medida que sean incompatibles con las normas comunitarias» (41).

Hoy existen ya en los Tratados competencias exclusivas y competencias compartidas, en virtud de las cuales se establece una relación con los pode-

---

(38) Hoy se extiende fundamentalmente sobre la política comercial común y el arancel aduanero común (desde la finalización de los períodos transitorios establecidos inicialmente en los Tratados), los recursos biológicos marinos en ciertas zonas (desde el Acta de Adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, de 1972) y, más recientemente, desde la culminación de la unión monetaria prevista en el TUE, la política monetaria (*vid.* Informe sobre la delimitación de competencias, CONV 47/02, cit.), y probablemente no va a crecer de forma apreciable.

(39) Sustentada en razones prácticas y políticas, que permite que a pesar de la declaración de exclusividad los Estados puedan seguir adoptando medidas, pero ya no como competencia propia, sino como «gestores del interés común», motivo por el cual su actuación se somete a límites y condiciones más severas. Sobre esta cuestión, tradicional en las competencias «exclusivas» de la Comunidad, *vid.*, A. TIZZANO, *op. cit.*, esp. págs. 68 y 69.

(40) M. WAELBROECK: «The emergence doctrine of Community Preemption, Consent and Redelegation», T. SANDALOW y E. STEIN: *Courts and Free Markets. Perspectives from the United States and Europe*, vol. II, Oxford, pág. 548 y ss. Más detenidamente sobre el régimen de concurrencia de las competencias legislativas de la Comunidad, en mi trabajo *Autonomía política y unidad económica*, Madrid, 1995, esp. pág. 86 y ss.

(41) En expresión de la STJE Simmenthal, de 9 de marzo de 1978, con lo cual el efecto de cierre o de bloqueo en la adopción de nuevas normas estatales internas se encuentra bastante matizado.

res internos de los Estados en los términos que tan someramente se acaban de indicar. Pero ni están señaladas de forma explícita (42), ni los Tratados contienen tampoco las reglas que determinan el funcionamiento de estas competencias, y especialmente su articulación con los poderes de los Estados. En ambos casos, ha sido la jurisprudencia del TJCE quien ha establecido, o hecho aflorar, según se prefiera, el diseño de estos regímenes competenciales. Esta construcción jurisprudencial está hoy suficientemente madura para que pueda ser incorporada a los Tratados, con los beneficios que para la seguridad jurídica y la claridad ello reporta. Y en esta incorporación, naturalmente, podría pensarse en introducir las modalidades y las modulaciones que se crean convenientes, especialmente en las competencias legislativas compartidas, donde probablemente tendría mucho sentido distinguir entre capacidad para establecer una legislación comunitaria completa y directamente aplicable y habilitación para establecer normas marco o de principios, que encuadraran la legislación de los Estados.

La misma revisión y sistematización puede operarse con las llamadas «competencias complementarias», que hoy se encuentran dispersas a lo largo de texto de los Tratados, bajo formulas y con regímenes y alcances muy diversos (43).

(iii) *y que prevea con carácter general los instrumentos jurídicos de actuación y sus procedimientos de adopción,*

La reordenación de las competencias comunitarias debería comportar igualmente una reordenación de los instrumentos jurídicos de actuación de la Unión (44). Ello implica, en el fondo, una racionalización de la distribución interna de poder dentro de la Comunidad. No parece que haya llegado

---

(42) Es inútil buscar en los Tratados una expresión del tipo: «Corresponde a la exclusiva competencia de la Comunidad» determinada materia o actuación. Así, p.e., la consideración de que la política comercial común es una competencia exclusiva comunitaria, con los efectos que ello conlleva, se establece a partir de una interpretación del TJCE del antiguo artículo 113 TCE (STJCE Donckerwolke, de 15 de diciembre de 1976).

(43) Este tipo de competencias, diversas y heterogéneas entre sí, presentan a su vez numerosos problemas. *Vid.* al respecto, en el debate actual, el Informe final del Grupo V, Competencias complementarias, de 4 de noviembre de 2002, CONV 375/1/02, que suscitó una amplia y viva discusión en el pleno de la Convención.

(44) Sobre esta cuestión, documento de reflexión del Praesidium sobre «Los instrumentos jurídicos: sistema actual» de 15 de mayo de 2002, CONV 50/02, Informe final del Grupo IX, Simplificación, de 29 de noviembre de 2002, CONV 424/02. También resulta interesante el Informe del Parlamento Europeo sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea (ponente J. L. Bourlanges), de 18 de octubre de 2002 [2002/2140(INI)].



todavía el momento de plantear dentro de la Unión una división de poderes al estilo de un Estado nacional, que distinga con nitidez entre funciones legislativas y ejecutivas y las atribuya, según un modo determinado, a órganos diferenciados. Pero sí es posible, en cambio, determinar con mayor precisión y claridad, y con carácter general a) los tipos de actos que puede adoptar cada institución y cuál es su valor jurídico; b) la relación entre los diversos tipos de actos (básicamente según un criterio de jerarquía) y su posición relativa en el ordenamiento comunitario general; c) los procedimientos de adopción de cada tipo de acto, en los que se precise la intervención que corresponde a cada institución y órgano en el proceso decisorio.

Esta clarificación de la distribución horizontal de poderes dentro de la Unión, a realizar junto a la clarificación de la delimitación vertical de poderes entre la Unión y los Estados, daría paso al nacimiento de un auténtico sistema de fuentes comunitario, en el que las diversas normas tuvieran una ordenación jerárquica, y contribuiría muy notablemente a dotar la actuación de la Unión de mayor claridad, transparencia y simplicidad.

Como se ve, en este conjunto de propuestas que parece que van abriéndose paso, no se trata tanto de innovar como sobre todo de sistematizar y racionalizar. Al final, el resultado se puede denominar sin ningún temor «catálogo competencial», sin que ello suponga establecer una lista cerrada y tasada de las competencias comunitarias.

### 3.3. ... *manteniendo la capacidad de adaptarse a las nuevas necesidades del proceso de integración, siendo al mismo tiempo limitado y controlable...*

Hay también consenso general en que el sistema competencial de la Unión tiene que mantener su capacidad de hacer avanzar el proceso de integración, adaptándose a las nuevas situaciones y a las nuevas exigencias que se presenten. Si resultan necesarios cambios importantes, hay que reformar los Tratados. Pero no se puede acudir permanentemente al procedimiento de reforma, como medio ordinario para adaptar los poderes de la Unión a los requerimientos de cada momento. Es necesario por tanto que el sistema competencial disponga de la flexibilidad suficiente para poder realizar estas adaptaciones, sin que, por ello, se produzca una alteración clandestina de las atribuciones de la Unión.

Esta flexibilidad del sistema competencial se puede conseguir, por una parte, manteniendo los elementos finalistas de los títulos competenciales o bases jurídicas, siempre que se considere imprescindible, en el campo de las competencias compartidas o concurrentes (y que serían en definitiva crite-

rios para la aplicación del principio de subsidiariedad, por el cual la Comunidad debería limitarse a actuar en estas materias para conseguir las finalidades previstas); y por otra, manteniendo igualmente las cláusulas de extensión competencial (art. 94 y 95 TCE, y art. 308 TCE), aunque posiblemente reformuladas (con una mayor precisión de las finalidades a las que deben servir y sus ámbitos de aplicación, y permitiendo también, entre otras cosas, una devolución competencial a los Estados cuando la finalidad que las justificó haya dejado de existir) y dotadas con mayores garantías y más controles de su uso (que en todo caso tendría que ser excepcional, y no un medio normal y ordinario de actuación) (45).

El mantenimiento de la capacidad de evolución del sistema competencial, aunque repensada y probablemente reformulada, debería ir acompañada de un fortalecimiento de los controles sobre el ejercicio de las competencias comunitarias, para evitar de manera efectiva su extralimitación, tanto en términos de exceder los títulos competenciales como de actuar de manera innecesaria o desproporcionada respecto de las finalidades comunitarias. Ello obliga a reflexionar sobre los mecanismos de control más adecuados para conseguir este objetivo: controles políticos y jurídicos; controles *ex ante* y *ex post*; instituciones y procedimientos de control. En las diversas propuestas que se han dado a conocer hasta ahora, por el Parlamento Europeo, por la Comisión, en el seno de la Convención y en los ámbitos académicos, ésta es una cuestión recurrente y ocupa una buena parte del debate sobre el sistema competencial. En general, puede decirse que se han formulado prácticamente ya todas las opciones y alternativas posibles. En el momento actual del debate, en pleno curso de la Convención, resulta aventurado intentar avanzar algunos pronósticos, pero, a tenor del desarrollo de los trabajos, parece razonable pensar que la función de controlar las competencias comunitarias se va a confiar básicamente a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, y que para ellos se va a diseñar un mecanismo de aplicación *ex ante* esencialmente político (46).

El problema del control judicial de las competencias comunitarias no reside tanto en los instrumentos como en el parámetro desde el cual se ejerce. En efecto, los procedimientos actualmente existentes (entre los que destaca

---

(45) La resolución de Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados (Informe Lamassoure, final, cit.) se pronuncia expresamente por mantener «un mecanismo comparable al del actual artículo 308 TCE». El anteproyecto de Tratado Constitucional elaborado por el Praesidium de la Convención también se pronuncia por establecer mecanismos de «evolución en el tiempo» de las competencias comunitarias.

(46) *Vid.* Informe final del Grupo Subsidiariedad, cit.

el recurso de nulidad por incompetencia externa, art. 230 TCE) son en principio suficientes para revisar judicialmente las actuaciones comunitarias y, por lo tanto, para controlar su adecuación a los Tratados, también desde el punto de vista de la competencia para adoptarlos. Podría revisarse, a mi juicio, la legitimación para activarlos, extendiéndola a todos los sujetos cuya competencia puede verse vulnerada por las actuaciones comunitarias, y singularmente a las regiones con poderes legislativos, tanto directamente como a través del Comité de las Regiones. Pero el diseño general del procedimiento es, en principio, suficiente para canalizar el control judicial.

La cuestión reside más bien en que el parámetro respecto del cual se debe ejercer este control es hoy inadecuado, vistos los problemas que padece el sistema de delimitación de competencias establecido en los Tratados, que impiden que de él se deriven reglas jurídicas claras que permitan establecer con un grado de certeza aceptable los límites de las competencias comunitarias. Si el sistema competencial se revisa, en el sentido de simplificarlo, aclararlo y racionalizarlo en categorías generales, el parámetro de control jurídico sin duda mejorará su calidad y podrá ser utilizado de manera más eficaz en sede jurisdiccional para controlar la actuación de la Comunidad desde un punto de vista competencial.

El fortalecimiento del control judicial tiene que venir pues de una mejora sustancial de las reglas sobre atribución de competencias, y especialmente de las bases jurídicas incluidas en los Tratados. En cambio, creo que el principio de subsidiariedad y, en menor medida, el de proporcionalidad, no pueden convertirse en el parámetro judicial de control competencial de la Comunidad sino de un modo secundario y complementario.

En efecto, los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, introducidos con carácter general en Maastrich (art. 5 TCE) y en los que se había depositado una especial confianza para limitar la acción de la Comunidad, se han mostrado escasamente operativos para controlar los posibles excesos competenciales de Unión y debe reformularse por tanto su mecanismo de aplicación.

Existe, en efecto, una sensación de insatisfacción generalizada sobre la virtualidad desplegada hasta ahora por los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, aplicados básicamente mediante un mecanismo de autocontrol de la Comunidad y, dentro de ella, especialmente de la Comisión (47), con los resultados, bastante pobres, que se indican en los infor-

---

(47) Mecanismo establecido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, añadido como anexo al TCE por el Tratado de Amsterdam, que recoge y sistematiza las declaraciones y los acuerdos que sobre la cuestión se habían adoptado desde el Consejo Europeo de Birmingham de 16 de octubre de 1992.

mes sobre *legislar mejor* que presenta anualmente la propia Comisión. Tampoco parece que estos principios, que son de naturaleza claramente política (pese a que puedan tener un reflejo jurídico) puedan convertirse en un parámetro claro y seguro de control judicial, como se ha dicho ya.

Descartados por tanto el autocontrol de las mismas instituciones que actúan (y a las que precisamente intentan limitar los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad) y el control judicial como métodos exclusivos o incluso principales, queda básicamente la alternativa de confiar la aplicación de estos principios a instancias de carácter político, que actúen fundamentalmente sobre las iniciativas de la Comisión. Por lo tanto, un mecanismo de control político *ex ante* y externo. Llegados a este punto, parece secundario que este control sea confiado a un solo órgano, creado a estos efectos, o bien que su aplicación se conciba más bien en términos procedimentales, mediante la intervención de las instituciones y las instancias interesadas en el proceso de decisión correspondiente, permitiendo que aporten sus opiniones y sus puntos de vista, como recomienda básicamente el Informe final del Grupo subsidiariedad de la Convención Europea, mediante la propuesta de un mecanismo de *alerta rápida* (48). Esta aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en términos procedimentales y consultivos puede satisfacer adecuadamente el propósito de estos principios, sin introducir rigideces innecesarias e inconvenientes y permitiendo la intervención de todos los actores interesados. Dada esta flexibilidad, me parece especialmente criticable la limitación que se establece en el Informe final del Grupo subsidiariedad, que sólo admite que puedan participar en este mecanismo de consultas previas los Parlamentos nacionales, dejando en todo caso la intervención de los Parlamentos de las regiones con poderes legislativos a lo que se disponga internamente en cada uno de los Estados. Constituye a mi juicio una limitación que no se puede justificar en la necesaria eficacia del procedimiento y que puede excluir —o al menos no garantiza— una participación efectiva de todos los actores institucionales interesados, y afectados, por las iniciativas comunitarias, que permitiría acercar y asociar mejor a las decisiones a quienes después se ven afectados por ellas y deben aplicarlas.

---

(48) Más discutible es la limitación de las instancias que pueden intervenir en este mecanismo de consultas previas (que el Informe final circunscribe a los Parlamentos nacionales, considerando que los Parlamentos de las Regiones con poderes legislativos deberían intervenir, en su caso, según establezcan las disposiciones internas de cada Estado) y la vinculación entre la emisión de un dictamen en la fase de consultas de este mecanismo y la legitimación para impugnar el acto final ante el TJCE.

Por último, no debería quedar fuera de la reflexión sobre el control del ejercicio de las competencias comunitarias la garantía del «respeto a la identidad nacional de los Estados miembros» que establece explícitamente el artículo 6.3 TUE. Creo que cuando menos debería considerarse la manera de articular esta garantía para que no quede en una simple declaración retórica, sea mediante procedimientos que permitan activar ciertas alarmas cuando una decisión comunitaria afecte a cuestiones esenciales de dicha identidad (obligando a aplazar o a reconsiderar la decisión, o incluso permitiendo el veto, bajo ciertas condiciones y límites), sea estableciendo reservas competenciales a favor de los Estados (o de las regiones, en su caso) o la posibilidad de regímenes especiales, que protejan aquellos ámbitos especialmente sensibles de esta identidad frente al ejercicio de las competencias comunitarias y sus efectos homogeneizadores y uniformizadores.

#### 3.4. ... y adecuado a las misiones de la Unión en el contexto actual.

Como se ha dicho, el debate sobre el sistema competencial no es sólo un debate sobre el sistema de delimitación de las competencias (sobre cómo se asignan a la Unión y cómo se delimitan con las de los Estados), sino también sobre su ámbito y su contenido (cuáles deben ser y cuáles deben permanecer en manos de los Estados).

La Declaración de Laeken impulsa a realizar esta revisión material e incluso orienta esta reasignación de funciones, planteando las cuestiones de cómo dotar de más coherencia la política exterior y de seguridad, cómo reforzar la cooperación judicial y policial en asuntos penales, cómo reforzar la coordinación de las políticas económicas, cómo intensificar la cooperación en los ámbitos de la integración social, el medio ambiente, la salud y la seguridad en la alimentación. Otras cuestiones, en cambio, y básicamente las relativas a la gestión y la ejecución de las políticas de la Unión, se plantea que podrían ser confiadas de un modo más explícito a los Estados y, allí donde existan, a las regiones.

La guía para redefinir esta delimitación de competencias, según Laeken, debe estar constituida por «las esperanzas de los ciudadanos». Éste es un criterio excesivamente genérico e indeterminado, pero aporta al menos un punto de vista que no se puede obviar en la reconsideración sobre las misiones de la Unión en el contexto actual y, por lo tanto, qué competencias son necesarias para abordarlas.

En esta línea de reflexión sobre el ámbito de las competencias, este criterio general puede servir al menos para justificar en buena medida la inclu-

sión de los pilares de cooperación intergubernamental hoy existentes en el ámbito de la Comunidad, con la asignación de las competencias que correspondan y la previsión de los procedimientos que resulten adecuados, adaptados ambos a las categorías generales, con las especialidades que resulten necesarias (49).

---

(49) *Vid.* los Informes finales de los grupos de la Convención dedicados a la Gobernanza económica, la acción exterior, la defensa, la libertad, seguridad y justicia, y la Europa social.