

# UN MEJOR REPARTO Y DEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

José Manuel Sobrino Heredia

Catedrático de Derecho Internacional Público  
Instituto Universitario de Estudios Europeos «Salvador de Madariaga»  
Universidade de A Coruña

## Introducción

La Unión Europea es un ejemplo avanzado de organización internacional y en su marco se ha desarrollado un Derecho institucional sustentado en un cierto grado de subordinación de los estados miembros a la misma. Este proceso implica, por un lado, que estos estados ya no se asemejen a aquellos estado nación de comienzos del siglo XX que eran los únicos sujetos en el Derecho internacional clásico y, por otro lado, que haya aparecido un nuevo Derecho donde se refleja esta realidad, el llamado Derecho de integración.

Nos encontramos, así, frente a una Organización internacional que disfruta de personalidad jurídica pero que, a diferencia de los estados, sujetos originarios y soberanos, que poseen una personalidad plena y general, ve afectada su personalidad por el *principio de la especialidad* que inspira todo su régimen jurídico; es decir, va a estar limitada a los objetivos y funciones que les fueron confiados, tal y como aparecen enunciados o pueden deducirse de sus tratados constitutivos y han sido desarrollados en la práctica. Se trata, en suma, de una *personalidad funcional*, que se nutre de las competencias que les atribuyen los estados. Los ámbitos

atribuidos pueden ser más o menos numerosos e importantes, pero, sin embargo, nunca se encuentra como en el Estado, frente a un campo de acción teóricamente ilimitado.

El *reparto de competencias* entre la organización y sus miembros es un criterio que nos permite, precisamente, distinguir entre aquellas organizaciones internacionales –las más numerosas– a las que sus Estados miembros no ha cedido el ejercicio de competencias soberanas y que se proponen simplemente instituir una cooperación entre los mismos y coordinar sus actividades con vistas a la satisfacción de unos intereses comunes; y, aquellas otras organizaciones –la excepción– en las que se produce una *transferencia real del ejercicio de competencias soberanas*, aceptando sus estados miembros limitar –aunque sólo sea en materias restringidas– sus competencias, sometién dose de este modo a una autoridad exterior y superior a los mismos que se concentra en las instituciones de la organización, creándose de este modo unas organizaciones internacionales –cuyo prototipo es la Unión Europea– que tienden hacia la integración o la unificación de sus estados miembros en aquellos ámbitos en los que se les haya transferido competencias y que, unos las califican de *organizaciones supranacionales* y, otros prefieren, como es mi caso, denominarlas simplemente *organizaciones de integración o en proceso de integración*.

La mayor parte de las organizaciones desarrollan funciones de cooperación, mediante la realización de unas acciones coordinadas entre sus miembros con el fin de alcanzar unos objetivos colectivos. Constituyen la vía clásica, respetuosa de la soberanía de sus Estados miembros, y en ellas se trasvasa la técnica de la negociación y de la adopción de decisiones por unanimidad a unos órganos comunes y permanentes. La cooperación es estrictamente interestatal, en el sentido de que las decisiones de la organización –adoptadas por unanimidad– se dirigen a sus Estados miembros; esto es, no son aplicables en sus territorios sin su autorización y mediación. El establecimiento de una secretaría y la participación de delegaciones permanentes en los órganos que se crean han reforzado los medios de acción de las mismas y las alejan del modelo de la conferencia internacional, no obstante los Estados pretenden proseguir la cooperación de un modo tradicional, manteniendo intactas sus soberanías, salvo casos excepcionales y provisionales.

Junto a la técnica organizativa que acabamos de describir han surgido recientemente en la escena internacional unas organizaciones que pretende, como señalaba, la integración de sus Estados miembros. En ellas se opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes, que se caracteriza, además, por suponer la *atribución de poderes* del mismo tipo que los que resultan de las funciones superiores de un Estado a unos órganos independientes de los Estados, y por la posibilidad que tienen dichos órganos de pronunciarse por mayoría en

caso de estar formados por representantes gubernamentales (y no por unanimidad como en las organizaciones tradicionales), al tiempo que las decisiones que adopten podrán tener, en determinadas ocasiones, autoridad directa e inmediata en los órdenes jurídicos nacionales, donde, además, se van a aplicar con carácter prevalente.

La *atribución del ejercicio de competencias soberanas* de los Estados miembros a las instituciones comunes, que caracteriza a las organizaciones de integración, se plasma y caracteriza en ciertos rasgos que le son propios, entre los que merece destacar, en mi opinión, los siguientes:

- Alcance de la atribución operada que, aunque limitada por el principio de la especialidad, afecta a materias tradicionalmente reservadas al Estado, teniendo además estas atribuciones un carácter evolutivo pudiendo ampliarse por el juego de las disposiciones del tratado constitutivo o por el de la teoría de las competencias implícitas;
- Funciones que va ejercer que cubren la gama de las funciones estatales (ejecutiva, legislativa y judicial);
- Decisiones a adoptar que incluye la posibilidad de adoptar algunas de carácter general, obligatorias y directamente aplicable en cada Estado miembro;
- Existencia de una real independencia orgánica respecto de los gobiernos nacionales, pues la mayoría de las instituciones están compuestas por personalidades independientes como ejemplifican la Comisión y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, o reúnen representantes de los pueblos elegidos directamente por sufragio universal (es el caso del Parlamento europeo de la U.E.), o bien, si se trata de un órgano formado por representantes gubernamentales, cabe la posibilidad de que sus disposiciones se adopten por mayoría;
- Disfrute de una gran autonomía, tanto por lo que respecta a su orden jurídico, como por lo que se refiere a su independencia financiera, merced a la existencia de recursos propios, como en fin, por la posibilidad de participar en su propio nombre en las relaciones internacionales.

Estos rasgos nos definen unas organizaciones que se sitúan entre las organizaciones internacionales clásicas y las estructuras federales. La *distribución de competencias* que se opera en su seno es tan profunda que no pueden equipararse absolutamente a las organizaciones tradicionales, mientras que la retención de determinados poderes soberanos por sus Estados miembros impiden también que puedan ser calificadas de Estados federales. Es, en el marco de estas organizaciones donde germina el mencionado Derecho a la integración.

El modelo más avanzado de una Organización y de un Derecho de estas características son, sin lugar a dudas, la Unión Europea y el Derecho comunitario europeo. En efecto, el proceso de integración europeo ha alumbrado un peculiar Derecho de la integración, el Derecho comunitario europeo. Este Derecho convive dentro de los sistemas jurídicos de los Estados miembros con el Derecho nacional y tiene frecuentemente sus mismos destinatarios. En tales circunstancias se hace imprescindible saber qué normas se aplican. Pues bien, la *atribución de competencias* que acompaña a este modelo de integración implica necesariamente el reconocimiento de los efectos de los actos adoptados por las instituciones comunitarias, de tal forma que dichos actos podrán tener efecto directo en el Derecho interno y van a prevalecer sobre el Derecho nacional contrario.

Ahora bien, el correcto funcionamiento de este sofisticado mecanismo institucional descansa sobre la existencia de *un sistema de competencias bien definidas y mejor repartidas*, lo que no siempre ocurre, puesto que son frecuentes los conflictos competenciales bien interinstitucionales o bien entre las instituciones y los Estados miembros que llegan al pretorio comunitario. De ahí, la importancia de la *jurisprudencia comunitaria* a la hora de clarificar todas estas cuestiones. No obstante, los responsables políticos europeos, sobre la base de lo acordado en la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, y sobre lo señalado en la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001, sobre el futuro de la Unión Europea, han estimado conveniente que la Convención europea discuta, en el marco temporal fijado hasta el 2004, sobre las vías de mejora de este sistema de distribución de competencias rasgo esencial de la integración europea. Las reflexiones que a continuación siguen tratan, *en primer lugar*, de mostrar como es el actual sistema, para, *en segundo lugar*, ver qué propuestas tiende a mejorarlo.

#### A) El actual sistema de competencias

Como adelantaba líneas arriba, el mundo europeo de comienzos del siglo XX nos mostraba unos Estados nación, titulares exclusivos del ejercicio de una soberanía que se estimaba individual, abstracta y absoluta y, en cuyo marco, la organización política de los mismos giraba exclusivamente en torno a sus constituciones nacionales. El mundo europeo actual es bien diferente, desde el momento, sobre todo, en que se crean organizaciones internacionales que pasan a detentar, también, el *ejercicio de competencias soberanas*. La novedad de tales organizaciones radica en que sus Estados miembros, a través de mecanismos constitucionales internos que lo prevén, van a ceder a las mismas el ejercicio de parcelas de soberanía cada vez más amplias, dando entrada, de tal manera, a una nueva idea de soberanía, la de una soberanía relativa y divisible.

De este modo, el propio proceso de integración europeo, ha gestado, a su vez, un *Ordenamiento de corte «constitucional» autónomo* (véanse, en este sentido, los pronunciamientos del TJCE: STJCE de 23 de abril de 1986, «Los Verdes», 294/83, Rec. p. 1339; Dictamen C-1/91 de 14 de diciembre de 1991, EEE, Rec. p. I-6079; Dictamen 3/94 de 13 de diciembre de 1995, GATT-OMC-Acuerdo marco sobre los plátanos), donde tienen cabida principios y normas cuyos destinatarios no son únicamente los Estados y las instituciones comunitarias, sino que, además, afectan a los derechos y obligaciones de los propios ciudadanos comunitarios y están dirigidos a éstos quienes pueden invocarlas antes sus tribunales. Mediante el mismo se regulan las relaciones de todos los sujetos de la Unión Europea entre sí y con su estructura institucional, se fijan los objetivos comunes, se distribuyen las competencias y se establecen las reglas de juego mediante las cuales se adoptan las decisiones de obligado cumplimiento, aplicables directamente en los Estados miembros y con primacía sobre la legislación nacional. Todo ello implica, de un lado, los necesarios ajustes y previsiones en las constituciones políticas de los Estados miembros y, de otro, supone, la aparición, merced a la *atribución del ejercicio de competencias soberanas* a las instituciones de la Unión Europea, de un modelo constitucional aplicable a los tratados constitutivos de esta organización internacional.

El proceso de integración europeo se cimenta sobre el Derecho comunitario europeo. Este Derecho de integración, propio y autónomo, se crea, aplica y desarrolla, gracias a que los Estados miembros han consentido limitar, a favor de las instituciones comunitarias y en ámbitos específicos, el ejercicio de sus derechos soberanos.

En efecto, para conseguir los objetivos mencionados y para desarrollar mediante unas normas jurídicas propias y autónomas el mercado interior único y las políticas que lo complementan, la Unión Europea tiene *atribuidas una serie de funciones y de competencias*. En este sentido, cabe destacar a título preliminar, como, la Unión Europea, y las Comunidades europeas sobre las que se sustenta, *no gozan de competencias ilimitadas* y ello a pesar de estar destinadas a la prosecución de amplias metas y a ejercer poderes de vasto alcance, puesto que, a diferencia de los Estados y a semejanza de las demás organizaciones internacionales, no poseen, según la expresión tradicional, más que una *simple competencia de atribución*.

Este principio aparece claramente enunciado en art. 5 del Tratado CE, donde se dice que:

«La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna».

Pero quién dice atribución de competencias a las instituciones comunitarias, dice lógicamente, también, *limitación correlativa de poderes sobera-*

nos de los Estados miembros. Este fenómeno, definidor de los procesos de integración, ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia del TJCE, donde se ha subrayado como, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el tratado de la CEE instituyó un ordenamiento jurídico propio, que al quedar integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros a partir de la entrada en vigor del mismo, se ha impuesto a sus jurisdicciones; y como, al crearse una comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, con capacidad de representación internacional y, más concretamente, de poderes efectivos que emanan de una *limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad*, éstos últimos han limitado, aunque en esferas delimitadas, sus derechos soberanos y creado, de esta forma, un derecho aplicable tanto a sus nacionales como a ellos mismos (STJCE, de 15 de julio de 1964, Costa c. ENEL, Rec. 1964, p. 1159).

El buen desarrollo de este *fenómeno paralelo de atribución de competencias y de desposeimiento de poderes soberanos*, debe descansar en dos datos ineludibles y previos: uno, que los sistemas constitucionales internos de los Estados miembros lo permitan, esto es, que las constituciones políticas hallan preparado el terreno; y, dos, que dichos Estados no estén afeerrados a la doctrina de la soberanía absoluta, pues, si tal ocurriera, sería imposible su participación en organizaciones de integración.

Por lo que se refiere a este segundo dato, vemos como la *atribución de competencias* –test, vuelvo a insistir, en todo proceso de integración– descansa en una noción de soberanía alejada de la tradicional idea de una soberanía abstracta individual, inalienable y absoluta. En efecto, si por soberanía entendemos –en la clásica definición del Prof. Carrillo Salcedo– el conjunto de competencias y derechos de que cada Estado independiente es titular en sus relaciones con otros Estados, cabe suponer que todo proceso de integración parte de la idea de la divisibilidad de su ejercicio. Al respecto, podemos ver, además, como son varios los factores que, hoy en día, están erosionando la imagen casi mítica de la soberanía, por un lado la progresiva institucionalización de la Comunidad internacional y el consiguiente incremento de las funciones atribuidas a las organizaciones internacionales, por otro lado, la configuración de un orden público internacional, mediante el establecimiento de normas jurídicas imperativas, con la consiguiente merma del relativismo que ha sido una característica tradicional del Derecho internacional y que se evidencia en las transformaciones relativas a los derechos humanos, los crímenes internacionales, la responsabilidad internacional del Estado, etc. Y, en fin, por otro lado, la presencia, en algunos ámbitos, de ciertos actores internacionales que concentran el poder económico y que como consecuencia del fenómeno mundializador de los mercados no reparan en fronteras, oca-

sionando el consiguiente debilitamiento de aquellos elementos que la doctrina estima indisociables de la noción de soberanía: esto es, el ejercicio de las competencias y funciones de Estado con exclusividad, plenitud y autonomía. En este sentido, los Estados miembros de la UE ya no ejercen sus competencias soberanas con exclusividad, plenitud y autonomía, puesto que han decidido voluntariamente ceder el ejercicio de parte de las mismas a las instituciones comunitarias.

Es el *ejercicio divisible de la soberanía*, lo que permite a unos Estados asociarse con otros y ceder parcelas de la misma para su ejercicio común por unas instituciones con la finalidad de alcanzar unos intereses colectivos. Ello no supone, ni mucho menos, negar a la soberanía su condición de elemento esencial del sistema internacional del que aún continúa constituyendo su clave de bóveda. Ahora bien es esta idea, la que posibilita los necesarios reajustes, fusiones o ejercicios comunes de estas competencias soberanas que conlleva todo proceso de integración y, en particular, el representado por la construcción europea.

Esta noción de soberanía, al facilitar la cesión del ejercicio de competencias, plantea, en cada caso concreto, la necesidad de determinar, *quién, Estado o Unión Europea, detenta dicho ejercicio* sin que se excluyan, según los casos, ni las acciones conjuntas, ni la realización por el Estado de actividades subordinadas.

Este procedimiento, trae como corolario que las instituciones comunitarias no van a disfrutar *siempre del mismo tipo de competencias* y que variarán según las acciones a desarrollar, de manera que en algunos ámbitos gozarán de *competencias exclusivas*, en otros estas competencias las compartirán con los Estados miembros y, en otros, no tendrán ningún tipo de competencias. Además, en el caso en que estemos ante competencias compartidas (bien concurrentes, bien complementarias, o bien, de mera coordinación), la actuación comunitaria deberá efectuarse respetando el *principio de subsidiariedad*, en el sentido de que esta actuación sólo tendrá lugar cuando razones de necesidad y de eficacia así lo exijan. Conformándose este principio en un elemento fundamental en los procesos de integración. Y, asimismo, debe ejercerse conforme al *principio de proporcionalidad*, esto es, que ninguna de las acciones de la Comunidad podrá exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

Como se ha repetido desde la doctrina, este reparto de competencias evoca, evidentemente, los *modelos estatales federales*. Pero, las diferencias con los mismos son sustanciales, así y a diferencia de las constituciones federales, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no contienen títulos o capítulos consagrados al problema de la atribución de competencias. En efecto, esta atribución *no se hace por materias, sino en forma de acciones a realizar, funciones a cumplir*, por lo que habrá que descender a las disposiciones concretas de estos tratados para saber, cuales

son los poderes impartidos, que institución es la beneficiaria, y en que formas y condiciones se ejercitarán dichas competencias.

El Derecho comunitario nace, pues, en virtud de atribuciones de competencias de los Estados miembros a las comunidades, cuyas instituciones pasan a ejercer efectivamente las competencias soberanas que les han sido cedidas. En este sentido, lo que caracteriza a la UE es que sus Estados miembros han renunciado al ejercicio de competencias soberanas, y no sólo a aquellas que son relativas a concretas materias técnicas (como ocurre en la generalidad de las organizaciones internacionales) sino también, y esto es lo novedoso, respecto a funciones que corresponden al ámbito esencial de la propia existencia en tanto Estado.

Ahora bien, hay que advertir, antes que nada, que se trata de una *cesión voluntaria*, esto es, no nos encontramos ante una imposición. En efecto, al respecto debemos de partir de la propia noción de organización internacional que, como se sabe, la califica de asociación «voluntaria» de Estados creada por un Tratado internacional. De ello se desprende que los Estados miembros, concedores de las características del Ordenamiento jurídico comunitario y de la organización internacional al que corresponde, deciden, libre y voluntariamente, adherirse a la Unión Europea, con ello resuelven, igualmente, obligarse por su Tratado constitutivo y por los actos normativos de sus instituciones. A partir del momento de la adhesión los Estados miembros no podrán invocar sus propias Constituciones para sustraerse a las obligaciones derivadas del Tratado de adhesión. Tal obstáculo viene consagrado en una reiterada jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia, y en los arts. 26, 27 y 46 de los Convenios de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969 y 1986. En efecto, todo Estado, independientemente de sus preceptos constitucionales, como sujeto internacional está obligado a respetar sus compromisos internacionales, no pudiendo invocar frente a otros Estados parte en el tratado su propia Constitución para sustraerse a las obligaciones que éste le impone.

Por otro lado, el Derecho que regula una Organización en proceso de integración, como es el caso de la UE, no puede ser concebido como un Derecho estático, sino como un Ordenamiento jurídico sujeto a una profunda evolución, por lo que todo intento de valoración del mismo debe tener en cuenta esta condicionante temporal y el enriquecimiento progresivo del acervo comunitario. Y, así, al estar suponiendo este proceso una verdadera transferencia del ejercicio de competencias soberanas de los Estados miembros a favor de las instituciones comunes, en materias cada vez más amplias y diversas, se le ha ido otorgando al Ordenamiento Jurídico de la Unión Europea una, cada vez, mayor autonomía respecto de los Derechos nacionales y del Derecho internacional. Tal evolución ha añadido nuevos elementos de complejidad en el debate en torno a la

naturaleza jurídica de esta organización y a las características del Derecho que viene creando.

Para que avance este proceso es necesario que se vayan produciendo delegaciones del ejercicio de la soberanía por parte de los Estados miembros, lo que significa, por un lado abandonar el dogma de la soberanía absoluta y reconocer que el ejercicio de la soberanía, cuya titularidad ostentan los estados y que radica, en definitiva, en el pueblo, puede ser cedida si con ello se facilita el logro de una serie de objetivos colectivos y superiores que se estiman como prioritarios y beneficios para el conjunto de la población de estos estados. Ello puede exigir que a cada avance significativo que se produzca, los Estados hayan respondido, previamente, con una revisión constitucional que lo permita.

De este modo, observamos, como existen constituciones que contienen cláusulas genéricas habilitando al Estado para concertar, en condiciones de reciprocidad muchas veces, limitaciones de soberanía, bien para asegurar la paz y la justicia en el orden internacional (Preámbulo de la Constitución francesa de 1946; art. 11 de la Constitución italiana), bien para transferir a instituciones internacionales derechos de soberanía (art. 24 de la Constitución de Alemania), bien para transferir competencias legislativas, ejecutivas y judiciales (art. 67 de la Constitución holandesa; art. 49 bis de la Constitución de Luxemburgo), poderes determinados (art. 25 bis de la Constitución belga).

En esta línea de habilitación genérica, hay Constituciones que autorizan la delegación de poderes derivados de la propia Constitución (art. 9,2 de la Constitución de Austria; art. 20 de la Constitución de Dinamarca), o que atribuyen a organizaciones o instituciones internacionales el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93 de la Constitución española), o, en fin, que atribuyen a órganos de organizaciones internacionales competencias previstas en la Constitución y para aceptar restricciones o limitaciones de soberanía (art. 28,2 y 3 de la Constitución de Grecia).

En todos estos supuestos, la realización práctica de los mismos precisa de técnicas legislativas con quórum muy reforzados (leyes orgánicas, en el caso español) o incluso la aprobación por referéndum (en el caso danés cuando se dan ciertas condiciones previas).

Pero, además, con los avances del proceso de integración europea, observamos como ciertas Constituciones de los Estados europeos están incorporando nuevas técnicas, que introducen matizaciones a estas cláusulas de habilitación genérica, así en algunas de ellas se reconocen expresamente los rasgos fundamentales del Derecho comunitario y, especialmente, su primacía (por ejemplo, art. 29 de la Constitución de Irlanda; art. 94 Constitución de Holanda; art. 8.3 de la Constitución de Portugal). E, inclusive, en algunos casos, en especial en el de aquellas Consti-

tuciones que sufrieron alguna revisión con ocasión del complejo proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea de 1992, además de mencionarse estos principios se hace referencia a la pertenencia a la UE y al compromiso sobre su progresivo desarrollo (art. 88 de la Constitución francesa, art. 23 y 24 de la Constitución alemana).

Estas afirmaciones hacen suponer que en la eventualidad de una retirada de estos países de la UE, lo que siempre es posible dada la naturaleza de Organización internacional de la misma, sería ahora necesario llevar a cabo una previa reforma constitucional que lo permitiera, lo que no hace más que ahondar el proceso de integración y reafirmar la construcción europea.

El proceso de integración, desde la perspectiva del Derecho, significa que los Estados, por que se lo permiten sus propias Constituciones nacionales, han atribuido el ejercicio de competencias soberanas a un nuevo sujeto internacional, la organización de integración. Que esta atribución se refiere a materias y ámbitos específicos, aunque no estáticos, sino sujetos a la dinámica de todo proceso y a la ampliación de competencias en virtud de los poderes implícitos de la misma tal y como son determinados a través de la actuación de los Tribunales de Justicia inspirados en una interpretación teleológica y sistemática de los Tratados constitutivos.

Que estas competencias se concentran, por lo que se refiere a la UE, en el desarrollo del Mercado interior único, con sus libertades y con su régimen de defensa de la libre competencia y se prolonga en los ámbitos cubiertos por una pluralidad de políticas de distinta generación y alcance, tanto exclusivas, como compartidas, como complementarias como, en fin, de mera coordinación.

Por otro lado, la importancia de las competencias atribuidas a la organización, la independencia de sus instituciones, la autonomía del Derecho comunitario, convierten a estos procesos en unos fenómenos institucionales nuevos y excepcionales dentro del panorama internacional. Ello ha llevado a discutir sobre su naturaleza jurídica, a defender posturas enfrentadas: internacionalistas y puramente nacionales. Por mi parte, abandonando toda idea de que el proceso en sí debe indefectiblemente conducir a un Estado Federal, pienso que nos encontramos ante un modelo singular de organización internacional, en la que participan unos Estados que cada vez se ven más condicionados por la misma, y para los que cada vez resulta más difícil el retirarse de ella e, incluso, en algunos casos, imposible sin previa reforma de sus Constituciones internas (como en Francia o en Alemania). Pero, a pesar de ello, no dejan de ser organizaciones internacionales, creadas por un Tratado y no por una Constitución, y que es susceptible, en todo caso, de ser denunciado por sus Estados partes.

De todos modos, como dice en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la limitación de competencias entre la UE y los Estados miembros, «el sistema actual de competencias existentes en los Tratados se caracteriza por un complejo entramado... de objetivos, competencias materiales y competencias funcionales; por la existencia de cuatro Tratados y dos entidades diferentes, la Unión y la Comunidad; por la profusión de instrumentos normativos de alcance jurídico desigual y, en ocasiones, dudoso, así como por la ausencia de una verdadera jerarquía de normas». Con ello el PE parece, y ello me convence plenamente, vincular la cuestión de las competencias con los desafíos pendientes de simplificación, mejora legislativa y transparencia. De manera que el debate sobre el sistema de competencias debe tener en cuenta las exigencias y dificultades procedentes de las otras cuestiones enunciadas.

### B) La búsqueda de un nuevo sistema de competencias

Existe una opinión comúnmente compartida de que el sistema de atribución y reparto de competencias con el que han funcionado las Comunidades Europeas y la Unión Europea le ha permitido hacer frente de una forma eficaz, flexible y pragmática a las distintas exigencias derivadas de la construcción europea durante todos estos años; pero, también, es común la opinión de que este sistema, sin duda complejo y bastante opaco, casa mal con las exigencias de transparencia y democracia que se le vienen solicitando a la integración europea desde el Tratado de Maastricht y, sobre todo, que tienen mal asiento en un texto constitucional, tal y como parece ser la naturaleza del documento que se pretende alcanzar en el 2004. En este sentido se pronuncia con rotundidad la, ya mencionada, Declaración 23 del Tratado de Niza donde se fija como uno de los puntos a examinar 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».

Desde el inicio de los trabajos de la Convención, esencialmente, dos grupos se han venido dedicando a discutir estas cuestiones: el del principio de subsidiariedad (Grupo I) y el de las competencias complementarias (Grupo V). E, importantes, son ya las contribuciones del Parlamento europeo y de la Comisión sobre el tema.

Los puntos que concentran el interés son varios, entre ellos me gustaría destacar los siguientes:

■ **La conveniencia de un catálogo de competencias:** como es sabido, la generalidad de las constituciones europeas en los Estados descentralizados suelen incluir un catálogo donde se enumera de manera detallada las competencias atribuidas a la administración central, mientras que el resto de ellas se presumen que son propias de los entes subestatales. Es-

tamos ante una distribución competencial *ratione materiae* que nos permite saber si una materia determinada corresponde a la competencia de una o de los otros. Esta técnica parece ser la defendida por una parte de la doctrina y por el propio PE, que desea que las competencias de la Unión sean definidas por materias. Yo, por mi parte pienso que ello, tal vez, no sea lo más adecuado en un proceso de integración, puesto que lo que a primera vista resulta atractivo y parecería útil, ya que introduciría una mayor certeza; creo que, sin embargo, llevaría consigo una mayor rigidez. Por ello pienso que se debería seguir partiendo, como hasta ahora, del principio de atribución de competencias (art. 5 CE) mejorando el uso que se está dando a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta técnica se acomoda bien a la naturaleza de organización internacional que tiene la UE. Ello haría necesario, pienso, señalar los ámbitos en que se daría o estaría excluida la actuación de la Unión o de las Comunidades. El sistema actual, grosso modo, equivale a decir que los Estados miembros disponen de una competencia de derecho común y que la UE recibe competencias de atribución que ejerce sobre la base de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y, yo, añadiría de lealtad y cooperación.

■ **La delimitación vertical del competencias:** En un proceso de integración, flexible y dinámico como el comunitario, una cláusula general de reparto de competencias delimitadas verticalmente tiene mal acomodo. Su rigidez podría poner en entredicho el acervo comunitario. Yo estimo que no sería muy eficaz enumerar con precisión cuales son las competencias de los Estados y cuales las propias de la Unión, hacerlo sería encorsertar a la UE en un mundo tan mudable como es el económico-internacional.

■ **La conveniencia de establecer un nuevo Tribunal destinado a resolver los conflictos de competencias:** no faltan los pronunciamientos a favor de la creación de un Tribunal de Competencias, formado por representantes de los tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros y algún juez comunitario, sustenta esta idea las críticas vertidas en la materia a la jurisprudencia del TJCE. Yo, por mi parte, no veo la necesidad de tal institución judicial, que introduciría un segundo nivel de control con los riesgos de compartimentación que ello supone para la jurisprudencia, algo, absolutamente, contrario a la lógica del de sistema de integración, y nos abocaría a establecer quién dirime, en último término, los eventuales conflictos de jurisprudencia. En fin, todo ello nos llevaría lejos de deseo de transparencia que parece inspirar la reforma de los tratados.

■ **Inclusión de un recurso previo por el que el TJCE conocería de los conflictos de competencia:** a través del mismo el Tribunal examinaría *a priori* cuestiones relacionadas con la observancia de los principios

de subsidiariedad y proporcionalidad, pudiendo ser introducido, bien por la Comisión, bien por una minoría significativa del Consejo o del Parlamento Europeo. Se tramitaría con urgencia. Esta iniciativa, en el sentido que refuerza la dimensión constitucional del Tribunal, me parece mejor que la anteriormente expuesta al tiempo que no socavaría la necesaria coherencia del sistema judicial comunitario. En relación con ello, creo que podría ser útil abrir la legitimación activa al Comité de las Regiones, a los Parlamentos nacionales y a los Parlamentos regionales, manteniendo, eso sí, la exigencia de unas minorías significativas (tal vez, en estos casos, podría requerirse de unas mayorías).

■ **La simplificación del enunciado de algunas atribuciones competenciales:** comparto la idea del Parlamento europeo sobre la necesidad de que el futuro texto contenga un Tratado-Constitución (o como se le quiera denominar) que sea dirigido a todos los ciudadanos y concebido como un pacto de refundación que fusionaría los diferentes tratados en un solo texto y afectaría a una sola entidad, la Unión dotada de personalidad jurídica única y concreta. Y, también, comparto la idea de que dicho texto debe incluir una nueva presentación de las competencias de manera clara y comprensible. En este sentido, pienso que en el futuro Tratado-Constitución podría figurar, en su primera parte, una serie de disposiciones competenciales breves y concisas donde se enunciarían los principios generales del reparto de competencias. Eso exige reordenar las disposiciones actuales, sistematizarlas y simplificarlas. Podrían iniciarse, con el principio de atribución expresa de competencias (art. 5.1 CE), o lo que es lo mismo con la presunción de que las competencias, salvo disposición en contrario, corresponden a los Estados miembros. Esta afirmación, debería seguirse por una inclusión y explicación de los tipos de competencias existentes: exclusivas, compartidas y complementarias que los Estados atribuyen a la UE. A continuación, se recogerían de manera sistematizada las diversas atribuciones competenciales particulares, así como las normas competenciales negativas. También deberían incluirse la cláusula de imprevisión (art. 308 CE) y la de armonización (art. 95 CE), adaptadas al actual desarrollo de la construcción europea, que recogerían la naturaleza evolutiva de la integración europea. Todo ello, debería estar presidido por una rotunda afirmación del principio de mantenimiento íntegro del acervo comunitario (art. 2 UE) y del de primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional. El principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad también deberían figurar en esta parte introductoria. Finalmente, debería hacerse referencia a la cooperación reforzada.

■ **Una eventual lista de competencias:** Podría, también, pensarse, en la línea propuesta por Robert Badinter en su contribución sobre una

Constitución europea de septiembre de 2002, en establecer una lista de competencias propias de la Unión, y de aquellas que comparte con los Estados (el resto serían competencias propias de estos últimos). Esta lista, en vez de figurar en el Tratado-Constitución, podría ponerse en una Ley orgánica susceptible de fácil revisión y por tanto capaz de adaptarse a los cambios operados en el proceso de integración.

## Consideraciones finales

Como viene señalando la doctrina, desde la perspectiva de la transparencia y la democracia se hace más necesario que una mera reforma del sistema de competencias (lo que no es sencillo), introducir una clarificación de las funciones legislativas y una simplificación de los actos jurídicos normativos, todo ello en el marco de un Tratado-Constitución que haga más sencillo y nítido los actuales Tratados, llevando a texto de rango inferior buena parte del articulado de éstos. Me parece, en este sentido, que los resultados del 2004 no deberían ir en la línea de una revolución del *sistema actual de competencias* sino en avanzar más en la clarificación del mismo para hacerlo más transparente y eficaz, buscando asentar la construcción europea en una, ¿por qué no? tercera vía, entre lo intergubernamental y lo federal.

La Unión Europea no constituye una Federación, se trata de un modelo original de organización internacional, que se aleja de las organizaciones internacionales clásicas o de cooperación y al que algunos han denominado «organización supranacional», si bien, yo prefiero calificarla, como decía, simplemente, de organización de integración. Esto es, no estamos ante una organización supranacional, en el sentido que para mí, ambos términos son contradictorios, desde que existe un ente supranacional ya no hay una organización sino un sujeto dotado de soberanía lo que impide que en los ámbitos en los que la detenta, los países miembros dejen de tenerla y por tanto pierdan la naturaleza de Estados soberanos, pasando a convertirse en unos estados en el sentido que a tal expresión se le atribuye en el marco de una Federación respecto de los Estados federados. Pero yo pienso que este no es el camino al que nos conduce la convención ni el futuro tratado refundidor de la integración del proceso, que seguirá siendo, pienso, un tratado internacional, aunque le llamemos Constitución. Además, la UE resultante, llámese como se llame, seguirá sin disfrutar de una competencia general (como la que posee un Estado soberano), sus competencias serán de atribución y su personalidad, aunque sea única y se consiga fusionar las Comunidades y la Unión en un único ente, continuará siendo una personalidad funcional.

En mi opinión, la Convención (Asamblea consultiva que no constituyente) no debería ir en la línea de buscar un imposible y establecer un modelo de competencias propio a una estructura federal (incluso dentro de la línea de una Federación de Estados-Naciones, que me cuesta concebir, salvo que se distingan entre Estado federal y Federación de Estados soberanos, alejándonos de la ortodoxia jurídico-internacional), sino clarificar y mejorar el existente, puesto que pienso que ésta se adecua a la realidad jurídico-institucional del modelo europeo, esto es, a su condición de Organización internacional (tal y como resultará del Tratado constitutivo fruto de la futura conferencia intergubernamental), reforzando su dimensión política, democrática, transparente, eficaz y próxima a los ciudadanos, y permitiendo a la UE evolucionar y adaptarse a los cambios sociales e internacionales que en el futuro se irán produciendo. 