

## La delimitación de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional (octubre de 2003)

**Leyenda:** Actas del Tercer Foro de Reflexión Permanente de Europa Futura, de octubre de 2003, organizado por la Fundación Pi i Sunyer de estudios Autonómicos y Locales en esta fecha, que bajo el título La delimitación de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional, recoge la opinión de conocidos expertos en las instituciones y los procesos de reforma europeos para analizar la nueva ordenación de competencias en Europa abierta tras la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001. El Embajador de Alemania en España, Joachim Bitterlich, aborda la delimitación de las competencias en la Unión Europea, realizando una comparación entre las Comunidades Autónomas españolas y los Estados federados alemanes (Länder). Posteriormente, Javier Díez-Hochleitner, Catedrático de Derecho Internacional Público y titular de la cátedra Jean Monnet de Instituciones de Derecho Comunitario de la Universidad Autónoma de Madrid, realiza un diagnóstico del sistema actual de competencias de la Unión y explica las causas de la complejidad de este sistema. Asimismo, propone una serie de reformas sobre dicho sistema competencial.

Al final del acto se abre un debate acerca de las cuestiones presentadas durante las intervenciones anteriores.

**Fuente:** Generalitat de Catalunya. La delimitación de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional. Barcelona: EuropaFutura.org, 2003. Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid.

**Copyright:** (c) Generalitat de Catalunya

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/la\\_delimitacion\\_de\\_competencias\\_entre\\_la\\_union\\_y\\_los\\_estados\\_con\\_especial\\_consideracion\\_al\\_nivel\\_regional\\_octubre\\_de\\_2003-es-e2559d83-1a0d-437d-96bf-63fa69ba388f.html](http://www.cvce.eu/obj/la_delimitacion_de_competencias_entre_la_union_y_los_estados_con_especial_consideracion_al_nivel_regional_octubre_de_2003-es-e2559d83-1a0d-437d-96bf-63fa69ba388f.html)

**Publication date:** 14/02/2014

EUROPAFUTURA.ORG

 Generalitat de Catalunya  
Institut d'Estudis Autònoms

FUNDACIÓ CARLES PI I SUÑER  
D'ESTUDIS AUTÒNOMICS I LOCALS

**La delimitación  
de competencias entre la Unión  
y los estados, con especial  
consideración  
al nivel regional**

EUROPAFUTURA.ORG

3

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

La **Delimitación** de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional. – (EuropaFutura.org ; 3)

ISBN 84-393-6275-7

I. Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya) II. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals III. Col·lecció: EuropaFutura.org ; 3

1. Unió Europea – Congressos 2. Competència (Dret) – Unió Europea,

Països de la – Congressos

341.176(4-6)(061.3)

## Índice

Miembros del Foro de Reflexión Permanente \_\_\_\_\_ 7

Presentaciones

Antoni Bayona, Enoch Albertí \_\_\_\_\_ 13

### LA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Joachim Bitterlich \_\_\_\_\_ 17

### FORO DE REFLEXIÓN PERMANENTE EUROPAFUTURA

Javier Díez-Hochleitner \_\_\_\_\_ 25

I. Diagnóstico del actual sistema competencial comunitario \_\_\_\_\_ 25

II. Causas de la complejidad (y falta de claridad)  
del sistema competencial comunitario \_\_\_\_\_ 25

III. ¿Cómo reformar el sistema competencial comunitario?  
¿Hacia un catálogo de competencias? \_\_\_\_\_ 31

IV. Algunas propuestas de reforma \_\_\_\_\_ 33

### DEBATE

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms

Primera edició: octubre de 2003

Tirada: 1.000 exemplars

Impressió: Hurope

Producció: Viena Serveis Editorials, S.L.

C/ Viladomat 122, baixos - Tel. 93 453 55 00 - 08015 Barcelona

ISBN: 84-393-6275-7

Depòsit legal: B. 39.830-2003

## EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Fundación Carles Pi i Sunyer e Instituto de Estudios Autonómicos

### Miembros del Foro de Reflexión Permanente:

**Enoch Albertí Rovira**, catedrático de Derecho Constitucional,  
Universitat de Barcelona

**Ricardo Alonso García**, catedrático de Derecho Administrativo,  
Universidad Complutense de Madrid

**Enric Argullol Murgadas**, catedrático de Derecho Administrativo,  
Universitat Pompeu Fabra

**Jaume Arias Zimerman**, consejero de Dirección de *La Vanguardia*

**Jordi Ausàs Coll**, diputado, Parlament de Catalunya

**Esther Barbé Izuel**, catedrática de Relaciones Internacionales de la  
Universitat Autònoma de Barcelona y directora del Institut Universitari  
d'Estudis Europeus

**Enrique Barón Crespo**, diputado, Parlamento Europeo

**Meritxell Batet Lamaña**, directora de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis  
Autonòmics i Locals

**Antoni Bayona Rocamora**, director del Institut d'Estudis Autonòmics

**Susanna Beltrán García**, profesora de Derecho Internacional Público,  
Universitat Autònoma de Barcelona

**Joan Boada Masoliver**, diputado, Parlament de Catalunya

**Alegría Borràs Rodríguez**, catedrática de Derecho Internacional Privado,  
Universitat de Barcelona

**Josep Borrell Fontelles**, diputado, Congreso de los Diputados

**Núria Bouza Vidal**, catedrática de Derecho Internacional Privado,  
Universitat Pompeu Fabra

**Josep Maria Carbonell**, presidente de la Comisión sobre la UE y de  
Actividades Exteriores, Cooperación y Solidaridad, Parlament de  
Catalunya

**Marc Carrillo López**, catedrático de Derecho Constitucional, Universitat  
Pompeu Fabra

**Oriol Casanovas la Rosa**, catedrático de Derecho Internacional Público,  
Universitat Pompeu Fabra

**Antoni Castells Oliveres**, vicepresidente de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals

**Àngel Castiñeira Fernández**, director del Centre d'Estudis de Temes Contemporanis

**Manuel Cienfuegos Mateo**, profesor de Derecho Internacional Público, Universitat Pompeu Fabra

**Andreu Claret Serra**, director del Institut Europeu de la Mediterrània

**Joan Clavera Monjonell**, decano de la Facultat de Ciències Econòmiques y Empresariales, Universitat Autònoma de Barcelona

**Josep Coll Carbó**, director de la Comisión Europea (representación en Barcelona)

**Joan Colom Naval**, vicepresidente del Parlamento Europeo

**Gabriel Colomé García**, secretario del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales

**Mercè Corretja Torrens**, responsable del Área de Desarrollo Autónomico, Institut d'Estudis Autònomic

**Llibert Cuatrecasas Membrado**, director del Programa para el Desarrollo de las Relaciones con Europa, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya

**Joan B. Culla Clarà**, profesor titular de Historia Contemporánea, Universitat Autònoma de Barcelona

**Casimir de Dalmau Oriol**, director del Patronat Català Pro Europa

**Laura Díez Bueso**, asesora de Desarrollo Autónomico, Institut d'Estudis Autònomic

**Luis María Díez-Picazo**, profesor del Instituto de Empresa

**Pere Esteve Abat**, diputado, Parlamento Europeo

**Francina Esteve García**, profesora titular del Departamento de Derecho Internacional Público, Universitat de Girona

**Eduardo Feldman**, profesor asociado laboral del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universitat Autònoma de Barcelona y miembro de la Associació Catalunya Segle XXI

**Núria Fernández Vidal**, relatora del Foro de Debate Europa Futura

**Concepció Ferrer Casals**, diputada, Parlamento Europeo

**Víctor Ferreres Comelles**, profesor titular del Departamento de Derecho Constitucional, Universitat Pompeu Fabra

**Joaquim Ferret Jacas**, catedrático de Derecho Administrativo, Universitat Autònoma de Barcelona

**Conxita Font Escuder**, asesora en Asuntos Europeos del Patronat Català Pro Europa

**Gregori Garzón Clariana**, jurisconsulto del Parlamento Europeo

**Carles Gasòliba Böhm**, secretario general del Patronat Català Pro Europa

**José M. Gil Robles**, diputado, Parlamento Europeo

**Francesc Granell Trias**, catedrático de Organización Económica Internacional

**Ignasi Guardans Cambó**, diputado, Congreso de los Diputados

**Montserrat Guibernau Berdun**, catedrática, The Open University

**Antoni Gutiérrez Díaz**, Iniciativa per Catalunya

**Rosario Huesa Vinaixa**, catedrática de Derecho Internacional Público, Universitat de les Illes Balears

**Rafael Jiménez Asensio**, profesor de Derecho Constitucional, ESADE

**Rafael Jorba Castellví**, subdirector de *La Vanguardia*

**Marcelo Lasagna Barrero**, director de la Escuela Virtual para la Gobernabilidad, Universitat Oberta de Catalunya

**Jesús Leguina Villa**, catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Alcalá de Henares

**Joaquim Llimona Balcells**, secretario de Relaciones Exteriores, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya

**Joan Majó Cruzate**, presidente del European Institute for the Media

**Elisenda Malaret García**, catedrática de Derecho Administrativo y Procesal, Universitat de Barcelona

**Araceli Mangas Martín**, catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca y directora del Centro de Documentación Europea

**Àlex Masllorens Escubós**, diputado, Parlament de Catalunya

**Joaquim Millan Alegret**, concejal de Cultura, Turismo y Relaciones con Europa del Ajuntament de Sitges y vocal del Consell Català del Moviment Europeu

**Ignacio Molina Álvarez de Cienfuegos**, profesor de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid

**Francesc Morata Tierra**, catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universitat Autònoma de Barcelona

**Klaus-Jürgen Nagel**, profesor titular de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra

**Margarida Obiols Llandrich**, jefa del Gabinete de Relaciones Internacionales, Ajuntament de Barcelona

**Raimon Obiols Germà**, diputado, Parlamento Europeo  
**Andreu Olesti Rayo**, profesor titular de Derecho Internacional Público, Universitat de Barcelona  
**Andrés Ortega Klein**, editorialista de *El País*  
**Paula Ortí Ferrer**, relatora del Foro de Debate EuropaFutura  
**Martí Parellada Sabata**, presidente de las asociaciones Española y Catalana de Ciencia Regional  
**Pablo Pérez Tremps**, catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid  
**Montserrat Pi Llorens**, profesora de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona  
**Joan Prats Catalán**, director del Instituto Internacional de Gobernabilidad  
**Josep Ramoneda Molins**, director del Centre de Cultura Contemporània de Barcelona  
**M. Dolors Renau Manen**, jefa del Gabinete de Integración Europea y Solidaridad, Diputació de Barcelona  
**Ferran Requejo Coll**, catedrático de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra  
**Roser Revilla Airet**, responsable del Área de Investigación, Institut d'Estudis Autònomic  
**Montserrat Riba Cunill**, directora del Área de Europa de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya  
**Josep M. Ribot Igualada**, delegado del Parlamento Europeo (oficina de Barcelona)  
**Lluís Riera**, director del Fondo Social, Comisión Europea  
**Miquel Roca Junyent**, abogado  
**Álvaro Rodríguez Bereijo**, catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Autónoma de Madrid  
**Gil Carlos Rodríguez Iglesias**, presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas  
**Eduard Roig Molés**, profesor titular del Departamento de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona  
**Guillem Rovira Jacquet**, subdirector del Patronat Català Pro Europa  
**Ramon Rovira Pol**, director de Informativos de TVC  
**Joaquín Roy**, profesor de la Cátedra Jean Monnet de Integración Económica Europea y director del European Union Center de la Universidad de Miami

**Alex Saiz Arnaiz**, profesor de Derecho Constitucional, Escuela Judicial  
**Eduard Segarra Trias**, profesor de Derecho Internacional Público, Universitat de Barcelona  
**Antoni Segura Mas**, vicedirector del Centro de Estudios Históricos Internacionales  
**Narcís Serra Serra**, presidente del CIDOB  
**Jordi Solé Tura**, senador, Partit dels Socialistes de Catalunya  
**Josep M. Sòria Badia**, subdirector de *La Vanguardia*  
**José A. Sorolla Aragonés**, director adjunto de *El Periódico de Catalunya*  
**Anna Terron Cusí**, diputada, Parlamento Europeo  
**Ramon Torrent Macau**, catedrático de Economía Política, Universitat de Barcelona  
**Eduard Vallory**, Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, Generalitat de Catalunya  
**Francesc Valls Lacambra**, responsable de Política de *El País*  
**Gràcia Vara Arribas**, Instituto Europeo de Administración Pública, Centro Europeo de las Regiones  
**Francesc Vendrell Bayona**, diputado, Parlament de Catalunya  
**Josep Verde Aldea**, presidente del Consell Català del Moviment Europeu  
**Xavier Vidal Folch**, director de la edición catalana de *El País*  
**Blanca Vilà Costa**, catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat Autònoma de Barcelona  
**Joan Vintrot Castells**, profesor titular de Derecho Constitucional y Ciencia Política, Universitat de Barcelona  
**Carles Viver Pi-Sunyer**, catedrático de Derecho Constitucional, Universitat Pompeu Fabra  
**Carles Vives Tomàs**, secretario general del Gobierno, Generalitat de Catalunya  
**Esther Zapater Duque**, profesora de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona

## Presentaciones

### Antoni Bayona Rocamora

Vamos iniciar la tercera sesión del Foro de Reflexión Permanente de Europa-Futura organizado por la Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales y el Instituto de Estudios Autonómicos. En primer lugar, debo excusar la ausencia momentánea de Antoni Castells, vicepresidente de la Fundación Pi i Sunyer, quien por cuestiones personales no puede estar presente en este acto de inicio, aunque en breve se incorporará a la sesión.

En segundo lugar, querría agradecer especialmente la presencia de los dos ponentes, Joachim Bitterlich y Javier Díez-Hochleitner, que tan amablemente aceptaron la invitación para estar en este foro; creo que su presencia es importante por su currículum personal. El Sr. Joachim Bitterlich es embajador de Alemania en España y una persona cuya experiencia y gran actividad en el ámbito de la Unión Europea le permiten un profundo conocimiento de esa realidad y, por lo tanto, también de aspectos sobre su futuro. El otro ponente, Javier Díez-Hochleitner, es también una persona altamente cualificada, cuya trayectoria combina el aspecto académico —es catedrático de Derecho Internacional Público y titular de la cátedra Jean Monnet de Instituciones de Derecho Comunitario de la Universidad Autónoma de Madrid— con la gran actividad que ha ejercido como experto en el ámbito de derecho internacional y de la Unión Europea.

Todos los aspectos contenidos en la agenda de la reforma institucional europea son importantes, aunque el tema que hoy desarrollaremos, *La delimitación de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional*, es un elemento nuclear de un debate que ya había aparecido de forma tangencial en otras sesiones. Creo que es realmente una de las cuestiones clave de este debate; por ello, las opiniones de personas expertas en este tema serán muy útiles y permitirán extraer algunas conclusiones de la presente sesión.

Por mi parte, sólo me resta ceder la palabra al coordinador académico del Foro, el profesor Enoch Albertí, para que pueda hacer una introducción del mismo.

**Enoch Albertí Rovira**

Querría en primer lugar darles también las gracias por su asistencia y la bienvenida a esta nueva sesión del Foro de Reflexión Permanente sobre el futuro de la Unión Europea, y, de forma muy breve, introducir cómo pensamos que puede desarrollarse la sesión. Prácticamente todos ustedes han asistido a las sesiones anteriores y, por ende, no es necesario darles muchas indicaciones sobre cómo se prevé que funcione el debate. Querría agradecer de forma muy especial la amabilidad que han tenido los dos ponentes al aceptar esta invitación para participar hoy en esta sesión. Al embajador Bitterlich porque ha podido encontrar un espacio en su muy apretada agenda, que le va a obligar, además, a dejarnos antes de que termine esta sesión; por lo tanto, agradecemos muy sinceramente su esfuerzo para poder estar hoy aquí con nosotros. El embajador Bitterlich ha tenido una intervención decisiva en algunos de los momentos culminantes del proceso de integración europea en estos últimos años, tanto en Maastricht como en Amsterdam. En este sentido, es una de las personas que con mayor exactitud puede transmitirnos cuál es la posición de Alemania, tan importante en el conjunto de Europa, en un tema tan fundamental como la delimitación de las competencias.

Y querría también agradecer de forma muy especial a Javier Díez-Hochleitner, quien, como ustedes saben, es catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid y se ha dedicado profesionalmente de modo muy intenso a los temas comunitarios, el que haya encontrado el tiempo necesario para estar hoy aquí con nosotros. Javier Díez-Hochleitner ha escrito también sobre el tema que hoy nos ocupa, la participación regional en las Comunidades Europeas, y es autor de lo que podríamos denominar el canon europeo, la recopilación de las normas comunitarias con la que todos nos manejamos.

Finalmente, una indicación sobre la importancia de lo que vamos a tratar, del tema que hoy nos convoca. Como ha dicho el director, todos los temas que componen la agenda de la convención tienen una importancia decisiva para el futuro de la Unión, pero si alguno tiene una especial trascendencia es seguramente el de la delimitación de las competencias entre la Unión y los estados. Porque se trata nada menos que de reformar, o al menos intentarlo, el sistema de distribución de poderes y delimitar con más precisión y mayor claridad qué corresponde a cada instancia; se trata, también, de reformular o reajustar las competencias para que la Unión pueda cumplir, como se dijo en la Declara-

ción de Laeken, las nuevas misiones que se esperan de ella en el contexto mundial actual. Por tanto, la tarea que se impone la convención —pero también, posteriormente, la Conferencia Intergubernamental que se celebrará en 2004— tiene en este ámbito una importancia decisiva.

Sin mayores preámbulos, deberíamos empezar la sesión. Intervendrá en primer lugar el embajador Bitterlich y después, sin solución de continuidad, el profesor Díez-Hochleitner, para inmediatamente después iniciar, como solemos, el debate.



## La delimitación de las competencias en la Unión Europea

**Joachim Bitterlich**

*Embajador de Alemania en España*

### I

El hecho de ser el mayor Estado miembro de la UE también conlleva inconvenientes para Alemania. Quizá ustedes no lo crean, pero en el extranjero las voces que hablan del tema del futuro de la Unión Europea se perciben al menos con tanta claridad como en casa. En Alemania, los mandatarios no suelen ser conscientes de este efecto. En cualquier caso, no podemos quejarnos de una falta de “acústica” europea. En este aspecto, la Unión funciona bastante bien. Sin embargo, en ocasiones las aportaciones llegan al extranjero de forma tergiversada, lo que en casa no siempre se ve. Además, en el extranjero a veces es difícil valorar el peso de cada una de las aportaciones.

En Alemania existe una gran pluralidad de opiniones, también y especialmente sobre los asuntos de la UE. Existen posturas de partidos políticos y posturas de políticos destacados. De vez en cuando, coinciden. No obstante, existen pocas posturas gubernamentales establecidas, se trata más bien de tendencias. Esto tampoco cambiaría si el 22 de septiembre no hubiera elecciones generales en Alemania. En mi opinión, el resultado de estos comicios está abierto a diversas posibilidades, aunque, en cualquier caso, recomiendo tranquilidad.

### II

El tema de la ordenación de competencias en Europa viene de lejos. Fue muy debatido en los años ochenta y formó parte de los preliminares de Maastricht. El resultado fue la introducción del principio de subsidiariedad, que se ha mostrado hasta ahora como un arma ineficaz, un tigre sin dientes. El tema adquirió una importancia política renovada por la declaración del Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000. Éste encomendó a la Conferencia Intergubernamental de 2004 que buscara “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". La Declaración de Laeken concretó aún más esta cuestión.

Antes de esbozar las tendencias en la opinión pública alemana deseo formular una observación básica: las cuestiones de competencia son cuestiones de poder. Por ello el tema ejerce tal fascinación, especialmente sobre los juristas. No es bueno, sin embargo, dejar demasiado pronto los temas importantes en manos de los expertos en jurisprudencia. Digo esto pese a ser yo mismo jurista. La jurisprudencia es, en primera línea, un oficio artesanal. Cuando se hace un encargo a un artesano, hay que saber explicarle exactamente lo que se quiere que haga. De lo contrario, puede haber sorpresas desagradables que, además, se pagan caro.

Volvamos al tema. Es urgente la creación de una opinión política sobre el aspecto que deberá tener nuestra Europa en el futuro y los objetivos que queremos perseguir con Europa. Sólo cuando al menos sepamos la dirección deberíamos intentar adaptar los fundamentos jurídicos de la UE de la manera correspondiente. En este punto quisiera felicitar a Ana Palacio, la delegada del presidente Aznar en la Convención. Ella nos ha conminado a no precipitarnos en el trabajo de redacción sobre las cuestiones de competencias de la UE.

### III

Si bien en Europa no sabemos exactamente qué tipo de ordenación de competencias queremos, sí parece cristalizarse, en cambio, cuál es la que no queremos. Me refiero a la opinión que defienden los presidentes de Gobierno de algunos *Länder* sobre la necesidad de un catálogo de competencias claro en cuanto a lo que debe ser regulado por la Unión Europea y lo que deben ser las competencias intocables de los estados miembros.

Las reacciones a estas ideas en las capitales europeas, entre ellas Madrid, pero también en la Convención —en la que el presidente del Gobierno de Baden-Württemberg, Teufel, defendía dicha postura—, han sido de claro rechazo. Aunque sería deseable un modelo como éste, no es más que una utopía, al menos a corto plazo. Probablemente no funcionaría políticamente, por diversas razones.

### IV

Quisiera ahondar un poco en esta cuestión, pues con ella se puede explicar en dónde residen los verdaderos problemas. En primer lugar, se trata fundamen-

talmente de establecer los ámbitos políticos cuya competencia correspondería a Bruselas y aquellos en los que no lo haría. Este interés es más que legítimo.

Comenzamos con la CEECA, la CEE y la EURATOM, que tenían sólo algunos cometidos en el ámbito económico. De esta sistemática se deriva el concepto de la *facultad individual y limitada*. Este principio establece que Europa sólo podrá intervenir en los casos contemplados expresamente por el Tratado. Éste es un principio que se sigue defendiendo aun cuando hace ya tiempo que no se corresponde con la realidad política.

Tras numerosas revisiones de los tratados, disponemos de un sistema de más de 180 reglamentos de los que contienen facultades para cualquier ámbito. Además de unas competencias técnicas más o menos claras, existen competencias designadas de tal manera que la Unión puede actuar para lograr ciertos objetivos, como por ejemplo la consecución del mercado común, que permitirán llevar a Bruselas competencias de todos los ámbitos sin que sean previsibles unas delimitaciones claras.

Existen otras cláusulas generales sobre las que podrá apoyarse una normativa por parte de Bruselas. No quiero profundizar más en esta cuestión, pues en el fondo hay consenso sobre la idea de que, de hecho, no existen ya ámbitos políticos nacionales que estén seguros ante la intervención de Bruselas. En este sentido, hace tiempo que se ha impuesto el método Monnet.

### V

A ello hay que añadir que los mecanismos de toma de decisión de Bruselas son, a menudo, opacos y que la legitimidad de las instituciones bruselenses es sólo indirecta. Forma parte del tema de la legitimidad y de la transparencia de los procesos de toma de decisión que el ciudadano conozca quién tiene qué competencias: los parlamentos nacionales de los diputados elegidos democráticamente o las instituciones de Bruselas.

El debate sobre las competencias es, en su núcleo, un debate altamente político y no jurídico-formal.

### VI

Volvamos al tema del catálogo de competencias. El intento de romper el nudo con ayuda de los catálogos de competencias —Europa por un lado, los estados

miembros por otro— tiene su razón de ser como solución más inmediata y directa.

No obstante, tiene sus inconvenientes, de los cuales el de mayor incidencia sería el riesgo del anquilosamiento institucional. No podemos meter a Europa en una camisa de fuerza, como ha dicho el presidente del Gobierno de Renania del Norte-Westfalia, Clement, que, por supuesto, ha vislumbrado esta amenaza.

Personalmente, también tengo mis dudas: una distribución de competencias claramente delimitada en dos niveles no sería factible, puesto que es inevitable la coincidencia de competencias en un sistema altamente complejo como el de la Unión Europea. Esto comienza ya con el hecho de que la economía representa un papel en todos los campos políticos. Ni siquiera en una comunidad económica se pueden delimitar claramente los ámbitos en los que los miembros conservan competencias nacionales sacrosantas (y, como es sabido, la UE es mucho más que una comunidad económica).

La práctica europea es en la actualidad una imbricada red de normativas nacionales y europeas que ya no puede deshacerse de acuerdo con la ciencia pura. Los americanos tienen una bonita expresión: «*How to unscramble a scrambled egg?*».

## VII

Pero como esto no es una conferencia jurídica sino un acto político, querría añadir lo siguiente.

El rechazo claro del que ha sido objeto la pretensión de confeccionar catálogos de competencias inequívocos no se fundamenta tanto en la empírica jurídico-sociológica como en la sospecha de que Alemania pretende renacionalizar la política europea en campos políticos costosos, simplemente para ahorrar dinero. Este reproche se basa en que tanto el presidente del Gobierno de Baviera Stoiber como el presidente y regional Clement han reclamado la devolución de competencias en políticas individuales de acuerdo con los programas de sus partidos.

Personalmente considero que estos ataques son injustos, pues por muchas ventajas que Europa ofrezca a la exportación alemana, ningún Estado ha mostrado tanta solidaridad europea como Alemania. Pero aquí entramos en ámbitos del credo de la política europea. Los intentos de imponer las propias creencias a otros encuentran fácilmente un triste final.

## VIII

Querría hacer hincapié en otro importante aspecto que justifica por qué son precisamente los presidentes de Gobierno de algunos *Länder* alemanes quienes reclaman la creación de catálogos de competencias: la Ley Fundamental o Constitución alemana otorga en principio la competencia legislativa a los *Länder*, y en ámbitos específicos y como excepción a este principio, a la Federación. Los cincuenta años de práctica política han provocado la inversión de esta relación. Permítanme aquí realizar autocrítica: ¿no necesitaríamos, quizá, una reforma de la Ley Fundamental acerca de la relación Federación-*Länder* en cuanto a una clara delimitación de competencias? ¿Acaso estamos eludiendo el tema?

Exceptuando, por ejemplo, la política cultural, los *Länder* han llegado a un punto en el que apenas les quedan facultades relevantes en lo legislativo —básicamente deben aplicar leyes de ámbito federal. Este desarrollo coincide, además, con un traslado de competencias de los estados nacionales a Bruselas. Los *Länder* están intentando defenderse contra ello.

## IX

Estamos observando algo similar en España, en donde las autonomías se encuentran en una situación comparable a la de los *Länder* federados alemanes en muchos aspectos. Debido a las leyes de descentralización, en numerosos campos políticos tienen incluso una competencia legislativa más amplia que los *Länder* y se ven más afectados que éstos por la europeización. No hace mucho que tienen sus derechos autonómicos y no quieren cederlos nuevamente, en esta ocasión a Bruselas. Además, las autonomías españolas tienen en sus conferencias sectoriales una influencia mucho menor sobre las decisiones de Bruselas que los *Länder* alemanes.

Según establece el artículo 23 de la Ley Fundamental, se garantiza que el Gobierno de Berlín debe adoptar la postura de los *Länder* en aquellos ámbitos cuya regularización corresponda a éstos, de acuerdo con la ordenación nacional de competencias.

## X

Por lo tanto, no puede ser casualidad que en el concierto de la Europa de las regiones sean las autonomías españolas las que insistan en un reforzamiento

político frente a Bruselas. Esto es lo que se pudo comprobar claramente en el seminario sobre la ampliación, descentralización y reforma institucional de la UE celebrado el pasado mes de abril en Segovia durante la presidencia española de la UE. En él se defendió de forma generalizada el postulado de que el Comité de las Regiones debía equipararse en rango al Parlamento, al Consejo y a la Comisión y obtener derecho de demanda ante el Tribunal de Justicia europeo. De esta forma, las pretensiones de las autonomías españolas van más allá que las de los *Länder* alemanes.

La postura alemana en esta cuestión es inequívoca: el reparto intraestatal de competencias entre las capitales y las subdivisiones políticas nacionales es asunto interno exclusivo de los estados miembros y no es accesible a una normativa de ámbito europeo. No sé de ningún político alemán que ponga esto en tela de juicio.

## XI

Tras esta digresión acerca del federalismo, vuelvo a la ordenación europea de competencias. Un enfoque prometedor, al contrario de lo que son los catálogos de competencias, podría ser el establecimiento de categorías específicas de competencias que fueran más apropiadas para la realidad europea descrita: la mezcla complicada e indisoluble de reglas nacionales y de reglas comunitarias.

No quiero explicar aquí exhaustivamente el modelo de competencias exclusivas, coincidentes y adicionales, pero es en esta dirección en la que podríamos movernos. Quizá obtendríamos un reglamento excelente, que enumerara estas diferentes categorías de posibles actos jurídicos.

Los ya citados 180 reglamentos de reparto de competencias tendrían que ser adaptados de la manera correspondiente. Esta minuciosa labor no debe ser infravalorada, aunque hoy se trata de cuestiones de principio.

Las cuestiones más difíciles de controlar son aquellas en las que una misma materia es accesible a una regulación por parte de Bruselas y por parte de los estados miembros. Afortunadamente, parece que hay voluntad y capacidad políticas para resolver el problema. Si no lo lográsemos, la última instancia sería el Tribunal de Justicia europeo.

## XII

Sobre la mesa tenemos varias propuestas que parten todas del principio de subsidiariedad. Éste significa que las normativas deberán ser aprobadas en los estamentos inferiores cuando no haya razones de peso para una normativa uniforme en un nivel superior.

En Alemania existe unanimidad entre los grandes partidos políticos y sus exponentes, ya sea el presidente federal, el presidente Stoiber, candidato de la CDU a la Cancillería, el presidente Clement de la SPD o el ministro de Asuntos Exteriores Joschka Fischer: sólo aquello que necesariamente deba regularse en el ámbito europeo debe ser tratado allí. Este principio tiene también un inconveniente: es de difícil manejo porque siempre podrá encontrarse alguna razón para justificar una decisión a un nivel superior. Por ende, se pretende formular más concretamente el principio de subsidiariedad. Es dudoso si llegaremos muy lejos con esto. Ya su establecimiento en el Tratado de Maastricht fue un ejercicio de habilidad, debido a la reticencia de la Comisión y de muchos estados miembros. No debe sorprendernos que finalmente se haya quedado en un arma ineficaz.

## XIII

En mi opinión, todos los intentos de describir mejor el principio de subsidiariedad pronto llegarán a sus límites. Sea cual sea el resultado, no será suficiente. Debemos tratar el tema también desde el aspecto institucional. Existe tensión entre el nivel europeo general, por una parte, y el nacional, por otra. Nada más lógico, pues, que la creación de un mecanismo en el que ambos grupos, es decir, el legislador nacional y el europeo, estuvieran representados institucionalmente. Este mecanismo sería el encargado de resolver los conflictos de competencias.

## XIV

Existen varios enfoques: uno es el modelo que describió el ministro federal Fischer en su discurso de principios, pronunciado en Berlín hace dos años, sobre una segunda cámara legislativa europea que estaría compuesta por miembros de los parlamentos nacionales. Aunque este enfoque pretenda mucho más que la mera solución del problema de la subsidiariedad, la idea es seductora, puesto que somete la aprobación de nuevas normativas en el ámbito europeo a la conformidad de los representantes del órgano legislador del nivel cuyas competencias deberán ser recortadas por la nueva normativa.

Esta idea se recoge y se modifica también en otras propuestas que avalan la creación de una comisión europea de subsidiariedad, con la participación de los parlamentos nacionales, o introducen la variante de una Carta de los Parlamentos Nacionales, propuesta por el presidente Aznar, cuya función principal residiría en el control de la subsidiariedad.

## XV

Estas ideas abren amplias posibilidades. El mecanismo debería ser ajustado de forma tal que todos los intereses mantuvieran una relación y un equilibrio de poder razonables.

En caso de duda, no puede imponerse la instancia superior ni debe permitirse que los estados nacionales bloqueen las iniciativas legislativas de Bruselas. Éste es uno de los grandes cometidos de la Convención.

Admito que, personalmente, tengo serias dudas acerca de la creación de una auténtica segunda cámara europea. Ésta complicaría muchísimo los procesos legislativos europeos y supondría un riesgo en dos sentidos: el Parlamento Europeo podría perder poder. Además, esta propuesta impulsaría la renacionalización en Europa. En mi opinión, debemos intentar lograr otra forma para la inclusión de los parlamentos nacionales.

## XVI

Si no pudiésemos avanzar en esta línea, siempre nos quedaría la posibilidad de establecer jurídicamente el control de las competencias y del principio de subsidiariedad. Ésta es la opción que yo preferiría.

También aquí existen interesantes coincidencias entre las posturas de los dos grandes partidos de mi país. Su denominador común es que podría crearse una cámara especial para la subsidiariedad dentro del Tribunal de Justicia europeo, compuesta no sólo por jueces constitucionales europeos, sino también por el mismo número de jueces constitucionales nacionales. Quizá se encuentre una combinación entre el modelo legislativo y el de judicatura. En cualquier caso, sería razonable abordar el problema en la fase de formación política y no en la fase posterior de control jurídico de un reglamento ya adoptado por el poder legislativo.

Independientemente de la solución, es decisivo que la política tenga la fuerza de acordar un modelo que funcione. Necesitamos un nuevo impulso para hacer que Europa avance.

## Foro de Reflexión Permanente EuropaFutura

**Javier Díez-Hochleitner**

*Catedrático de Derecho Internacional Público y titular de la cátedra Jean Monnet de Instituciones de Derecho Comunitario de la Universidad Autónoma de Madrid*

### I. Diagnóstico del actual sistema competencial comunitario

1. Es un sistema sumamente complejo y, por ende, escasamente claro.
2. Su complejidad es causa, en parte, de la naturaleza del propio proceso de integración.
3. Pero también, en parte, de la dinámica que ha experimentado el proceso de integración a través de su historia.

### II. Causas de la complejidad (y falta de claridad) del sistema competencial comunitario

*Primera causa.* Aunque las CCEE ostentan, como cualquier otra organización internacional, competencias de atribución, la forma en que se definen en las distintas bases jurídicas impide delimitar con suficiente claridad el reparto de competencias CE/estados miembros. Veámoslo:

1. En primer lugar, distintas bases jurídicas de los tratados constitutivos siguen una orientación marcadamente funcional (definición de competencias en función de objetivos).

El artículo 95 del TCE constituye un ejemplo paradigmático. A su tenor, la CE adoptará las “medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”.

Esta orientación coherente sin duda con el carácter dinámico y evolutivo de que, siguiendo los planteamientos de Jean Monnet, se dotó al proceso de integración. Sin embargo, produce una indeterminación excesiva de las competencias atribuidas.



2. En segundo lugar, otras bases jurídicas que definen las competencias comunitarias más por materias que por objetivos introducen excesivas precisiones (más propias de un texto legislativo que constitucional), así como salvedades y condicionantes.

Los artículos 174 y 175 en materia de medio ambiente son un buen ejemplo. Excuso su lectura.

3. En tercer lugar, la orientación funcional en la articulación de las bases jurídicas, unida a la indefinición y amplitud de los objetivos establecidos, han convertido a la CE en el caldo de cultivo para el desarrollo de las potencialidades del principio de los poderes implícitos.

Es cierto que se trata de un principio de origen federal que, además, la CIJ consagró tempranamente como un principio básico del sistema competencial de toda organización internacional. Pero no parece razonable que buena parte del sistema competencial comunitario se asiente en el mismo.

Recuérdese a este respecto que son escasas las bases jurídicas del TCE que atribuyen competencias exteriores, y que la acción exterior de las CCEE en un número nada desdeñable de políticas (por ejemplo, la celebración de acuerdos de pesca) encuentra su fundamento en la doctrina del paralelismo entre competencias internas y externas, construida por el TJCE sobre la base del principio de los poderes implícitos.

Conforme a dicha doctrina jurisprudencial, aunque el TCE calle, la CE ostenta competencias externas (implícitas) en todos los ámbitos en los que las bases jurídicas del TCE le atribuyen (expresamente) competencias *ad intra*.

4. En cuarto lugar, el sistema competencial comunitario cuenta en el artículo 308 del TCE con una cláusula de cierre que atribuye competencias residuales y que presenta contornos más imprecisos, si cabe, que cualquier otra base jurídica.

Conforme a esta disposición, que opera con carácter subsidiario respecto de las demás bases jurídicas, supliendo las lagunas del TCE, la CE puede fundar en ella su acción siempre que resulte necesaria “para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad” y no exista otra base jurídica que atribuya (ni siquiera de manera implícita) los poderes necesarios para su adopción.

*Segunda causa.* Las bases jurídicas no sólo no definen con la suficiente claridad las competencias atribuidas, sino que el sistema no es lo bastante claro en cuanto a la naturaleza de las competencias en cuestión.

1. Así, si procedemos a la lectura del TCE, observamos que se entremezclan las bases jurídicas en las que se atribuyen competencias legislativas (por ejemplo, los artículos 95 o 174 y 175, antes citados) con otras en las que la competencia comunitaria definida es de carácter administrativo (por ejemplo, los artículos 87 y 88 en materia de ayudas públicas) o tiene por objeto otro tipo de actuaciones, tales como la coordinación de las políticas nacionales (por ejemplo, el artículo 99, en materia de política económica) o la adopción de medidas de fomento (art. 151). Es más, la mayor parte de las bases jurídicas que atribuyen competencias legislativas a las instituciones comunitarias no advierten que la ejecución administrativa de las normas que se adopten corresponde a los estados miembros.

Sin embargo, me temo que para un ciudadano no avezado en los asuntos europeos o sin formación jurídica no resulte fácil advertir esta realidad por sí solo. Creo, por el contrario, que la lectura de los tratados no haría sino confundirlo.

2. La confusión es aún mayor por cuanto las bases jurídicas se entremezclan a su vez con disposiciones que definen principios de los que se derivan obligaciones precisas e incondicionales que no requieren medidas de desarrollo por las instituciones comunitarias. Pensemos, por ejemplo, en los artículos del TCE que definen las libertades básicas del mercado interior.
3. Para colmo, las competencias legislativas no siempre habilitan a la CE para la adopción del mismo tipo de normas. En efecto, en unos casos persiguen la adopción de normas uniformes para todo el territorio comunitario (esto es, reglamentos), en tanto que en otros tan sólo permiten la armonización de las legislaciones de los estados miembros (mediante directivas).

*Tercera causa.* Los tratados constitutivos casi nunca delimitan con claridad suficiente el alcance de las competencias comunitarias, esto es, el ámbito reservado a la acción comunitaria. Nos estamos refiriendo a la difusa distinción entre competencias exclusivas y compartidas.

1. Por lo que se refiere a las denominadas *competencias exclusivas*, recuérdese que, salvo en raras excepciones (como ocurre en el ámbito de la unión aduanera o de la política monetaria), su afirmación no se deduce claramente de los tratados sino que se debe a la labor interpretativa del Tribunal de Jus-

ticia. Así ocurre, por ejemplo, con el carácter exclusivo de la competencia comunitaria en materia de política comercial o de gestión y conservación de los recursos pesqueros.

Ahora bien, el Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la competencia comunitaria en todos los ámbitos. Además, tanto de la jurisprudencia como de la práctica comunitaria se desprende que la afirmación de competencias exclusivas no basta para determinar con precisión el campo de acción vedado a los estados miembros. Existen otros aspectos que es conveniente aclarar:

a) Las competencias exclusivas comunitarias suelen circunscribirse al terreno normativo, reclamando de los estados miembros medidas de ejecución administrativa.

b) Mientras no dan lugar a una acción normativa plena por parte de las instituciones comunitarias, no desplazan las normas nacionales vigentes en la materia.

c) En el ejercicio de una competencia en principio exclusiva, las instituciones comunitarias pueden recurrir a cláusulas de habilitación en favor de los estados miembros. Esta técnica, que sin duda resulta adecuada en algunos casos, debería además ser objeto de una regulación mínima en los tratados constitutivos (en línea, por ejemplo, con las previsiones del artículo 150 de nuestra constitución en materia de delegación a las CCAA). Se evitarían con ello, por ejemplo, las cláusulas de habilitación en blanco que hemos podido ver en algunos reglamentos comunitarios en materia comercial.

d) De acuerdo con la jurisprudencia del TJCE, el carácter exclusivo de la competencia exterior comunitaria viene determinado por su carácter exclusivo *ad intra* o, en relación con la celebración de un determinado acuerdo internacional, por la “doctrina AETR”. Conforme a esta doctrina, que se enuncia por primera vez en la sentencia de 1971 en el asunto *AETR*, “cada vez que la Comunidad, con el fin de aplicar una política común prevista por el Tratado, adopta reglas comunes, en la forma que sea, los Estados miembros ya no tienen la facultad [...] de contraer obligaciones con Estados terceros que afecten a dichas reglas”.

2. En cuanto a las *competencias compartidas* (la mayoría de las competencias comunitarias tienen este carácter), la situación dista igualmente de ser clara, al menos en los supuestos en los que se configuran como *concurrentes* con las de los estados miembros.

En el caso de las bases jurídicas que atribuyen a la CE competencias compartidas de carácter *complementario* respecto de las de los estados miembros, la definición de su alcance suele ser, en cambio, bastante precisa. Piénsese, por ejemplo, en el artículo 151 del TCE que, al definir las competencias atribuidas a la CE en materia de cultura, dispone que el Consejo adoptará “medidas de *fomento*, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

Tratándose de competencias compartidas de carácter *concurrente*, sabido es que los estados miembros pueden ejercerlas hasta tanto no actúe la Comunidad o en la medida en que no contraríen los actos adoptados por ésta, de manera que su ejercicio efectivo por esta última desplaza la acción de los primeros (*preemption*), amén de la aplicación de las normas nacionales que resulten contrarias a los actos comunitarios adoptados (primacía del derecho comunitario). Así las cosas, cabría entender que las competencias concurrentes quedan a merced del ánimo intervencionista comunitario, pudiendo llegar a crear situaciones materialmente análogas a las que se producen en los ámbitos de competencias exclusivas.

Es cierto, sin embargo, que gracias a su consagración formal por el Tratado de la Unión Europea y su posterior desarrollo por el Tratado de Amsterdam, el principio de subsidiariedad ha venido a frenar los ímpetus intervencionistas de algunas instituciones en los ámbitos de competencias compartidas.

Pese a ello, en la aplicación del principio de subsidiariedad las instituciones comunitarias gozan de un amplio margen de apreciación (si no de discrecionalidad), siendo así que la afirmación de su carácter justiciable raramente podrá traducirse en la anulación de un acto comunitario como consecuencia de su violación.

Estas limitaciones del principio de subsidiariedad se explican no sólo por su elevado grado de indefinición —al estar construido a partir de conceptos jurídicos indeterminados, tales como *necesidad*, *eficacia* o *transnacionalidad* de la acción— sino, sobre todo, por cuanto está llamado a operar en el marco de un sistema competencial *sui generis*.

*Cuarta causa.* Cada base jurídica del TCE no sólo atribuye una competencia a la CE sino que, además, establece el procedimiento decisorio que hay que seguir para adoptar actos comunitarios con fundamento en ella. De ello resulta una multiplicidad de procedimientos decisorios y un sistema oscuro.

1. En unos casos decide la Comisión; en otros el Consejo, aunque en el marco del poder de iniciativa de la Comisión (excepcionalmente del Parlamento Europeo, del TJCE o del BCE) y tras una intervención, de alcance variable, del Parlamento (consulta simple, cooperación, dictamen conforme).
2. Tampoco son infrecuentes los supuestos en los que el poder decisorio corresponde en codecisión al Consejo y al Parlamento Europeo, previa iniciativa, como en el supuesto anterior, de la Comisión.
3. Pero, además de cambios en el papel que corresponde en cada procedimiento a las instituciones mencionadas, se observa que no siempre resulta de aplicación la misma regla de mayoría en el Consejo (unanimidad, mayoría cualificada o mayoría simple) y que, en ocasiones, intervienen otros órganos, como el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social.
4. Si esta multiplicidad de procedimientos resulta inconveniente, más censurable es el hecho de que no exista correspondencia entre los distintos procedimientos y los tipos de medidas que adoptar con fundamento en una u otra base jurídica (o, dicho de otro modo, entre procedimiento y naturaleza de la competencia atribuida en cada caso).

Por citar sólo un ejemplo, carece de toda racionalidad que las medidas de *fomento* en materia de cultura, previstas en el artículo 151 del TCE, deban adoptarlas el Consejo y el Parlamento Europeo siguiendo el procedimiento de codecisión y que, por el contrario, el Parlamento quede relegado a un plano meramente consultivo en la aprobación de la legislación agrícola comunitaria.

No debe olvidarse, sin embargo, que la asignación de distintos procedimientos decisorios a las diferentes bases jurídicas del TCE es fruto de equilibrios y consensos sin los cuales muchas competencias no habrían sido atribuidas a la CE.

Esta cuestión conecta con la tipología de los actos comunitarios, a la que haremos referencia a continuación.

*Quinta causa.* En el sistema comunitario reina una gran confusión en lo que a la tipología de actos se refiere, confusión que es aún mayor como consecuencia de la falta de delimitación entre el poder legislativo y el poder de ejecución normativa.

1. Como es sabido, el ejercicio del poder legislativo por el Consejo (en codecisión con el PE, en su caso), en los ámbitos de competencia comunitaria, lo

mismo puede dar lugar a la adopción de reglamentos o directivas que agotan el proceso legislativo en el plano comunitario, que a reglamentos o directivas de ejecución que reclaman la adopción de medidas de ejecución, en forma de reglamentos, directivas o decisiones de ejecución.

Todo dependerá, en buena medida, de la voluntad de las instituciones intervinientes y, en particular, de la Comisión en el ejercicio de su poder de iniciativa.

2. Además, no se excluye que, con carácter excepcional, al adoptar un reglamento marco o una directiva marco el Consejo pueda reservarse para sí la adopción de las medidas de ejecución.
3. Por si lo anterior no fuera lo bastante confuso, cuando, al adoptar un reglamento marco o una decisión marco, el Consejo (en codecisión con el PE, en su caso) atribuye el poder de ejecución normativa a la Comisión, puede someterlo a distintos procedimientos de *comitología*, que prevén la intervención de distintos tipos de comités en los que intervienen expertos nacionales.

*Sexta causa.* La articulación de la Unión Europea en tres pilares separados, sometiendo a la PESC y al tercer pilar a reglas particulares.

A este respecto quiero decir que, desde el punto de vista jurídico, nada justifica esta situación. En efecto, aunque quisiéramos mantener el carácter meramente intergubernamental de estos dos pilares (lo que no debe ser así, en mi opinión), nada impediría su fusión con el pilar comunitario puesto que, como hemos visto, algunas bases jurídicas del TCE se limitan igualmente a organizar mecanismos de cooperación entre los estados miembros.

### III. ¿Cómo reformar el sistema competencial comunitario? ¿Hacia un catálogo de competencias?

Cuando se piensa en la reforma del sistema competencial comunitario, nos viene inmediatamente a la mente la idea de introducir un catálogo de competencias en el TCE.

Esta idea no comporta necesariamente un cambio radical en la naturaleza del proceso de integración europea, a menos que tras ella se esconda el propósito de trasladar al ámbito comunitario el modelo de reparto competencial propio de los estados federales. Si fuera éste el propósito, no cabría hablar de una simple



reforma sino de una refundación de la Unión Europea, la cual exigiría el inicio de un verdadero proceso constituyente. Pero ¿cabe de verdad esperar el inicio de un proceso tal en 2004?

Por otra parte, una extrapolación a la Unión Europea, sin más, de los (también complejos) modelos de reparto competencial propios de los estados de estructura compleja, ¿no nos conduciría al fracaso?

Baste señalar a este respecto que este enfoque federal cohonesta mal con la actual orientación funcional en la definición de las competencias comunitarias (por ejemplo, con el repetido artículo 95); por el contrario, exigiría la articulación de un catálogo de competencias concretas y definidas por materias que conllevaría una profunda transformación del actual proceso de integración, en particular por lo que se refiere a su carácter dinámico y evolutivo. Tampoco condice bien con la propia existencia del artículo 308 ni con el hecho de que las competencias comunitarias sean normalmente *concurrentes* con las de los estados miembros.

Las propuestas formuladas en el marco del *Programa de reforma Europa 96*, auspiciado por la Fundación Bertelsmann y el Grupo de Investigación Europea de la Universidad de Maguncia ilustran muy bien estos problemas (además de evidenciar la dificultad de realizar una separación clara de las competencias que, partiendo de la realidad existente, corresponden a la CE y los estados miembros).

No discutimos la necesidad de delimitar mejor las competencias comunitarias ni tampoco la conveniencia de tomar el modelo federal como referencia a tal efecto, sobre todo si se tiene en cuenta su aumento progresivo a través de los tratados de revisión. Pero no consideramos que se den aún las circunstancias que permitan abandonar el método funcionalista y dinámico que preside el proceso de construcción europea y dar el salto a un *Kompetenzenkatalog* de corte federalista. Ni siquiera pensamos que quepa revisar con detenimiento las competencias atribuidas hasta la fecha a la CE, aun cuando simpaticemos con la idea de “recenter” las actividades de la Unión.

Partiendo de estas premisas, formularemos seguidamente algunas propuestas de reforma que no carecen, sin embargo, de ambición. Muchas de ellas conectan, como se verá, con el debate sobre la necesidad de simplificar los tratados constitutivos con vistas a acercar el proceso de integración a los ciudadanos.

#### IV. Algunas propuestas de reforma

*Primera propuesta.* Nada impide que las competencias que se atribuyen a la CE sean agrupadas —a modo de catálogo competencial— en un conjunto de preceptos despojados de la enunciación o reiteración de objetivos y principios; disposiciones detalladas y la definición de los procedimientos decisorios que deben seguir las instituciones comunitarias para adoptar actos en el ejercicio de una u otra competencia. Este capítulo podría iniciarse con una serie de preceptos de carácter general, en los que se recogieran los siguientes aspectos:

1. La definición del principio de la regla de la competencia de atribución (actualmente consagrada en el artículo 5 TCE), añadiendo que las competencias no atribuidas a las CCEE corresponden a los estados miembros.

Creo que esta solución es preferible a una enunciación de las competencias que corresponden a los estados miembros, técnica esta última que, además de incongruente con la regla de la competencia de atribución, podría conllevar más inconvenientes que ventajas.

2. Una definición de los distintos tipos de competencias que atribuyen las bases jurídicas, así como del alcance de las mismas, distinguiendo entre competencias legislativas, competencias de carácter administrativo, competencias de coordinación y competencias de fomento u otras.
3. La distinción, dentro de las competencias legislativas, entre *competencias exclusivas* (que excluyen la acción estatal, salvo delegación), *competencias compartidas* (en las que se debe dar preferencia a las normas de armonización) y *competencias de mera armonización* (previendo la posibilidad de limitar la acción a normas de armonización de mínimos).

En estos preceptos introductorios se podría disponer que, a menos que una base jurídica establezca otra cosa (competencia exclusiva o de armonización), las competencias legislativas serán en principio compartidas.

En cuanto a las competencias de carácter administrativo, convendría asimismo aclarar que salvo que la base jurídica, atribuyendo competencias legislativas en una materia, disponga otra cosa, las competencias de ejecución administrativa corresponden a los estados miembros (incluidas las de control de aplicación de las normas comunitarias en su territorio).

4. La exigencia de respeto, en el ejercicio de las competencias atribuidas a las CCEE, de los principios de proporcionalidad y, excepción hecha de los

supuestos de competencias legislativas exclusivas, de subsidiariedad. Las disposiciones en materia de subsidiariedad actualmente contenidas en el TCE podrían completarse con la articulación de un mecanismo de control de su respeto, del que nos ocuparemos más tarde.

*Segunda propuesta.* Los principios y objetivos de la CE, en general, y de las distintas políticas comunitarias, en particular, se recogerían en la primera parte del Tratado, cuyas disposiciones podrían ser debidamente completadas con parte de los contenidos presentes en las distintas bases jurídicas. También podrían reconducirse a esta primera parte del Tratado los preceptos que, al igual que los actuales artículos 12 y 13 del TCE, enuncian principios básicos del derecho comunitario, tales como las libertades básicas del mercado interior, la prohibición de discriminación fiscal, las reglas esenciales en materia de libre competencia, etc.

En cuanto a las disposiciones detalladas (muchas veces de carácter coyuntural), podrían reconducirse ya sea a los actos normativos de las instituciones o, en los casos en que dicha solución suscitara recelos en los estados miembros, a *leyes orgánicas* de desarrollo del Tratado (alternativamente, a protocolos adicionales al Tratado). La adopción de estas leyes podría someterse a procedimiento decisorio particular o, incluso, a la aprobación de todos los estados miembros, contando en este último caso (al igual que si se opta por protocolos adicionales) con un procedimiento de revisión más flexible que el previsto en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

*Tercera propuesta.* Cabría intentar una revisión de la redacción dada a las bases jurídicas con el objeto de reducir el amplio margen de interpretación que permiten en la actualidad, pero sin renunciar al enfoque funcionalista que preside muchas de ellas. Así, por lo que respecta al artículo 95 del TCE, ¿por qué no retomar la fórmula de la sentencia del TJCE en cuanto a la directiva sobre la publicidad del tabaco, dejando así claro que no otorga un poder de armonización general?

En este contexto, el actual artículo 308 podría reconducirse a esta nueva parte del Tratado referente a las competencias comunitarias, reformulando igualmente su redacción para precisar mejor las acciones comunitarias que pueden encontrar fundamento en él (y, por supuesto, ampliando el papel que en él se reconoce al Parlamento Europeo). Se trataría, en síntesis, de señalar con mayor claridad qué objetivos comunitarios en concreto (de los que se señalan en la primera parte del TCE) pueden fundar una acción basada en este precepto.

Por denostada que esté, hay que reconocer que la inserción de esta cláusula en el Tratado respondía a la lógica del sistema competencial instaurado. Es más, las críticas vertidas en relación con la misma por el *Bundesverfassungsgericht*, entre otros, tienen más que ver con el uso que de tal precepto han podido hacer las instituciones comunitarias que con su propia existencia.

*Cuarta propuesta.* Los procedimientos decisorios podrían regularse en un capítulo separado (al menos para las competencias legislativas), indicando en él a qué bases jurídicas o ámbitos competenciales resulta de aplicación cada una de sus variantes.

Complementariamente, se impone una racionalización de los procedimientos decisorios existentes al menos en dos aspectos: 1º) extendiendo el procedimiento de codecisión a todos los ámbitos en que se atribuyen competencias legislativas (únicos ámbitos en los que, por otra parte debería operar), sin renunciar en determinadas materias particularmente sensibles al juego de la regla de la unanimidad o de una mayoría muy cualificada en el seno del Consejo; y, 2º) regulando el ejercicio del poder de ejecución normativa que corresponde a la Comisión.

Este último aspecto exigiría también una revisión de la tipología de los actos comunitarios al introducir una distinción entre actos legislativos y actos de carácter reglamentario y limitar la acción del Consejo, en codecisión con la Comisión, a los primeros. Es ésta, sin embargo —soy consciente de ello—, una reforma de gran calado.

*Quinta propuesta.* Por lo que se refiere a las relaciones exteriores de la CE, la revisión podría limitarse a limpiar las bases jurídicas de su dimensión exterior, consagrando en un único precepto la doctrina jurisprudencial del paralelismo entre las competencias internas y externas (incluida su proyección en lo relativo al alcance competencial exterior), así como la llamada “doctrina AETR” (debidamente formulada a la luz de los últimos pronunciamientos del TJCE).

Tampoco habría que descartar la posibilidad de reflejar en dicho precepto la aquilatada práctica en materia de “acuerdos mixtos”. A salvo habrían de quedar, no obstante, determinados preceptos, como el artículo 111, en materia de unión monetaria, o el artículo 308, que prevé la celebración de acuerdos de asociación.

Otra posibilidad consistiría en precisar el alcance de la competencia exterior respecto de cada ámbito competencial. Esta solución sólo tendría sentido si se

procediera a un incremento de los poderes externos de la CE de manera que se llegara a afirmar su competencia exclusiva en relación con políticas o ámbitos de competencia comunitarios que poseen dicho carácter *ad intra*.

Añadiré a este respecto que, a mi juicio, resulta insostenible seguir proyectando en las relaciones con terceros países y organizaciones internacionales el complejísimo reparto de competencias entre la CE y los estados miembros. Además de restar coherencia a la acción exterior de la CE y de sus estados miembros, produce ineficiencias y, lo que es peor, mina la credibilidad internacional de la Unión Europea (pensemos, una vez más, en el artículo 133 del TCE tras su reforma por el Tratado de Niza y, más en concreto, en sus consecuencias respecto de la participación de la CE y de los estados miembros en la OMC). La revisión que proponemos es, sin embargo, de enorme trascendencia.

*Sexta propuesta.* Creo que tiene sentido introducir, como ya anticipé, un mecanismo de control previo del respeto del principio de subsidiariedad por las instituciones comunitarias.

La razón de ser de este mecanismo de control previo estaría en la imposibilidad para el TJCE o el TPI de hacer efectivo el respeto de dicho principio en el marco de los actuales mecanismos de control de validez de los actos comunitarios; me refiero al recurso de anulación y a la cuestión prejudicial, dado el amplio margen de apreciación que dicho principio otorga a las instituciones comunitarias.

Este mismo hecho me lleva a pensar que la propuesta del PE (basada en el excelente informe de Alain Lamassoure) de que se trate de un mecanismo de carácter jurisdiccional (ante una sala sobre cuestiones constitucionales del TJCE o ante un nuevo tribunal al que se atribuirían las competencias constitucionales que hoy asume el TJCE) carece de sentido. Además, la introducción de un mecanismo de control previo de constitucionalidad de los actos comunitarios podría paralizar la acción de las instituciones (máxime si se reconociera legitimación activa a los estados miembros en una UE ampliada).

Pienso, por ello, que es más realista proceder como propone la Comisión, articulando un mecanismo de control previo de carácter político y de naturaleza consultiva. En cuanto a la activación de este control previo, la legitimación podría corresponder a las instituciones, a un número mínimo de estados miembros y al Comité de las Regiones; ampliarla a los parlamentos nacionales me parece tan sugerente como inviable; otra cosa sería que el órgano que asumiera

esta función de control previo pudiera contar entre sus miembros con representantes de los parlamentos nacionales.

Este mecanismo no sería incompatible con la competencia del TJCE para seguir controlando la validez de los actos comunitarios a la luz de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad ni con la ampliación de la legitimación activa en el marco del recurso de anulación en favor del Comité de las Regiones.

*Séptima propuesta.* Resulta casi ocioso añadir que la fusión de los tres pilares, dotando a la UE de personalidad jurídica y enterrando a las CCEE, comportaría una enorme simplificación del sistema.

Quiero insistir en que esta operación no supone necesariamente convertir en ámbitos de competencia comunitaria legislativa, ni siquiera de carácter compartido, las materias objeto de la PESC y del tercer pilar. El pilar comunitario también se contenta en ciertos casos con articular mecanismos de cooperación entre los estados miembros.

Otra cuestión es que algunos deseáramos la comunitarización de dichos pilares, pero esta cuestión excede el objeto del encuentro de hoy.

## Debate

### Enoch Albertí

Muchísimas gracias también por esta intervención brillante. Creo que los términos del debate ya se han delimitado, por lo que, sin mayores preámbulos, podemos empezar a discutir las cuestiones.

Querría, para empezar, plantear una cuestión al embajador Bitterlich sobre la posible participación de las regiones en las instancias comunitarias y su consideración en el propio sistema de limitación de competencias: ¿es cierto que es una cuestión exclusivamente interna y que debe permanecer en este ámbito? O, en cambio, como plantean también especialmente desde Alemania algunos *Länder*, ¿es posible que haya una cierta consideración de ese escalón regional en la delimitación de competencias entre la Unión, por una parte, y los estados miembros, por otra, aun cuando el peso fundamental, efectivamente, estribe en lo que dispongan las normas constitucionales internas de cada estado?

### Joachim Bitterlich

Es verdad. Nuestros *Länder* quieren esta implicación en la legislación europea, pero ya sabemos cuáles son la forma y el método de la legislación europea, que es extremadamente complicada, que necesita tiempo. Además, tenemos siempre esta vieja idea del monopolio de la Comisión, respecto de la cual estoy en contra. Para mí, desde el pasado hemos padecido este déficit en los primeros años de la Comunidad Europea; hoy hay que buscar una legitimidad de la Comisión de otra manera. Pero tenemos la Comisión, el Consejo, este procedimiento extremadamente complejo en el Parlamento Europeo. ¿Y si añadiéramos un comité adicional? No, gracias. Entonces hay que buscar lo que denomino una forma en el interior del Estado para integrar a nuestras regiones en el proceso estatal de toma de decisiones. En Alemania tenemos esta construcción del artículo 23 de la Constitución. Según el canciller Kohl, yo fui el último enemigo de esta construcción. Para mí fue el primer paso en la dirección de la confederación alemana, no de la federación, y porque, en mi opinión, se trata de un proceso extremadamente complicado y contiene un riesgo para el poder central. Pero



además, dado el sistema que tenemos, por ejemplo, en Alemania, no veo ninguna posibilidad para integrar los *Länder* o las regiones autónomas en Europa. Y ello porque cuando introducimos la comparación entre las competencias de los *Länder* alemanes y las competencias de las autonomías de este país, continuamos con el sistema francés y el sistema italiano y podemos ver que son sistemas que no se pueden comparar. El problema radica en las diferentes competencias de las autonomías en Europa. Por ejemplo, en cómo comparar las competencias de Cataluña o del País Vasco con las de Castilla-La Mancha. Para mí es imposible. En Alemania tenemos una cohesión en este sentido, en España no. El sistema francés es totalmente diferente, el sistema inglés también, y por eso es siempre posible regular una determinada cuestión en el ámbito europeo si es comparable. Y, en Europa, el nivel de integración de las regiones en el ámbito estatal es totalmente diferente: ¿cómo se puede construir un sistema a partir de ahí? No lo sé. Para mí, el Comité de las Regiones tiene sus límites. Quizá es posible introducir, a favor del Comité de las Regiones, el derecho de ir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; sobre este punto no tengo ningún problema, pero no quiero ir más allá.

#### **Javier Díez-Hochleitner**

No me atrevo a decir gran cosa. Sobre el modelo alemán sólo puedo decir que es el que yo ambiciono, al menos a corto o a medio plazo, para mi país. El embajador conoce bien la realidad española y, en tono diplomático, muy amable, ha hablado de una eficacia insuficiente en las conferencias sectoriales. Yo hablaría de una verdadera tomadura de pelo. Las conferencias sectoriales, al menos en los asuntos europeos, no existen; simple y llanamente, no existen. Y aun a riesgo de ser imprudente en ese punto, creo que no existen por la actitud del Estado, de la Administración central, en esta materia. Pero como las he vivido por dentro diré, con la boca pequeña y a riesgo de que luego me riñan, que también debido a la propia actitud, y no solamente política, sino incluso de implicación técnica en los expedientes, de algunas comunidades autónomas. En ese sentido creo que en España queda mucho por avanzar; en España tenemos un problema serio: la ausencia de implicación de las comunidades autónomas en la llamada “fase ascendente”. Es un problema real en la medida en que en el ejercicio de las competencias, en el que a las comunidades autónomas corresponde la fase ascendente, se plantean problemas serios; a lo mejor es un poco demagógico lo que voy a decir, pero creo que el caso del lino podría ser considerado un exponente.

#### **Joachim Bitterlich**

Nuestro sistema es un sistema perfeccionado.

#### **Javier Díez-Hochleitner**

Pero es que nosotros no tenemos vuestro sistema, ni el Bundestag, ni el artículo 23, y ni siquiera tenemos lo que pretendemos tener formalmente, que son conferencias sectoriales.

#### **Joachim Bitterlich**

Yo busco un poco más de libertad fuera del Estado central. Vaya, no me refiero a España.

#### **Javier Díez-Hochleitner**

No sé cuál es el punto de equilibrio. Yo tampoco sabría decir cuál es, puesto que en España todavía no hemos recorrido el camino suficiente como para saber dónde está el punto de llegada. Lo que sucede es que no tenemos casi punto de partida, salvo formalmente. Por lo que se refiere a la participación autonómica en las instituciones comunitarias, conozco la realidad comunitaria como asesor, como experto: la conozco, he estado en consejos, he estado en el COREPER, en grupos de trabajo, en comités de expertos de la Comisión; no sólo la conozco sobre el papel sino que también conozco, modestamente, la realidad del proceso decisorio comunitario. Y a mí me parece que la presencia autonómica, si bien es muy difícil de articular desde el punto de vista de la coordinación de posiciones de las autonomías en España, es positiva. Por ejemplo, en el año 1996 *Convergència i Unió* y el Partido Popular llegaron a un acuerdo sobre la presencia de las comunidades autónomas en comitología; esa presencia en comitología, no digo que haya dado resultados espectaculares, pero desde el punto de vista de los principios era absolutamente necesaria. Y no sé qué frutos realmente positivos ha dado esa presencia —habría que hacer un estudio más serio—, pero no ha provocado tensiones ni dificultades en la participación española en la defensa de intereses nacionales y regionales —intereses de los ciudadanos españoles, en definitiva— en esos comités. Y —echo la culpa a ambos lados, puesto que como profesor tengo la ventaja de que puedo decir lo que pienso— cuando hablamos de la presencia de las comunidades autónomas en el Consejo la propuesta no es insensata; sí lo es, en cambio, la forma en que se formula, porque se habla de presencia de las comu-

nidades autónomas en el Consejo sin articular antes mecanismos de coordinación de posición nacional, y sin reconocer que la casa se construye por los cimientos; esa presencia tendrá que empezar por grupos de trabajo y no por la presencia de consejeros de autonomía en el Consejo.

Y lo que quiero decir es que me sucede lo que a otras personas que estudiamos los asuntos europeos en España: el modelo alemán nos parece tan perfeccionado y, por lo menos sobre el papel, tan racional, que lo consideramos adecuado. Lo que pasa es que este modelo no nos sirve; nosotros no tenemos Bundestag.

### **Enoch Albertí**

No me resisto, ahora que está el embajador aquí, a insistir un poco más en esta cuestión para pedirle su opinión —y también la de Javier— sobre una propuesta que se cayó del informe Lamassoure, que ha sido, creo, justamente alabado en su proyecto inicial (no tanto en la versión que definitivamente se ha aprobado), sobre la creación de un estatuto especial para las regiones que tengan poderes legislativos. Creo que se denominaba Estatuto de Región Asociada a la Unión, por el cual la Comisión básicamente se comprometía, o debería comprometerse en caso de ser aprobado, a consultar a las regiones cuando sus iniciativas pudieran afectar a competencias propias de las mismas. Esto al final se cayó en la versión definitiva del informe Lamassoure y quisiera saber su opinión sobre esta propuesta que figuraba inicialmente y que después ha dejado de figurar.

### **Joachim Bitterlich**

Algunas veces, mi amigo Alain Lamassoure es un sabio. Él ha tenido razón al renunciar a esta propuesta finalmente, porque no me parece pertinente introducir la mezcla total de estas cuestiones y nuestros problemas internos en el ámbito europeo. En mi opinión, eso es un asunto nacional. En este sentido hemos tenido nuestro debate en Alemania, y es verdad que los *Länder* han perdido y que se han visto muy influidos por los asuntos de Bruselas. Por este motivo hemos incorporado la adopción de nuestros procedimientos según el artículo 23, extremadamente complicado, pero con una integración total de los *Länder*. En el Consejo frente a Bruselas hay sólo una voz alemana. En este caso hay una necesidad absoluta. De otro modo, Bruselas empezará a jugar el poder central contra los *Länder* o a la inversa, y ahí radica el problema. Pien-

so que el interés de un Estado miembro se defiende mejor si existe este sistema de una voz. Por ejemplo, en el debate en el Consejo en asuntos que son de competencia de los *Länder*, nuestros *Länder* participan en el debate, están presentes, pero el portavoz, finalmente, es el Gobierno central. El delegado de un *Land* también podría hablar en el Consejo pero en una línea previamente concertada con el Gobierno central. Éste es finalmente el secreto del sistema alemán. Muchas veces la Comisión, por ejemplo, ha realizado una consulta informal a los *Länder* antes de proponer una directiva o un elemento, ¿por qué no? No hay ningún problema, pero no estoy de acuerdo en que esto deba formalizarse.

### **Ramon Torrent**

Quisiera plantear un par de cuestiones de la manera más breve posible. Los dos temas que se han debatido con respecto a las competencias —el de la cantidad de competencias y el de la clarificación de la distribución de competencias— son muy importantes, pero para mí no son los únicos porque hay un tercero que políticamente me parece aún más importante que estos dos. Y es un problema inherente al ejercicio de competencias de atribución.

En un Estado las decisiones sobre política sectorial se toman en función de una política general. Yo no quiero mitificar la coherencia de la acción de los gobiernos y los parlamentos, pero esto en principio funciona así y hay un jefe de Gobierno que puede no ser reelegido y que de un modo u otro asegura esta coherencia. Cuando uno se traslada a la comunidad autónoma esto no funciona, no sólo porque no hay unidad de gobierno, sino porque no hay competencia general, o no hay soberanía, o no hay política general. En consecuencia, dentro de cada competencia de atribución la decisión se toma en función de la lógica de esta competencia, y esto es muy peligroso como mecanismo general e, incluso, en algunos casos, llega a ser absolutamente perverso.

Para explicarme, daré dos ejemplos. Cuando en un Estado se toma una legislación fiscal, la primera cuestión que formula la gente con sentido común es: “Dejaos de historias, ¿más impuestos o menos impuestos?” y luego vienen detrás. Cuando yo me ocupaba de la Directiva del IVA, sobre el año 1992, esta pregunta allí no se planteaba, porque la respuesta de la Comunidad habría sido: “Me importa muy poco, de lo que se trata es de que el nivel de impuestos sea más o menos parecido”. Esto es perverso porque distorsiona el mecanismo de la decisión y hace que se tomen decisiones sobre fiscalidad literalmente

como lo decía el artículo 91 de entonces; es decir, no para la fiscalidad sino para el mercado interior.

Tomaré otro ejemplo que es muy importante desde el punto de vista de proyección internacional. Vosotros sabéis que las cumbres del G7 las preparan los *sherpas*, y los *sherpas* tienen ayudantes para preparar las cumbres. Este ayudante, al menos en aquellos tiempos, era en Bruselas el director general de Relaciones Exteriores, es decir, Horst Krenslar, quien llegó a ser el funcionario más famoso de toda la Comisión. Krenslar llegó a poner histérico a todo el mundo, literalmente, porque a cada tema que se discutía en el G7 él decía que era un tema *trade related*, relacionado con el comercio. Claro, porque así afirmaba la competencia de la Comunidad y, dentro de la competencia de la Comunidad, la de la Comisión. Vosotros comprenderéis que a los americanos y a los japoneses que el tema fuera *trade related* o no *trade related*... a ellos les importaba la sustancia. Esto es muy peligroso; éste es el ejemplo, también, de cómo los aspectos peores de la Organización Mundial de Comercio y de dar una lógica comercial a todo aquello es también incitado por la Comisión, porque la lógica comercial es la que le permite también abarcar más competencias.

Este problema es para mí muy grave. Es incluso más grave que el de la cantidad de competencias y el de la claridad, porque esto hace referencia a la lógica de la toma de sentido. Tú háblales a los ministros de Agricultura de temas de desarrollo o de política exterior, no les importa nada. ¿Por qué se aprobó la directiva sobre la publicidad del tabaco? Porque los ministros de Sanidad descubrieron que en Bruselas podían adoptar decisiones que no podían tomar en el seno de sus propios sistemas políticos y se desmandaron allí; por suerte, el Tribunal de Justicia les llamó al orden y les dijo que plantearan propuestas serias. Entonces, seguramente es imposible arreglar este problema a no ser que se cree un Estado federal, que no se creará.

Ahora bien, pese a que pienso que este problema es importante, no está incluido en el debate: para dar coherencia al sistema de ejercicio de las competencias, al no poderse tocar el principio de las competencias de atribución que genera, los temas institucionales son muy importantes, porque es la única manera de corregir el mecanismo de las competencias. Aquí hablaré de dos; sugiero una conclusión que entre todos tendríamos que plantear. La única manera de poner orden a este desorden, por mucho que se reordene, es con la unicidad del Consejo y forzando que la Comisión también funcione como institución única, que no lo hace. Es la única manera de que al menos quien decide

dé un poco de coherencia a todo esto y se aclare. Entonces, que quede claro, la unicidad del Consejo no requiere ninguna reforma de lo estatal, requiere simplemente que el COREPER se reúna los miércoles y jueves por la mañana y comience una reunión del Consejo los jueves por la tarde y los viernes con un orden del día más o menos articulado, que obligaría a que hubiera un ministro responsable para todo aquello, en todo caso flanqueado por un ministro sectorial.

El tema institucional también es una manera de abordar el análisis del principio de subsidiariedad. Los libros no explican que uno de los mecanismos perversos del proceso legislativo en Bruselas es que no hay un debate a la totalidad, que existe en todos los parlamentos civilizados. Es decir, la Comisión viene con su propuesta y la propuesta pasa literalmente, inmediatamente, a la trituradora de los grupos de trabajo, con lo cual nadie discute aquella propuesta en conjunto: si tiene interés o no, si respeta o no respeta el principio de subsidiariedad. No hay enmiendas a la totalidad, no hay votación de totalidad, no hay votación previa, nadie discute si la base jurídica está fundamentada o no. Simplemente, planteando en el Consejo una votación previa sobre la totalidad de la propuesta —que además podría perfectamente concebirse como una votación de trámite por mayoría simple, porque no prejuzga el contenido— se fuerza el debate, no sobre el artículo 3, párrafo 2 de la propuesta, sino sobre la totalidad de ésta. La idea debe de ser útil porque recuerdo que un día que se hizo circular desde el servicio jurídico, en una de las conferencias intergubernamentales, la Comisión se puso hecha una fiera. Pero precisamente, si la Comisión se puso hecha una fiera es porque esto le limita realmente la posibilidad de ir presentando propuestas en cualquier dirección, que se comienzan a estudiar y luego la gente se olvida del fondo, porque solamente quedan las reservas en los distintos artículos.

Tal vez me haya extendido en exceso, pero me parece que este punto del ejercicio de las competencias de atribución —como algo inherentemente distinto al ejercicio de competencias dentro de un sistema que tiene soberanía y unicidad de gobierno— es tan importante como los dos que anteriormente se han debatido.

#### Javier Díez-Hochleitner

Es evidente que la intervención del señor Torrent no requiere ninguna respuesta. No son preguntas, sino reflexiones sumamente ricas. Escuchándolo

siempre aprendo mucho, no solamente por su preparación intelectual sino porque conoce maravillosamente bien, como muy pocas personas, los entresijos del sistema institucional comunitario.

Es evidente que el poder de iniciativa de la Comisión es lo que está en juego. En el interdecisorio que se sigue en el Consejo, pasa directamente de la Comisión al grupo de trabajo. Si fuera al Consejo para un filtro previo otro gallo nos cantaría, evidentemente, y eso es una propuesta muy concreta que no requiere una modificación de los tratados constitutivos y que, aunque pueda parecer una propuesta muy técnica, muy de experto, yo creo que tendría un enorme calado.

Los temas de organización de Consejo en el Consejo Europeo de Sevilla —todavía no lo he estudiado muy a fondo, pero sí he leído las conclusiones— se plantean algunas medidas de reforma de la actuación del Consejo que no implican ninguna modificación de los tratados. Y ahí se trae de nuevo a colación el papel del Consejo de Asuntos Generales. Como es sabido, en el sistema institucional comunitario, tal y como fue diseñado inicialmente, la idea es que el Consejo de Asuntos Generales, que integra al ministro de Asuntos Exteriores, fuera el órgano de coordinación de las distintas formaciones del Consejo, pero mientras no reunamos en una única cartera, en los distintos estados miembros, el papel de ministro de Economía y ministro de Asuntos Exteriores, es evidente que el Consejo de Asuntos Generales no podrá desempeñar este papel. Los demás ministros rechazan por completo la idea, que volvió a discutirse en Amsterdam, precisamente de atribuir al Consejo de Asuntos Generales, es decir a los ministros de Asuntos Exteriores, ese papel tan fundamental que reforzaría extraordinariamente su propia posición política en su Gobierno nacional.

Por lo que se refiere al asunto, sólo voy a comentar dos puntos: ése, que me ha parecido muy interesante, y otro que también me parece fundamental, el tema de las consecuencias fiscales y presupuestarias de las medidas y las normas que se aprueban en Bruselas. Recuerdo que cuando participaba modestamente como asesor de la delegación española en lo que fueron las conferencias intergubernamentales del Tratado de la Unión Europea, una de las cuestiones que planteó entonces el Gobierno español fue la afirmación en el Tratado del principio de la suficiencia de medios como un principio complementario al de la subsidiariedad y otros. La idea era muy sencilla y, vista desde el sur de Europa y pensando en políticas como la medioambiental, parece absolutamente sensa-

to decir que la Comunidad Europea no legisle si no pone los medios económicos, porque todos sabemos que directivas aparentemente tan inocuas y, por supuesto, desde el punto de vista de los sentimientos propios tan loables como la directiva de protección de aves o la de hábitats, cuando se estudian técnicamente se llega a otro tipo de conclusiones. Creo que no se puede legislar con tanta ligereza este tipo de medidas que comportan la afectación del 40% del territorio español, con consecuencias económicas serias, sin asumir las responsabilidades o consecuencias derivadas desde el punto de vista económico, fiscal, presupuestario, de ese tipo de normas.

El informe de Lamassoure me ha gustado mucho y, entre otras muchísimas cosas, me parece excelente porque plantea algo que está conectado con lo que se ha dicho anteriormente. Dice que junto al principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, deberíamos introducir otro principio, que no es exactamente la suficiencia de medios pero es incluso mejor; dice: “Introduzcamos el principio de constancia”. Y lo define así: “Como garantía fundamental para los ciudadanos contribuyentes. En igualdad de circunstancias, toda transferencia de competencias debe realizarse a cargas constantes, a exacción fiscal constante y a gastos generales constantes para la colectividad. El incremento de los impuestos o las cargas como consecuencia de la transferencia de competencias a la Unión o desde ella, debería compensarse con una reducción igual, de modo que la operación resulte neutra para el contribuyente”.

Me parece una línea de reflexión muy interesante que creo haber entendido que está también en la línea de las reflexiones del señor Torrent.

### **Eduard Roig**

Yo quería plantear una cuestión muy breve y una segunda cuestión un poco más densa, más profunda. La primera cuestión es sobre dos aspectos de la distribución competencial: uno que no ha sido citado en las intervenciones y otro que ha sido sólo mencionado, aunque de modo muy relevante, que son los dos aspectos de actuación competencial no estrella. Por un lado, la informal, es decir, la coordinación abierta y todo este tipo de actuaciones, que es muy difícil formalizar precisamente desde el Tratado y desde una reforma competencial, pero que probablemente ha despertado mayores protestas o mayores quejas (por ejemplo, de parte de los *Länder* alemanes, pero no sólo de ellos). Por lo tanto, ¿cómo podemos entrar en este ámbito tan informal, si es que podemos hacerlo? Y un segundo ámbito es el de las competencias de ejecución, pero no



las de ejecución normativa sino las de ejecución en sentido del control. Y ahí el profesor Díez-Hochleitner ha planteado, si lo he entendido bien, de modo muy intenso, la exclusión de las competencias de control de la Comisión a no ser que haya una previsión expresa en el Tratado. Sin duda, esto responde de modo muy directo al punto de mayor queja entre entidades locales y entidades regionales de la distribución competencial, pero no sé hasta que punto no debilita extraordinariamente a la Comisión, en la medida en que estas competencias de control no sólo son significativas por sí mismas sino también por el peso que le dan a la Comisión en el entramado institucional comunitario. Entonces, la pregunta inicial es sobre estos dos tipos de competencia.

Y la segunda, una consideración más general también con relación a las propuestas del profesor Díez-Hochleitner es que, indudablemente, en abstracto es difícil no estar de acuerdo, asumir una posición de una atribución clara de competencias, en una primera parte del Tratado, y después dejar a normas de segundo grado las condiciones de ejercicio, los procedimientos, etc. Pero precisamente, como planteaba el profesor Torrent hace un momento y como se derivaba también de las intervenciones iniciales, la atribución competencial en el ámbito comunitario está tan estrechamente unida al ejercicio de esa competencia, que en la práctica me parece muy difícil divorciar ambas cosas. Es decir, cuando los estados atribuyen competencias no las están atribuyendo a unas instituciones comunitarias que luego las aplicarán, se las están atribuyendo a sí mismos en el interior de esas instituciones comunitarias. Por ello, a los estados normalmente les interesa más atribuir las competencias de modo amplio, confiando en que después, en el procedimiento de ejercicio de esas competencias, podrán controlar su ejercicio. Si divorciamos la atribución de competencias, de cómo va a ser ese procedimiento, es decir, si separamos el título competencial de todos esos detalles tan farragosos pero muy relevantes, de si el procedimiento es uno u otro, de las reservas concretas en cada ámbito concreto de las condiciones de ejercicio, tengo muchas dudas de que los estados vayan a asumir este juego, y de hasta qué punto este juego es coherente con un sistema que no es un sistema de un estado sino de una comunidad de estados. Por lo tanto, es un poco la consideración sobre la posibilidad realista de esas propuestas.

#### **Javier Díez-Hochleitner**

Sus preguntas acreditan que usted conoce muy bien la materia. He leído el informe de presentación del debate, del Foro, y en el punto de competencias,

la verdad es que los señores Roig i Albertí resumen muy bien los puntos del debate y suscitan las cuestiones que ahora se plantean aquí. De momento, empezaré por las otras dos cuestiones.

Creo que estamos embarcados en un ejercicio en el cual no cabe dar por respuesta que lo que tenemos está bien. Confieso que ése es mi punto de partida. Es decir, mi punto de partida es que el sistema no está tan mal pero no lo puedo decir porque eso ya no tiene interés para nadie. Todos tenemos que hacer un esfuerzo precisamente para responder a ese reto que está lanzado, la necesidad de una reordenación del sistema. Puesto que ése es mi punto de partida, he estado buscando qué cosas son mejorables y creo que en lo que corresponde a las competencias de ejecución le podemos achacar al sistema, por lo menos, que es poco claro, extraordinariamente poco claro. Me parece que las cosas deberían estar perfectamente establecidas si es que el sistema, tal como lo conocemos, pretende atribuir competencias legislativas y, eventualmente, competencias para adoptar otro tipo de medidas, de fomento, de coordinación, pero no es un sistema pensado en la subsiguiente atribución de las competencias de ejecución para la Comisión. Es que el sistema no consiste en eso, y ni siquiera me parece que sea necesario. Solamente tiene sentido si partimos, primero, de una concepción más centralista del proceso de integración y, en segundo lugar, de la desconfianza hacia las administraciones nacionales, o en el caso de España, las autonómicas. Por ejemplo, hay un terreno en el que este cambio de orientación sobre lo que debe ser el papel de la Comisión en materia de competencias de ejecución administrativa, y de control y sanción administrativa, donde me ha costado mucho cambiar de actitud, se ha producido en derecho de la competencia. Claro, yo aprendí mi derecho de la competencia, los actuales artículos 81, 82, con el Reglamento 17/62; se veía que el sistema abocaba inexorablemente a la intervención de la Comisión como mecanismo, como órgano de control y de sanción cuando están en juego prácticas anticompetitivas que trascienden al mercado de un solo Estado miembro. Luego se ha visto a la propia Comisión formular un debate en unos términos que uno se pregunta ¿por qué tiene que ser la Comisión? No está tan claro que tenga que ser la Comisión. Pero, sobre todo, lo que reclamo es claridad; si queremos atribuir competencias de ejecución, primero hagámoslo de forma precisa y en relación con políticas que realmente lo requieran. Es posible, por ejemplo, que la ejecución administrativa sea una tarea que debamos asignar, aunque sólo sea parcialmente, en el ámbito de la política agrícola común, pero tal y como está diseñada hoy, ¿es tan insensato renacionalizar en parte la política agrícola

común? Tal vez no lo sea, y si no es tan insensato ¿por qué dejar la puerta abierta a una intervención administrativa tan amplia de la Comisión? Yo no doy una respuesta precisa pero sí digo cuál es mi línea de pensamiento, creo que no es un ámbito en el que esté tan justificada la intervención. ¿Eso supone restar poder a la Comisión? Pues no sé qué poder necesitamos de la Comisión. La afirmación que a mí me preocupa en relación con el debate sobre el futuro de la Unión Europea, que se la he oído ya a muchas personas relevantes y algunas de las personas que participan en la convención, es que lo que hay que hacer es acabar con el poder de iniciativa de la Comisión. Eso sí me da miedo. Por una razón, porque, repito, el sistema es fundamentalmente de atribución de competencias normativas. Y en ese contexto de atribución de competencias normativas —y pongo eso en relación con la última observación o pregunta— me parece que el poder de iniciativa de la Comisión constituye un contrabalance de poder importante que hace que no sea del todo exacto, a mi juicio, lo que afirmaba sobre los procedimientos decisorios. Hemos visto en muchas ocasiones a Alemania, Francia, no digamos España, en una votación que ha sido minorizada en el Consejo con una propuesta cuya aprobación ha forzado la propia Comisión. Me parece que otro tipo de mecanismos, como los que apuntaba el señor Torrent, sí son necesarios: que el procedimiento sea mucho más transparente y que haga que ante una propuesta de la Comisión, ésta pueda ser rechazada de plano y no nos veamos irremediabilmente abocados a un debate técnico de expertos que haga que la propuesta cobre vida propia dentro del Consejo.

Coordinación abierta. Como ahora se habla tanto sobre coordinación abierta, es algo en lo que tengo que pensar, reflexionar y estudiar. Sé también que es algo que no gusta, y no sólo no gusta a los *Länder* sino que es muy criticado por el Parlamento Europeo. Creo que si vamos a repensar qué es lo que estamos haciendo y visitar el sistema competencial comunitario, más que cambiarlo por completo, uno de los objetivos es claridad, transparencia, menor complejidad. Les pregunto — porque seguramente saben mucho más que yo acerca de eso—, ¿coordinación abierta es el mecanismo idóneo para la transparencia y la claridad? Parece que el profesor Albertí, que domina el tema, no está muy de acuerdo, y esa misma idea tengo yo. Por el contrario, creo que la articulación de mecanismos de cooperación es una perfecta alternativa a la atribución de competencias normativas en ciertas materias, y funciona muy bien; pero coordinación, mecanismos de coordinación claros, transparentes, previstos en los tratados, y con clara articulación de la implicación de las instituciones en esos

mecanismos. Pienso que coordinación abierta es otra cosa; digamos que es hacer las cosas a puerta cerrada y con las luces apagadas.

### Oriol Casanovas

Quisiera hacer una observación sobre un punto concreto. Pero antes quizá sea interesante señalar una conclusión de carácter general que me parece importante: ha quedado, creo, suficientemente claro que la técnica del catálogo de distribución de competencias es algo sobre lo que no conviene insistir demasiado, porque aunque el objetivo o el punto final tenga un carácter constitucional en este proceso, me parece que conviene no hablar de esta técnica en el marco de la Unión Europea. Entonces, la cuestión parece derivar hacia la subsidiariedad, más concretamente en los procedimientos y mecanismos del control de ésta, sin que ello suponga que haya que abandonar algunas ideas concretas y algunas propuestas de mejora como las que nos ha presentado el señor Díez-Hochleitner, que a mí me han parecido muy interesantes. No es incompatible una cosa con la otra, ni muchísimo menos.

Sobre el tema del control o el mecanismo de subsidiariedad, hay sobre la mesa diversas propuestas: el embajador alemán se ha referido a ellas, el señor Díez-Hochleitner también, y el embajador ha planteado una cuestión que a mí me parece muy importante y que también convendría clarificar. Y es la dificultad que plantea, en cualquier mecanismo de control que se pueda establecer, una participación o bien una legitimación —aquí cabría introducir matizaciones— de las entidades subestatales, regionales..., como se las quiera llamar. El argumento es siempre el mismo: dicen que hay una heterogeneidad de competencias entre estas distintas entidades; por lo tanto, en esta cuestión tienen poco que decir y mejor sería que no dijeran nada. A mí me parece que ese argumento no tiene solidez porque pierde de vista el objetivo, si se persigue, con un eventual control de la subsidiariedad por algún organismo técnico. Estoy pensando que este organismo no debe ser un organismo judicial como el Tribunal, sino que ha de ser un organismo de tipo político, como apuntaba la Comisión. Yo creo que aquí las entidades subestatales han de tener también un papel, a pesar de su heterogeneidad de competencias, porque lo que se ha de discutir en este órgano no es el nivel de competencias de cada uno de ellos ni a quién pertenece, si pertenece al Estado A, al Estado o región X; ése no es el problema.

El principio de subsidiariedad no es un principio de distribución de competencias de ámbito interno, es un principio comunitario, y éste es su sentido. Por lo

tanto, en un órgano comunitario la única cuestión que hay que dilucidar es si la competencia que se pretende ejercer es comunitaria o no. En esa única decisión intervendrían tanto los representantes de los estados como los de los parlamentos nacionales; todo esto se podría discutir, pero creo que también habría lugar para una voz de las entidades subregionales. Porque aquí ellos también pueden intervenir, sobre todo si son entidades —como yo creo que ha de estar reservado a ellas— que tienen un poder legislativo constitucionalmente establecido.

### Javier Díez-Hochleitner

Querría empezar manifestando mi gratitud al profesor Oriol Casanovas por su presencia aquí, que personalmente me honra mucho; en segundo lugar, quisiera decirle que, probablemente porque me he formado en la lectura de algunos de sus trabajos en temas de participación regional en los asuntos europeos e internacionales, en general coincidí totalmente con su exposición.

Cuando planteaba mi intervención en este foro, escribí algo que he dicho, que creo que la vía judicial tiene sus inconvenientes. Y en ese sentido me parecía sugerente que tal vez establecer un mecanismo de consulta o un mecanismo de carácter consultivo, más que vinculante podría ser interesante, y desde luego me parece extraordinariamente necesario pensarse mucho y limitar, en sentido restrictivo, la legitimación para solicitar el parecer de ese órgano consultivo, cualquiera que sea su composición. Siendo ése mi punto de partida, sin embargo, escribía aquí esta mañana en cuanto a la activación de este control previo, que la legitimación podría corresponder a algunas instituciones, a un número mínimo de estados, no a cualquiera, un número mínimo —estoy pensando en la ampliación y, desde luego, en el disparate que podría ser que lo pueda activar cualquier Estado miembro— y, pese a todo, añadía, sin ninguna reserva, y al Comité de las Regiones. Creo que tiene absolutamente todo el sentido que al Comité de las Regiones no solamente se le reconozca la legitimación activa en el marco del recurso de anulación (me ha parecido que incluso el embajador alemán estaba de acuerdo en este punto); además, el Comité de las Regiones también podría cumplir un papel interesante en la activación de ese mecanismo de control previo de la subsidiariedad. No veo, en cambio, el papel de los parlamentos nacionales. No lo veo como parte del órgano consultivo: no es que me parezca mal, no concibo cómo se puede articular. Y desde luego, lo que no advierto bajo ningún concepto es algo que aparece en uno de los documentos de la Comisión, en el que se dice que ese mecanismo de control previo debería

poder ser articulado de alguna forma, es cierto que directa o indirectamente, por los parlamentos nacionales. Yo eso no lo veo.

### Enoch Albertí

No hay de momento más palabras. Quisiera insistir sobre el tema del catálogo, porque tanto el señor Díez-Hochleitner como el embajador se han manifestado muy beligerantes en esta cuestión, en contra. Yo, de todas formas, pienso que si se agrupan todos los títulos competenciales, las bases jurídicas, en un capítulo, si se agrupan en una parte del Tratado; si se limpian estas bases jurídicas de mandatos, orientaciones... y se dejan estrictamente como normas de habilitación, de actuaciones; si se precisan, en tercer lugar, los tipos competenciales, estableciendo regímenes competenciales con una cierta claridad que indiquen qué instrumentos se pueden utilizar y demás; y alguna cosa habrá que decir sobre qué materias se proyectan en tales tipos competenciales; ¿esto no es un catálogo? Porque yo creo que el sentido de las palabras, y especialmente en este ámbito, tienen mucha importancia. Yo no sé si se está haciendo un debate nominalista sobre un tema de una enorme importancia, porque ha habido reacciones muy duras, incluso en la convención, contra la propia idea de catálogo. Pero al final, ¿no estamos hablando de esto, en definitiva? Claro, el problema podría ser otro, pretender algo que yo creo que no existe en ninguna parte, que es una lista completamente cerrada de materias que no requiera prácticamente interpretación y que no suscite ningún problema de delimitación de poderes entre las partes. Esto no ocurre en ninguna parte, esto no ocurre en los estados federales más acreditados, ni ocurre en España, donde tenemos también unas listas competenciales bastante heterogéneas. Esto pienso que es una pretensión que no puede ser. Además, los títulos competenciales pueden contener ciertos elementos finalistas, no tienen que definirse sólo y exclusivamente por la materia con criterios objetivos —sobre esto Carles Viver seguramente tendría muchas cosas que añadir— pero seguro que pueden incluir, especialmente en el ámbito europeo, algunos de carácter finalista. Insisto: ¿no estamos haciendo un debate puramente nominal que puede complicarlo todo mucho más?

### Javier Díez-Hochleitner

Una pregunta antes de contestar: ¿Usted es partidario del catálogo o no?

**Enoch Albertí**

Yo soy partidario de propuestas, y a su propuesta la llamo catálogo.

**Javier Díez-Hochleitner**

¿Sabes lo que pasa? Que a los que no somos constitucionalistas, a lo mejor por un sentido y una inseguridad que sentimos ante estas materias, nos dan miedo las palabras. Cuando oímos “catálogo de competencias” quizá no estamos muy seguros de lo que significa y entonces buscamos saber qué puede querer significar. Como la propuesta viene de los *Länder* alemanes hacemos caso de lo que dicen ellos, de qué es un catálogo competencial, y después de leerlo y de escuchar decimos: “Bajo ningún concepto”. Y entonces decimos que bajo ningún concepto admitimos un catálogo competencial, y luego, sin embargo, cuando formulamos la propuesta —no soy yo el único que dice estas cosas ni muchísimo menos, en buena parte las he aprendido de otras personas y otros foros— nada impide que las competencias sean agrupadas a modo de un catálogo competencial. Sí, parece que esto es una especie de catálogo competencial, pero no ese catálogo competencial. Porque si nos vamos a un catálogo competencial, el de la Ley Fundamental de Bonn o, salvando las distancias, el de la Constitución española, a mí me parece que tiene tan poco que ver con las bases jurídicas de atribución de competencias que tenemos actualmente en el Tratado constitutivo, agrupadas, que no sé si es correcto que lo que yo estoy proponiendo se llame catálogo competencial o, como digo, se defina *a modo* de catálogo competencial. Porque cuando hablamos de catálogo competencial en una constitución federal, y que me corrijan los constitucionalistas (la verdad es que soy osado al hacer aquí definiciones al respecto), me da la impresión de que hablamos fundamentalmente de competencias legislativas. Y, sin embargo, estamos hablando, en el caso de la Comunidad Europea, de la necesidad de combinar, clarificando cuándo estamos en una situación y cuándo en otra, de competencias legislativas, en alguna materia de competencia administrativa; por ejemplo, en ayudas públicas. No estoy diciendo que esto no deba seguir siendo así. Estamos hablando de mantener un *low profile* en la acción comunitaria en materias como cultura, medidas de fomento; estoy hablando de que la coordinación es un mecanismo comunitario indispensable, mucho más si pensamos en la fusión de los tres pilares. Y entonces esto, además con competencias exclusivas, compartidas, concurrentes, competencias de mera armonización... —porque mi propuesta es por supuesto conservadora, yo parto de la necesidad de clarificar el sistema pero no de cambiarlo radicalmente—, por ende, pienso

que esto no debería llamarse catálogo competencial, no sea que alguien me tome la palabra y acabe diciendo que lo que yo he dicho es que quiero el sistema de los *Länder*. Ésta es la aclaración.

**Carles Viver**

Casi por alusiones. El problema, ya se ha dicho, creo que no es de catálogo sí o catálogo no; al final es un catálogo. El problema es si es un catálogo de materias o un catálogo de funciones. Yo creo que a la larga se va a tener que ir a un catálogo de materias; posiblemente, ahora no es el momento pero dentro de diez o veinte años (estos son procesos históricos muy largos), si queremos hacer una cosa seria y con controles al final jurisdiccionales, es difícil controlar a través de simples finalidades más que de materias. Lo que pasa es que no conozco bien el problema político de fondo y los criterios políticos y la situación actual de la Comunidad y, como se ha dicho muy bien en la parte técnica, se trata simplemente de poner un poco de orden en los criterios políticos. Si a mí me dicen que no, que la Comunidad no está preparada ahora para un catálogo de materias, lo tengo que aceptar, pero me parece que debo hacerlo como mal menor, incluso para la propia Comunidad. Porque me parece que desde el punto de vista de la clarificación, si lo que repartimos son esencialmente funciones y objetivos, la claridad será poca, sobre todo para el ciudadano de a pie, que al final es el que nos tiene que preocupar para montar una Comunidad con legitimación y con una base sólida democrática que tiene que ser bien comprendida por los ciudadanos. Entonces, a través del catálogo de funciones se ponen muchos límites, sobre todo el control. Ya se ha dicho antes, el control de la subsidiariedad. Desde el punto de vista político se podrá controlar, pero desde el punto de vista jurídico es complicadísimo. Yo he estado en el Tribunal Constitucional un tiempo y ya tenemos problemas para controlar lo que es básico; López Guerra siempre dice que esto es derecho natural. Es decir, aquí ya entramos en derecho natural; cuando me dicen «esto es básico», «esto no es básico», yo no tengo criterios jurídicos, menos todavía un criterio como el de la subsidiariedad, incluso de la proporcionalidad. Yo creo que el reto está en ir a un modelo en el que por otra parte, como apuntaba el profesor Albertí, hasta cierto punto las funciones estén aludiendo también a materias. Cuando decimos objetivo sobre... ya se alude a materias, de modo que no me parece que una cosa sea tan contradictoria respecto a la otra.



### Javier Díez-Hochleitner

Agradezco muchísimo esta intervención y la anterior del profesor Albertí; es cierto que puede que en esa beligerancia contra el catálogo no haya sido lo suficientemente claro porque doy por supuestos algunos sobreentendidos, pero tienen toda la razón. Es completamente cierto el prejuicio contra la expresión por las razones que ya he apuntado, y también es absolutamente cierto que el modelo hacia el que avancemos debe desembocar en un catálogo competencial en un sentido un poco más estricto. Sin duda alguna, yo creo que eso no lo discute nadie. Lo que discutimos quienes somos beligerantes contra el catálogo —por cierto, no somos tres o cuatro personas; prácticamente todos los gobiernos, incluso el Gobierno federal alemán, son contrarios al catálogo, por algo será— es que creemos, creo yo modestamente, que no ha llegado en modo alguno el momento de establecer un catálogo. ¿Cómo vamos a hablar de un catálogo si los asuntos de política exterior y de seguridad son ámbitos, hoy por hoy, de mera cooperación intergubernamental y de extraordinaria ineficacia? Avancemos un poco, por ejemplo, en el camino de una cierta comunitarización de esos ámbitos para luego poder definir un catálogo. Otra cosa que tal vez no he sido capaz de transmitir con claridad es la confusión entre competencias por objetivos, competencias por materias... La confusión es tal que cuando hablamos de catálogo de competencias (ahí están los trabajos del grupo financiado por la Fundación Bertelsmann), además de establecer el catálogo positivo, imponen uno negativo. A mí esto me parece un disparate absoluto. ¿Por qué ese catálogo negativo? Porque el estado de incertidumbre competencial es muy grande. Y, además, creo también que lo que dice el profesor Albertí —puedo equivocarme, pero me da la impresión de que si fuéramos a un catálogo un poco más preciso, en el sentido de lo que proponen los *Länder*, aunque es cierto que no es conceptualmente incompatible con bases jurídicas de carácter funcional— al final nos conduciría a una pérdida muy importante del carácter funcional de esas bases. Vuelvo a remitirme a los trabajos de ese grupo y al complemento de las competencias negativas que se pretende introducir. Pese a ello, coincido con lo que se ha dicho anteriormente.

### Ramon Torrent

Yo querría añadir un comentario sobre este punto. Me da la sensación de que uno de los sobreentendidos detrás de la discusión sobre el catálogo es que se querría aplicar una cierta óptica federal a la construcción europea, creyéndose

que habrá una cierta constitución que creará un cierto Estado federal. Y en el fondo, los beligerantes a favor del catálogo quieren poder comprender la Comunidad Europea o la Unión desde la lógica de la división de competencias dentro de los estados. Y esto, si hay una constitución europea de verdad, quizá será posible; pero como no la habrá, esto es imposible ahora y lo seguirá siendo porque, se defina como se defina el problema de fondo, que de nuevo me parece que se plantea insuficientemente, la lógica de la división de competencias dentro de un Estado y la lógica de la división de competencias de la Unión son dos lógicas necesariamente distintas que ilustraré con dos ejemplos. Cuando encima se le superponen la lógica de las organizaciones internacionales y de la globalización, que también es distinta, el problema es imposible. Seguro que si ahora yo pusiera sobre la mesa el tema de la lengua de las etiquetas todo el mundo me diría que esto es lengua; si van a Bruselas y esto no es lengua, es mercado interior, y como mercado interior todo se ha de subordinar a la lógica del mercado interior con algún añadido de protección de los consumidores. Si usted va a la Organización Mundial de Comercio, y esto es una barrera indirecta al comercio, se trata de comercio exterior y para esto tiene competencia exclusiva la Comunidad sobre la base del artículo 133 y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, porque las barreras técnicas al comercio provienen de un acuerdo del Anexo I A de la OMC. Esto es imposible de resolver; pretender resolverlo con un catálogo material es distinto, porque aunque se definan las materias, da igual. La agricultura, que quede claro, parece una competencia material; no lo es, es una competencia que tiene una apariencia menos funcional en Bruselas que la que tienen los artículos sobre mercado interior, y ése es el problema. Dos lógicas completamente distintas porque son políticamente distintas y únicamente se convertirían en una lógica si tuviéramos un Estado federal, en el que hay una norma superior que unifica las lógicas de lo que hay debajo. Como las lógicas ahora son absolutamente distintas, se haga como se haga, pretender comprender la construcción europea sobre la base de distribución de competencias dentro de un estado nacional me parece una tarea imposible.

### Javier Díez-Hochleitner

Después de oír estas palabras, pienso que estoy absolutamente de acuerdo. Habría que volver a escuchar las palabras de Carles Viver y decirle que “estoy totalmente de acuerdo, que tenemos que avanzar hacia un catálogo” porque lo que usted acaba de describir, y que conoce maravillosamente bien, es algo que

no tiene encaje en el mundo actual de la OMC ni de la globalización; por lo tanto, efectivamente, tenemos que cambiar el sistema.

### **Enoch Albertí**

Simplemente para introducir un refuerzo en algunas de las cosas que ya se han dicho. Estos problemas no son desconocidos en la distribución interna de poderes. El Sr. Carles Viver lo puede decir con muchísima mayor autoridad y conocimiento que yo mismo y que muchos de los que estamos aquí. Éstos son problemas de entrecruzamientos de títulos, la superposición de un título finalista y la limitación de títulos materiales, el carácter vertical u horizontal de muchos títulos competenciales, bases jurídicas, en la terminología comunitaria. Éste es un problema cotidiano, diario, absolutamente ordinario, en la distribución interna de poderes. Porque la lengua, efectivamente, a veces puede ser una competencia lingüística, pero también puede ser una regla de protección de los consumidores, por lo que la lógica de la distribución de poder en esta materia se incluye en un régimen completamente distinto. Así que no es lo mismo pero hay zonas coincidentes mucho más amplias de lo que a veces puede parecer. Al oírlo, pienso que hay un problema de fondo que habría que intentar resolver, y es la utilización de un lenguaje común, ya que cuando los constitucionalistas hablamos de catálogo competencial estamos pensando en unos conceptos y en unas categorías que seguramente no son las mismas que tienen los que cultivan otras disciplinas o se dedican a otras materias cuando utilizan la misma expresión. Y, por lo tanto, en el ámbito comunitario, donde confluyen disciplinas académicas con todo el bagaje conceptual que hay detrás, ya no son sólo dedicaciones puramente profesionales, intercambiables sin más, sino que cada una ha construido un sistema de conceptos. La confluencia de esos sistemas de conceptos distintos en una realidad que es unitaria creo que puede provocar, si no somos capaces de lograr superar estas dificultades iniciales y establecer un lenguaje común, problemas importantes de comprensión, e incluso crear conflictos donde en principio no tiene que haberlos —conflictos académicos, obviamente—, por ejemplo al utilizar una expresión, para nosotros tan habitual, como la del catálogo competencial.

Si no hay más intervenciones, podemos dar por concluida esta sesión agradeciendo de nuevo, muy especialmente a Javier, su amabilidad por haber estado aquí y a todos ustedes también su presencia.

La primera edición de  
LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS,  
CON ESPECIAL CONSIDERACIÓN AL NIVEL REGIONAL  
se terminó de imprimir en la ciudad de Barcelona  
en la primera quincena de octubre de 2003.