

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento de sesión

FINAL
A5-0133/2002

24 de abril de 2002

INFORME

sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros
(2001/2024(INI))

Comisión de Asuntos Constitucionales

Ponente: Alain Lamassoure

ÍNDICE

	Página
PÁGINA REGLAMENTARIA	4
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN	6
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	15
OPINIÓN MINORITARIA.....	28
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS EXTERIORES, DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD COMÚN Y POLÍTICA DE DEFENSA	29
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y MONETARIOS.....	33
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y MERCADO INTERIOR	37
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE POLÍTICA REGIONAL, TRANSPORTES Y TURISMO	42

PÁGINA REGLAMENTARIA

En la sesión del 15 de marzo de 2001, la Presidenta del Parlamento anunció que se había autorizado a la Comisión de Asuntos Constitucionales a elaborar un informe de propia iniciativa, de conformidad con el artículo 163 del Reglamento, sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.

En las sesiones del 31 de mayo de 2001, 11 de abril de 2002, 3 de mayo de 2001 y 14 de junio de 2001 respectivamente, la Presidenta del Parlamento anunció que había consultado asimismo para opinión a la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, a la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior y a la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo.

En la reunión del 24 de enero de 2001, la Comisión de Asuntos Constitucionales había designado ponente a Alain Lamassoure.

En las reuniones de los días 6 de marzo de 2001, 9 de abril de 2001, 11 de julio de 2001, 12 de septiembre de 2001, 18 de diciembre de 2001, 22 de enero de 2002, 20 de febrero de 2002, 26 de marzo de 2002 y 17 y 18 de abril de 2002, la comisión examinó un documento de trabajo y el proyecto de informe.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó la propuesta de resolución por 21 votos a favor, 2 votos en contra y 6 abstenciones.

En la votación nominal sobre la propuesta de resolución

- votaron a favor los diputados: Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen (vicepresidente), Ursula Schleicher (vicepresidenta), Alain Lamassoure (ponente), Teresa Almeida Garrett, Margrietus J. van den Berg (suplente de Dimitris Tsatsos), Guido Bodrato (suplente de Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (suplente de The Lord Inglewood), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (suplente de Enrique Barón Crespo) y Reinhard Rack (suplente de Antonio Tajani);

- votaron en contra los diputados: Georges Berthu y Daniel J. Hannan;

- se abstuvieron los diputados: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (suplente de Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta y José Ribeiro e Castro (suplente de Mariotto Segni).

En el momento de la votación del conjunto del texto, Georges Berthu declaró su intención de solicitar que se adjuntara a la exposición de motivos una opinión minoritaria en el sentido del apartado 3 del artículo 161 del Reglamento.

Las opiniones de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, de la Comisión de

Asuntos Jurídicos y Mercado Interior y de la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo se adjuntan al presente informe.

El informe se presentó el 24 de abril de 2002.

El plazo de presentación de enmiendas a este informe figurará en el proyecto de orden del día del período parcial de sesiones en que se examine.

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el Tratado firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 y, en particular, la Declaración nº 23 relativa al futuro de la Unión,
 - Vista la Declaración de la Cumbre europea de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, sobre el futuro de la Unión Europea¹,
 - Vista la organización territorial de los Estados miembros contenida en sus respectivas Constituciones,
 - Vista su Resolución de 12 de julio de 1990 sobre el principio de subsidiariedad²,
 - Vista su Resolución de 13 de abril de 2000 que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental³,
 - Vista su Resolución de 31 de mayo de 2001 sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea⁴,
 - Vista su Resolución de 29 de noviembre de 2001 sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión⁵,
 - Visto el dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre el proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros⁶,
 - Visto el artículo 163 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y las opiniones de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, así como de la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo (A5-0133/2002),
- A. Considerando que el sistema actual de atribución de competencias existente en los Tratados se caracteriza por un complejo entramado ("Politikverflechtung") de objetivos, competencias materiales y competencias funcionales; por la existencia de cuatro Tratados y dos entidades

¹ Conclusiones de la Presidencia, anexo I.

² DO C 231 de 17.9.1990, p. 163.

³ DO C 40 de 7.2.2001, p. 409.

⁴ Textos aprobados, punto 4.

⁵ Textos aprobados, punto 19.

⁶ CdR 466/2001 fin.

diferentes, la Unión y la Comunidad; por la profusión de instrumentos normativos de alcance jurídico desigual y, en ocasiones, dudoso, así como por la ausencia de una verdadera jerarquía de normas,

- B. Considerando que esta situación es el resultado de medio siglo de existencia durante el cual unas instituciones previstas para una pequeña comunidad con objetivos esencialmente económicos han tenido que adaptarse a sucesivas ampliaciones y a la atribución a la Unión de funciones cada vez más políticas,
- C. Considerando que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, tal como fueron introducidos por el Tratado de Maastricht y precisados por el Tratado de Amsterdam, no han permitido todavía clarificar, caso por caso, los papeles respectivos de la Unión y de los Estados miembros,
- D. Considerando que tanto los sondeos de opinión como los debates organizados desde el Tratado de Niza ponen de manifiesto la existencia de un desfase entre las expectativas de los ciudadanos respecto de Europa y los problemas efectivamente abordados por ella,
- E. Considerando que los Estados miembros deben disponer de una competencia de Derecho común y que la Unión sólo debe recibir competencias de atribución definidas por la Constitución en aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y teniendo en cuenta la voluntad de solidaridad entre los Estados miembros y el análisis de la relación entre costes y ventajas para los ciudadanos,
- F. Considerando que en la mayoría de los Estados miembros o de los organismos de carácter federal, el ámbito de competencias ejercidas exclusivamente, ya sea a nivel comunitario o de los Estados miembros, tiende a reducirse en beneficio de un ámbito creciente de competencias compartidas en aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad,
- G. Considerando que la intervención comunitaria sólo es legítima en la medida en que responda, al menos, a uno de los tres criterios siguientes:
 - el espacio pertinente de la acción prevista excede los límites de un Estado miembro y esta acción entrañaría riesgos de efectos perjudiciales (distorsión o desequilibrio) para uno o varios de los Estados si no se gestiona a nivel comunitario (criterio de espacio pertinente);
 - la acción prevista a nivel comunitario disfruta, en comparación con acciones similares que cada Estado miembro pudiese realizar por separado, de una sensible ventaja de sinergia en términos de eficacia y de economía de escala (criterio de sinergia);
 - la acción prevista responde a una exigencia de solidaridad o de cohesión que, habida cuenta de las disparidades de desarrollo, no puede ser asumida de manera satisfactoria en el marco de cada uno de los Estados miembros (criterio de solidaridad),
- H. Considerando que, en el momento actual, la naturaleza de los procedimientos, intergubernamentales o comunitarios, y las modalidades de la adopción de decisiones, por

unanimidad o por mayoría cualificada, determinan de facto el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, ya que la parálisis inducida por los procedimientos intergubernamentales y las decisiones por unanimidad mantiene de forma injustificada en el nivel de los Estados miembros competencias teóricamente atribuidas a la Unión por los Tratados,

- I. Considerando que las disposiciones de los Tratados sobre el reparto de funciones entre la Unión y los Estados miembros en materia de política exterior aplicadas desde hace treinta años prácticamente no han permitido que la Unión intervenga como un actor autónomo en la escena internacional, como pone de manifiesto el doloroso ejemplo de la crisis de Oriente Próximo,
- J. Considerando que, en todos los casos de competencias compartidas, la intensidad de la acción de la UE está determinada no sólo por las disposiciones del Tratado, sino también por los propios Estados miembros a través de su participación, en el marco del Consejo, en los procedimientos de adopción de decisiones de la Unión,
- K. Considerando la rigidez del marco de competencias funcionales establecido por los Tratados actuales, que solamente ha podido remediar el recurso al artículo 308 del TCE, hasta el punto de que ha servido de fundamento jurídico para más de 700 actos comunitarios, si bien su número ha disminuido considerablemente en los últimos años,
- L. Considerando la insuficiencia de las garantías constitucionales relativas al respeto de la delimitación de competencias,
- M. Considerando que el sistema de competencias debe poder evolucionar y adaptarse a los cambios sociales, económicos y políticos que puedan producirse en el futuro,
- N. Considerando, en cualquier caso, que la Unión constituye un espacio institucional singular e innovador, caracterizado por la existencia de competencias y poderes compartidos,
- O. Considerando las diferencias existentes en la organización interna del territorio y de las competencias de los Estados miembros,
- P. Considerando que en los últimos decenios algunos Estados miembros han emprendido con éxito reformas de descentralización para lograr una mayor proximidad a los ciudadanos y posibilitar una competencia fructífera entre las regiones,
- Q. Considerando que las colectividades territoriales dotadas de competencias legislativas existen ya en casi la mitad de los Estados miembros y que en ellos la transposición de la legislación europea al Derecho interno depende en algunas ocasiones de las autoridades descentralizadas, mientras que la gestión de los programas comunitarios depende en cualquier caso al menos tanto de las regiones y municipios como del poder central y que, en consecuencia, los textos fundadores de la Unión no pueden seguir ignorando la función de estos interlocutores particulares, que deben contribuir tanto a incrementar la eficacia de las políticas comunitarias como a aproximar a los ciudadanos al proceso de construcción europea,

- R. Estimando, en todo caso, que compete a los Estados miembros promover, en el marco de su ordenamiento constitucional, la adecuada participación de las regiones en los procesos de toma de decisión y representación en los asuntos europeos de cada país, sin olvidar el necesario papel de los municipios en este ámbito,
- S. Considerando que la Declaración de Laeken ha encargado a la Convención que examine las cuestiones de las competencias y la subsidiariedad como asuntos de la mayor importancia,

Competencias de la Unión en un marco constitucional

1. Considera que ha llegado el momento de poner al día un reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros basado en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad para tener en cuenta las enseñanzas de la Historia comunitaria, la posición de los países candidatos y las expectativas de los ciudadanos;
2. Confía en que la mejora del reparto de las competencias sea un medio para lograr una atribución más clara de las responsabilidades políticas y, de este modo, un refuerzo de la democracia en Europa,
3. Reitera su llamamiento en favor de una Constitución de la Unión dirigida a todos los ciudadanos y concebida como un pacto de refundación que fusionaría los diferentes Tratados en un solo texto y afectaría a una sola entidad, la Unión, dotada de personalidad jurídica única y completa;
4. Considera que el proceso constitucional debe ir acompañado de una nueva presentación de las competencias de la Unión y que ésta debe ser suficientemente clara para que la comprendan todos los ciudadanos;
5. Reitera, en este contexto, su petición de que se comunitaricen los pilares segundo y tercero, con objeto de reforzar la legitimación democrática y de garantizar el control parlamentario y jurisdiccional,
6. Considera que este ejercicio debe tener por objetivo el equilibrio entre la integración económica de la Unión y su integración política;
7. Considera que el preámbulo del Tratado debe completarse con referencias al modelo social europeo y al papel de Europa en un mundo de paz, de estabilidad y de justicia internacional;
8. Estima necesario diferenciar claramente los objetivos generales de la Unión y sus competencias, definidas por materias; desea un reparto de competencias sencillo, en el que cada rúbrica incluya solamente el enunciado de la materia de que se trate y los objetivos perseguidos, en cada caso concreto, por la acción de la Unión, así como los medios que ésta pone en práctica con ese fin;
9. Considera que, de las disposiciones previstas en los actuales Tratados relativas a las modalidades de ejercicio de determinadas competencias que han sido atribuidas a la Unión, los detalles que no sean fundamentales deberían trasladarse a una segunda sección, susceptible de modificación mediante un procedimiento simplificado;

Ejercicio de las competencias

10. Considera esencial que:

- en aplicación de los principios de separación, de equilibrio y de cooperación entre los poderes, se defina mejor en la futura Constitución europea una función legislativa, una función ejecutiva y una función judicial autónomas;
- se incluya como obligación constitucional el respeto del principio de subsidiariedad;
- se aplique una jerarquización eficaz de las normas;

11. Considera que la norma legislativa –la "ley" comunitaria– debe ser adoptada por las dos ramas del poder legislativo, el Consejo y el Parlamento, a las que incumben las opciones políticas, mientras que la norma de aplicación, cuyo marco está fijado por la ley, corresponde al poder ejecutivo, que incumbe, según los casos, a la Comisión, a un organismo europeo especializado, a los Estados miembros o, en función del ordenamiento constitucional de los Estados, a sus colectividades territoriales;

12. Considera necesaria la modificación de la terminología del Tratado para establecer una diferenciación más clara entre las intervenciones del poder ejecutivo y las del poder legislativo;

13. Considera imprescindible que se establezca un catálogo de los actos jurídicos y demás posibilidades de acción de la Unión mediante una nueva redacción del artículo 249 del Tratado CE y una enumeración exhaustiva en un artículo específico del Tratado;

14. Recuerda que el modelo político de la Unión se funda actualmente en dos particularidades fundamentales: la Unión solamente dispone de servicios de gestión poco importantes, al menos para las políticas internas, para las que recurre a los Estados miembros (sin perjuicio del control por parte de la Comisión de la obligación de los Estados miembros de aplicar las políticas adoptadas), y el mantenimiento en el nivel nacional de los aspectos esenciales del poder presupuestario y fiscal;

Marco general de competencias

15. Propone distinguir tres tipos de competencias: la competencia de principio de los Estados, las competencias propias atribuidas a la Unión y las competencias compartidas, sabiendo que, por lo demás, determinadas acciones pueden pura y simplemente prohibirse ("competencias negativas");

16. Considera que, en el marco de sus competencias, la Unión debe disponer de flexibilidad en sus modalidades de actuación en función del grado de necesidad de la intervención comunitaria: norma jurídica, recomendación, ayuda financiera, etc.;

Competencia de principio de los Estados

17. Considera que no es necesario establecer una lista de competencias exclusivas de los Estados, sino que es preferible recurrir al principio de presunción de competencia del Estado cuando el texto constitucional no disponga otra cosa;

Competencias propias de la Unión

18. Considera que, en los ámbitos que corresponden a las competencias propias de la Unión, los Estados miembros sólo pueden intervenir en las condiciones y dentro de los límites que ésta fije;
19. Estima que las competencias propias de la Unión deben seguir siendo poco numerosas; que, como sucede actualmente, deben tener por objeto la política aduanera, las relaciones económicas exteriores, el fundamento jurídico del mercado interior, incluidas las "cuatro libertades" y los servicios financieros, la política de competencia, las políticas estructurales y de cohesión, los tratados de asociación, así como, para la zona del euro, la política monetaria;
20. Expresa, no obstante, su deseo de que se añadan a éstas la definición y dirección de la política exterior y de defensa común, el fundamento jurídico del espacio común de libertad y seguridad, así como la financiación del presupuesto de la Unión;

Competencias compartidas

21. Considera que las competencias compartidas tienen por objeto tres tipos de ámbitos: aquellos en los que la Unión fija las normas generales, aquellos en los que sólo interviene de forma complementaria y aquellos en los que coordina las políticas nacionales;
22. Considera que, allí donde se compartan las competencias, la Unión debe fijar las reglas generales en dos categorías de materias:
- las que constituyen las políticas complementarias o de acompañamiento del espacio único: protección de los consumidores, agricultura, pesca, transportes, redes transeuropeas, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, energía, política social y de empleo, política de inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de personas, fomento de la igualdad entre hombres y mujeres, asociación de los países y territorios de ultramar, cooperación al desarrollo y régimen fiscal vinculado al mercado único;
 - las relativas a la realización de la política exterior y de la política de defensa y seguridad, interior y exterior, en su dimensión transnacional;
23. Considera que, en este sector de competencias, la norma comunitaria sólo se justifica cuando esté en juego un interés europeo; que, en ese caso, debe fijar las orientaciones, los principios generales y los objetivos, en tanto que los Estados miembros deben encargarse de su transposición pormenorizada al ordenamiento jurídico interno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; que la norma comunitaria sólo debe perseguir la uniformidad allí donde corra claro peligro de verse comprometida la igualdad de los derechos

o la competencia;

24. Estima además que, en estos ámbitos, los Estados deben conservar la capacidad legislativa cuando la Unión no haya ejercido todavía sus prerrogativas;
25. Considera que, para otras materias, debe precisarse claramente que la Unión sólo podrá actuar para completar la acción de los Estados miembros, que conservan la competencia de Derecho común; ello ya es así para la educación, la formación, la juventud, la protección civil, la cultura, los deportes, la sanidad, la industria y el turismo, ámbitos a los que deben añadirse los contratos civiles y comerciales;
26. Estima que la Unión posee también atribuciones y, a veces, obligaciones jurídicas de coordinación de políticas que siguen siendo fundamentalmente competencia nacional; entre ellas figuran la coordinación obligatoria de las políticas presupuestarias y fiscales en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la de las políticas de empleo, con el fin de realizar mejor los objetivos de la Unión;
27. Recomendando, en aras de la eficacia de estos mecanismos de coordinación, la aplicación de procedimientos nuevos, distintos de los procedimientos de Derecho común de la Unión, que asocien a todas las instituciones comunitarias;
28. Juzga necesario que se refuercen los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; con este fin, propone que un miembro de la Comisión se encargue de controlar la aplicación del principio de subsidiariedad en todos los textos propuestos por ésta;
29. Señala que la “coordinación abierta” de las políticas nacionales entraña una nueva confusión de las responsabilidades políticas; insiste en que este procedimiento esté acompañado por un control parlamentario auténtico;
30. Considera que debe evitarse que el ejercicio por la Unión de sus competencias, sean éstas exclusivas, compartidas, complementarias o de coordinación, resulte estéril por causa de procedimientos paralizadores (ausencia de poder de iniciativa, decisión por unanimidad, ratificación por parte de los Estados miembros) o no democráticos (falta de participación parlamentaria real o de control jurisdiccional), incluso si se admite que algunas categorías de competencias, como las competencias de coordinación y el régimen de recursos propios, deben ejercerse en el marco de procedimientos específicos que asocien estrechamente a los Parlamentos nacionales o a sus representantes;

Evolución del sistema

31. Considera indispensable prever una cláusula evolutiva para evitar que el sistema de reparto de competencias se fije de manera rígida; a este respecto, considera útil mantener un mecanismo comparable al del actual artículo 308 del TCE, pero cuya aplicación sólo podrá revestir carácter excepcional, y que funcione en los dos sentidos, permitiendo la devolución de competencias a los Estados miembros cuando desaparezca la necesidad de intervención comunitaria; desea que el Parlamento participe en la decisión;

32. Propone que se asegure a los ciudadanos de la Unión que las transferencias de competencias se realizarán en un marco de transparencia presupuestaria, bajo el control del Tribunal de Cuentas, de forma que se evite con plenas garantías toda duplicación, en esas circunstancias, de esfuerzos burocráticos entre el nivel europeo y el nivel nacional;
33. Propone que el marco de competencias dé lugar a un nuevo examen de conjunto a los diez años de su adopción;

Función de las colectividades territoriales

34. Considera que la organización territorial interna y el reparto de competencias dentro de cada Estado miembro pertenecen exclusivamente al ámbito de decisión nacional; constata, al mismo tiempo, el papel creciente que las regiones y, a veces, otras colectividades territoriales desempeñan en la aplicación de las políticas de la Unión, en particular, allí donde existen regiones con competencias legislativas;
35. Manifiesta, en consecuencia, el deseo de que la Unión se muestre abierta a las propuestas de los Estados miembros tendentes a conseguir una mejor asociación de sus respectivas colectividades territoriales en la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas, dentro del respeto de las distintas Constituciones nacionales; pide a su Comisión de Asuntos Constitucionales que elabore un informe especial sobre este asunto, teniendo en cuenta el dictamen emitido por el Comité de las Regiones;
36. Incluirá en su Reglamento las normas necesarias para que una representación de los Parlamentos regionales con capacidad legislativa pueda participar con regularidad en los trabajos de la comisión competente para asuntos regionales, inspirándose en la práctica ya ensayada con buenos resultados;

Garantías jurisdiccionales

37. Considera que el Tribunal de Justicia constituye en muchos aspectos el Tribunal Constitucional de la Unión;
38. Propone crear, a tal efecto, en el seno del Tribunal de Justicia una Sala dedicada a las cuestiones constitucionales y relacionadas con los derechos fundamentales;
39. Propone la institución de una vía de recurso adicional, previa a la entrada en vigor de una norma y con capacidad para suspender su aplicación; este recurso tendría las características siguientes:
- podrían interponerlo la Comisión o una minoría significativa del Consejo o del Parlamento;
 - el procedimiento debería incoarse en el mes siguiente a la adopción de la norma, debiendo pronunciarse el Tribunal en el plazo de un mes;
 - el único motivo admisible en este procedimiento de urgencia sería un conflicto de competencias en cuanto a la inobservancia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;

40. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión y al Comité de las Regiones, así como a la Convención Europea.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde el examen de un primer documento de trabajo elaborado por el ponente, los debates internos en la Comisión de Asuntos Constitucionales, las audiencias organizadas por esta última, las primeras conclusiones del “gran debate” lanzado en los Estados miembros después del Consejo Europeo de Niza y, por último, las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken han permitido precisar las primeras orientaciones sobre la cuestión que nos ocupa – sin perjuicio del dictamen solicitado oficialmente por el Parlamento Europeo al Comité de las Regiones y todavía no disponible. (I)

En tales circunstancias, con el presente informe se propone al Parlamento que apruebe las directrices principales aptas para iluminar los trabajos de la Convención en relación con este asunto. (II)

I – ORIENTACIONES CONFIRMADAS O PRECISADAS

1. La redacción actual de los artículos de los Tratados sobre el reparto de las competencias no es satisfactoria.

La redacción actual, realizada en épocas diferentes y fruto de compromisos diplomáticos, no se limita a la mera atribución de competencias, sino que a menudo incluye indicaciones precisas sobre el contenido político de las mismas (véase, por ejemplo, el caso de la política medioambiental, que se trata en el Título XIX del TCE). Estas precisiones, inhabituales en un texto fundador, pueden llegar hasta la prohibición a la Unión, en determinados ámbitos, de llegar a cualquier armonización de las políticas nacionales (como sucede con la educación, la formación profesional y la cultura).

Además, en los Tratados encontramos tanto una definición de las competencias por *materias* (aduanas, agricultura, transporte, etc.) como una definición de las competencias por *objetivos* (en particular, la disposición general del artículo 94 sobre el mercado interior). Para complicar aún más el dispositivo, algunos de esos objetivos no se asignan directamente a la Unión, sino a los propios Estados miembros (véase el artículo 119 para la igualdad de retribución de hombres y mujeres). En otros casos, la acción de la Comunidad se supedita a la realización de esfuerzos previos por los Estados miembros (apartado 3 del artículo 47 del TCE sobre las profesiones de la salud).

El conjunto resultante no sólo es inútilmente complejo, sino que conduce también a un exceso de rigidez, que solamente se ha podido paliar mediante el recurso intensivo a una cláusula general de extensión del ámbito de intervención comunitario: el actual artículo 308, que ha servido de fundamento jurídico a cerca de ¡700 textos comunitarios!

El resultado no es satisfactorio ni para quienes deciden ni, con mayor motivo, para los ciudadanos y sus representantes nacionales. Es cierto que a raíz del Tratado de Maastricht y a propuesta del Parlamento Europeo (informe Giscard d'Estaing de 1990) se introdujeron en la actuación de todas las instituciones los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y es indiscutible que la actividad legislativa de la Unión se ha reducido: mientras que en 1995 la

Comisión Europea presentó 71 propuestas de directiva y 290 propuestas de reglamento, en el año 2000 esas cifras cayeron respectivamente a 48 y 193. Pero ¿quién sabe esto? Los Parlamentos nacionales, los responsables políticos regionales e incluso la opinión pública tienen la impresión de que se está produciendo una intervención creciente y abusiva de “Europa” en los detalles de la vida cotidiana, al mismo tiempo que la Unión les parece, en cambio, impotente en la escena internacional, donde su intervención se consideraría plenamente legítima.

Es necesaria, por ello, una clarificación, mediante una redacción nueva inspirada en el espíritu de una Constitución democrática, y no ya en un acto diplomático. Tanto más cuanto que el proceso constitucional, vivamente recomendado por nuestro Parlamento sobre la base del informe Duhamel, cuenta ahora con un amplio apoyo de la opinión pública y es aceptado por una mayoría de Gobiernos de los Quince.

2. Más allá de la mera clarificación, lo que se necesita es una verdadera actualización.

Ha llegado el momento de extraer las enseñanzas de 40 años de vida comunitaria y, sobre todo, de tener en cuenta la opinión de los nuevos actores del juego europeo: las regiones con poderes legislativos, que existen ahora en casi la mitad de los Estados miembros; los países candidatos, cuyas expectativas con respecto a la Unión difieren en ocasiones de las nuestras, y *last but not least*, la propia opinión pública, dado que el “gran debate” iniciado hace un año ha confirmado la información suministrada por los “eurobarómetros”, según los cuales la Europa que se hace en Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo no siempre es la que esperan los ciudadanos.

La actualización debe partir de lo existente, de la inmensa experiencia adquirida: no se trata de hacer tabla rasa. Ni siquiera los más liberales proyectan dismantelar el marco jurídico del espacio único, cuyo principio se debe tanto a Margaret Thatcher como a Jacques Delors. Pero este ejercicio debe realizarse sin tabúes, con el deseo de desarrollar *el espíritu* comunitario, más que de bautizar con el término seductor y preciosista de “*acervo*” lo que no sería sino una defensa timorata del *statu quo*.

3. Cualquiera que sea el esfuerzo de clarificación, la “zona gris” de competencias compartidas entre la Unión y los Estados será grande, incluso predominante. Habrá que **precisar, por tanto, el “modo de empleo” del catálogo de la zona gris**, en el espíritu de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

4. Una vez definido, el reparto de las competencias necesita un **árbitro independiente de las autoridades políticas**, es decir, de naturaleza jurisdiccional. En su concepción inicial, el Tribunal de Justicia tuvo como primera función velar por la unidad y la prevalencia del Derecho comunitario. La Unión necesitará de ahora en adelante una autoridad arbitral garante del respeto de las prerrogativas de unos y otros.

5. La experiencia comunitaria, al igual que la de los Estados federales, ha demostrado el interés que tiene proceder a una **actualización periódica** del reparto de las competencias. En su defecto, a pesar de la voluntad política declarada y de la jurisprudencia del Tribunal constitucional, el nivel federal tiende a adueñarse de un número creciente de decisiones.

II – ORIENTACIONES COMPLEMENTARIAS PROPUESTAS:

Con el presente informe se pretende, en primer lugar, validar las orientaciones expuestas, pero el Parlamento ha de pronunciarse también sobre otras opciones políticas que se someterán a la Convención.

1. El modelo político de la Unión debe mantener su originalidad histórica en dos aspectos fundamentales.

1.1 La Unión no dispone de servicios de gestión. La gestión de las políticas y de los créditos comunitarios corresponde a las administraciones de los países miembros, o a organismos especializados.

1.2 Del mismo modo, el aspecto esencial del poder financiero (presupuestario y fiscal) se mantiene en el nivel de los Estados miembros.

Estos dos puntos son tan consustanciales a la CEE que se llegan a olvidar en el debate político. Sin embargo, constituyen una diferencia capital con respecto a la filosofía de los principales regímenes federales existentes, en los que el ejercicio de competencias jurídicas va acompañado generalmente de las competencias financieras necesarias. Así, según el artículo 104a de la *Grundgesetz* alemana “*La Federación y los Länder atienden por separado a los gastos que se derivan del cumplimiento de sus tareas*”. Véase también la Constitución española, para la cual “*la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado*” (apartado 1 del artículo 133), pero “*las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias*” (artículo 156). Volvemos a encontrar este mismo principio en Bélgica, así como en las Constituciones norteamericana (a partir de la XVI enmienda) y canadiense.

Por el contrario, en lo fundamental, la Unión Europea debe conformarse únicamente con el poder *normativo*, el de establecer normas, hacer leyes. Y, de forma secundaria, con la coordinación de la acción de los Estados miembros. Pero éstos mantienen el monopolio de la gestión concreta de las políticas públicas, de la redistribución financiera en beneficio de los desfavorecidos y, por último, del contacto directo con los ciudadanos; así como un cuasi monopolio de las innumerables políticas de incentivación financiera, presupuestaria o fiscal.

Cabe esperar que, con el tiempo, esta originalidad se atenúe: ¿se puede funcionar de forma duradera con un sistema político en el que las principales reglas de juego se fijan en un determinado nivel, mientras que la redistribución financiera se organiza en otro marco? El sistema actual presenta el inconveniente, entre otros, de que obliga a la Unión a legislar a cada paso, puesto que es el único instrumento de actuación que posee. Y no es sorprendente que la distante autoridad anónima europea, que no sabe más que multiplicar las prohibiciones o las exigencias, parezca el chivo expiatorio ideal en comparación con las administraciones nacionales o regionales, tan próximas, encarnadas en unos responsables políticos locales entusiastas, y tan generosas en ayudas financieras.

Sin embargo, está claro que no se puede hacer otra cosa mientras no exista un poder democrático autónomo a escala europea.

2. Conviene aclarar en los textos el concepto de poder *legislativo* y poder *ejecutivo* a escala comunitaria.

La confusión entre las instituciones políticas de la Unión no es una fatalidad debida a la originalidad del “animal político” que es Europa: es consecuencia de la extrapolación de los órganos de gestión de la Europa comercial de los Seis, creada en Roma en 1957, a la Unión política de los Quince. Media docena de Tratados más tarde, ningún título ni capítulo de los textos fundamentales menciona aún la “función legislativa”, a pesar que desde entonces se han adoptado varios cientos de directivas y varios miles de reglamentos; todo lo más, en el apartado 3 del artículo 207 del Tratado CE se menciona de pasada el carácter legislador del Consejo.

Ante este silencio de los Tratados, la jurisprudencia y la doctrina apenas contribuyen a aclarar el debate. Cabe mencionar, por ejemplo, las sentencias del TJCE según las cuales las directivas sobre la competencia, previstas en el apartado 3 del artículo 86 y que competen a la Comisión, pertenecen a la categoría general de las directivas del actual artículo 249 CE, dicho de otro modo, ¡también la Comisión dispone de un poder legislativo autónomo! (TJCE, 6.7.82, *Francia contra Comisión* y 30.6.88, *Grecia contra Comisión*). ¿Y qué decir de los actos adoptados por la autoridad política suprema, el Consejo Europeo, que llevan nombres tan variados e imprecisos como “*conclusiones de la Presidencia, relación de decisiones, actos del Consejo, informes, declaraciones, declaraciones solemnes*”, pero que no tienen ningún efecto jurídico y pertenecerían a lo que un jurista califica con acierto de “*prerrogativas declamatorias*” (P-Y Monjal, octubre de 2000)?

El mantenimiento de semejante confusión no beneficia más que a los iniciados. En 2002, los principios elementales de la buena gobernanza y del control democrático exigen una aclaración del papel respectivo de cada institución. ¿Quién se encarga de definir el interés común? ¿Quién fija los principios políticos? ¿Quién traduce estos últimos en normas prácticas? ¿Quién vigila y quién sanciona el cumplimiento de las normas? Es necesario que el ciudadano lo sepa.

La aclaración podría llevarse a cabo de tres maneras:

- reconociendo que, como en el caso del presupuesto comunitario, **existen dos ramas de la autoridad legislativa**: el Parlamento, que representa a los ciudadanos, y el Consejo, que representa a los Estados. Este reconocimiento debería conducir lógicamente a atribuir a estas dos ramas poderes equivalentes en la materia (codecisión), como nuestro Parlamento no ha dejado de recordar;

- volviendo al espíritu inicial del ordenamiento jurídico comunitario, según el cual, **la autoridad política establece los principios jurídicos (la “ley”), mientras que las modalidades prácticas corresponden al ejecutivo**. En este espíritu, nuestro Parlamento propuso, en su resolución de 13 de abril de 2000, distinguir entre los *actos legislativos*, que serían adoptados por el Consejo por mayoría cualificada y sometidos a la codecisión del Parlamento, y los *actos administrativos*, que corresponderían a la Comisión;

- estableciendo la norma general de que la **aplicación de los principios (poder ejecutivo) corresponde a los Estados miembros** o a sus colectividades territoriales, si bien, en casos

concretos, puede ser confiada por el legislador a la Comisión o a una agencia especializada.

3. Los *objetivos fundamentales* de la Unión deberían recogerse en un preámbulo constitucional o en un artículo preliminar del Tratado o de la Constitución, como los actuales artículos 2 del TUE y del TCE, y no en los capítulos que tratan del reparto de las competencias.

En efecto, el Tratado del mercado común, y después el del espacio único, establecían unos objetivos políticos ambiciosos. Pero esos objetivos se han alcanzado ya en gran medida: el mercado es “común” desde hace más de 30 años y la unión monetaria ha coronado la realización del espacio único, aunque siga siendo imperfecto. Si la referencia a estas ambiciones fundadoras se impone, no es ya necesario, ni siquiera deseable, mezclar *objetivos* y *materias* para repartir las competencias. Por poner un ejemplo reciente, parece útil que la Unión intervenga con respecto a algunos problemas muy concretos en materia deportiva, como la lucha contra el dopaje, pero es absurdo basar su intervención en la competencia “mercado interior”, que conduce, por ejemplo, a jurisprudencias incoherentes como la sentencia Bosman. **Por tanto, se propone citar el mercado común y el espacio único entre los grandes objetivos fundadores, que siguen inspirando e iluminando la acción de la Unión actual, pero concentrar las competencias en las materias.**

4. El análisis detallado de los poderes, sector por sector, exige un trabajo en profundidad con la Comisión, los representantes de los Gobiernos y los responsables políticos nacionales: ésta será evidentemente la función primordial de la Convención. En la fase actual, se propone al Parlamento que se pronuncie sobre un marco general, tomando como base el reparto actual de las competencias, pero modificándolo en los puntos que parecen más evidentes cuando se pasa de una lógica diplomática a una lógica constitucional.

Dentro de este espíritu, los poderes conferidos a la autoridad política (Consejo y Parlamento en la Unión, autoridades nacionales y, en su caso, regionales y locales en los Estados miembros) podrían clasificarse en las categorías siguientes:

4.1 Competencias propias de la Unión

4.1.1. Se trata de ámbitos en los que la intervención de los Estados miembros se supedita a la petición expresa de la Unión – a semejanza de lo dispuesto en la *Grundgesetz* alemana (artículo 71) y en la Constitución española (artículo 150).

4.1.2. Las competencias propias de la Unión deben seguir siendo poco numerosas:

- la *política monetaria* (como ya es el caso),

- la *política aduanera* (idem),

- las *relaciones económicas exteriores*, que parece indefendible limitar, como se hizo en Niza, exclusivamente al comercio de mercancías,

- el *fundamento jurídico del mercado interior y los servicios financieros*,

- la *política de competencia*,
- las *políticas estructurales y de cohesión*,
- para la zona del euro, la *política monetaria*.

Parece necesario añadir:

- la ***financiación del presupuesto de la Unión***; nada puede justificar que los gastos decididos de forma soberana a escala de la Unión sean financiados con recursos nacionales, ni que los Parlamentos nacionales tengan que votar los impuestos necesarios para financiar gastos decididos, en última instancia, por el Parlamento Europeo.

Se olvida demasiado a menudo que en un principio se planteó, y se aplicó durante 20 años, el principio de una financiación del presupuesto comunitario mediante auténticos recursos propios, con exclusión de los pagos nacionales. La lógica inversa, que prevalece hoy, es radicalmente anticomunitaria: impulsa a cada país a calcular la “justa compensación” a su aportación, y cada año enfrenta a los Estados pagadores permanentes con los Estados beneficiarios permanentes. De todos modos, no está claro cómo este sistema que alimenta egoísmos nacionales podría sobrevivir al rudo golpe financiero de la ampliación.

- El fundamento jurídico del espacio de seguridad y de libertad, complemento lógico del mercado interior.

- La Convención tendrá que preguntarse si, a semejanza de la política monetaria y la política comercial, la ***política exterior*** no debería ser una competencia propia de la Unión. La idea hará estremecerse a las cancillerías, pero antes incluso del 11 de septiembre ya había sido literalmente plebiscitada por la opinión pública continental (véanse los “eurobarómetros”). En cualquier caso, está claro que sugerir simplemente una dosis mayor de intervención comunitaria en la PESC sería ilusorio: es lo que se ha venido haciendo periódicamente desde hace 20 años, primero con la institución de la cooperación política, después con las disposiciones del Tratado de Maastricht sobre la PESC y por último con la creación del Alto Representante, para obtener el resultado político que todo el mundo conoce. En este ámbito, compartir la competencia es abandonarse a la buena voluntad de los dirigentes nacionales.

Ahora bien, tras las penosas pruebas sufridas por la Unión y sus Estados miembros desde el decenio de 1990 en la antigua Yugoslavia, África y Oriente Medio, los acontecimientos recientes han confirmado de forma caricaturesca que, tal como es Europa hoy, para un dirigente nacional, la aparición individual en la escena internacional presenta unos atractivos mediáticos irresistibles con respecto al juego de equipo.

En contrapartida, no se propone incluir entre las competencias propias de la Unión ni la *agricultura y la pesca*. Es conocido el papel que la política agrícola y la política regional han desempeñado en el éxito de la CEE, y la parte que aún representan en el presupuesto comunitario. Pero se trata, precisamente, de ámbitos en los que, después de 40 años de experiencia, y en la perspectiva de la adhesión de nuevos miembros, puede procederse a un ajuste entre los papeles respectivos de la Unión y de sus miembros.

En cuanto al *régimen lingüístico de la Unión*, debe contemplarse en el propio texto fundador (tratado o constitución).

4.2 Competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros.

4.2.1. Cuando las competencias son compartidas, la Unión debe fijar las normas generales en dos categorías de materias:

- las que constituyen las políticas de complemento o de acompañamiento del espacio único: protección de los consumidores, agricultura, pesca, transportes, redes transeuropeas, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, energía, política social y de empleo, política de inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas, promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, asociación de los países y territorios de Ultramar, cooperación al desarrollo y fiscalidad relacionada con el mercado interior;

- las relativas a la aplicación de la política exterior e igualmente de la política de defensa y de seguridad, interior y exterior, en su dimensión transnacional.

4.2.2. “El modo de empleo” de las competencias compartidas podría obedecer a los principios siguientes.

4.2.2.1. **Correspondería a la legislación comunitaria fijar las orientaciones, los principios y los objetivos** —en su caso, expresados en cifras—, mientras que los Estados miembros se encargarían de su transposición y traducción concreta al ordenamiento jurídico interno. En este ámbito, se aplican plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

4.2.2.2. Los Estados podrían legislar a falta de una reglamentación europea, pero, de existir ésta, prevalecería sobre la ley nacional.

4.2.2.3. Si se quiere simplificar la redacción actual del texto fundador, por ejemplo sobre las competencias relativas al mercado interior, sería conveniente **limitar cada epígrafe a una o dos frases** que enuncien la materia de que se trate e indiquen qué espíritu debe guiar, en cada caso concreto, el papel de la Unión conforme a la subsidiariedad. Por último, un artículo de carácter general indicaría que, en las materias consideradas, las instituciones comunitarias deben tener en cuenta la acción desarrollada por la Comunidad y/o la Unión sobre la base de los Tratados anteriores. **De este modo, las disposiciones correspondientes de los Tratados TCE y TUE que son demasiado detalladas para ser recogidas en el nuevo texto mantendrían un valor jurídico supralegislativo sin tener ya fuerza “constitucional”.**

Para ilustrar el mecanismo, pongamos el ejemplo de las *ayudas estatales*. El TCE les dedica en la actualidad 18 apartados, que representan dos páginas enteras del Tratado. Una nueva presentación consistiría en escribir que: *“para las ayudas públicas de toda índole, la Unión definirá las normas de compatibilidad con el mercado interior y el régimen de sanciones aplicable a los donantes y a los beneficiarios.”* Las precisiones contenidas en los artículos 87 a 89 del TCE seguirían constituyendo el marco de referencia de la acción de la Unión, pero podrían adaptarse mediante un texto de rango legislativo.

4.2.3. Entre las competencias compartidas, algunas solamente revisten para la Unión un carácter complementario, en los casos en los que la iniciativa principal debe seguir siendo de los Estados miembros: *educación, formación, juventud, protección civil, cultura, deportes, turismo*. También aquí habría que precisar caso por caso el alcance de la acción comunitaria, sin entrar en los detalles de los artículos actuales.

A esta lista, que corresponde a la legislación actual, habría que añadir sin duda los *contratos civiles y mercantiles*. Nuestro Parlamento ya ha tenido ocasión de observar que la multiplicación de los desplazamientos de personas en la Unión hace útil el tratamiento común de temas que hasta ahora se abordaban en acuerdos bilaterales (por ejemplo, los matrimonios mixtos o el cobro de créditos comerciales).

4.2.4. Finalmente, un caso original de competencias compartidas es el de los ámbitos en los que la competencia sigue siendo fundamentalmente nacional, pero en los que la Unión tiene la obligación de coordinar las políticas de los Estados miembros. Es el caso de las ***políticas presupuestarias nacionales***, en aplicación de las disposiciones de la unión económica y monetaria (artículo 99 TCE).

Nuestro Parlamento ya lo había dicho en el momento de la adopción del Tratado de Maastricht, y todo el mundo puede comprenderlo mejor desde la implantación del euro: la unión monetaria sólo puede producir todos sus efectos positivos si va acompañada de una estrecha coordinación de las políticas presupuestarias. Se dio un primer paso con el “pacto de estabilidad y crecimiento” y las reuniones informales del Eurogrupo. Para ir más lejos, hay que sentar sin duda dos principios:

- fuera de la financiación de las políticas europeas, que corresponde al presupuesto común (véase más arriba), la política presupuestaria (gastos, ingresos, financiación del saldo) ha de ser competencia exclusiva de los Estados. Pero los Estados miembros de la unión monetaria están sujetos a una obligación de coordinación de sus políticas presupuestarias nacionales;

- al tratarse de políticas nacionales que, en cada país, constituyen un aspecto central de la competencia parlamentaria, **su coordinación exigirá procedimientos nuevos**, distintos de los procedimientos de Derecho común de la Unión, **en los que participen representantes de los parlamentos nacionales**.

Si se adopta este último principio, la Convención deberá precisar las modalidades de dicha participación.

La *política de empleo* corresponde a este mismo enfoque.

En un primer análisis podría clasificarse entre las competencias compartidas. Pero, desde el primer Libro Blanco de 1992 hasta las estrategias definidas por los Consejos de Lisboa y de Luxemburgo, no ha sido posible evitar el malestar de la opinión pública debido a una ambigüedad de fondo: por un lado, el empleo es, con razón, una preocupación capital de los miembros del Consejo Europeo, lo que les conduce a concederle prioridad en todos los órdenes del día, pero por otro, está claro que los poderes y medios propios de la Unión sólo pueden contribuir a él de forma marginal. Malestar y ambigüedad se expresan, por otra parte, en la

redacción actual del Tratado, especialmente alambicada al respecto: la acción de la Comunidad contemplaría “*el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo.*” (letra i) del artículo 3 del TCE).

Por ello, más que una competencia compartida, parece deseable **hacer del empleo una materia de coordinación obligatoria**, en simetría política con la política presupuestaria.

4.3. Competencia de principio de los Estados miembros.

4.3.1. Hay que sentar claramente el principio de que, **ante el silencio del texto fundador, la competencia de Derecho común sigue correspondiendo a los Estados miembros soberanos** (véase el artículo 15 de la Ley constitucional federal austríaca de 1920, el apartado 1 del artículo 70 de la *Grundgesetz* y el dispositivo más complejo del apartado 3 del artículo 149 de la Constitución española).

4.3.2. Aparte de este principio general, parece deseable especificar que algunos ámbitos son, por esencia, de la competencia nacional.

- Así ocurre, evidentemente, con la *política presupuestaria* (véase más arriba), al margen de la financiación de las políticas comunes.

- Así ocurre también con **la organización territorial del país**. Esta precisión será especialmente oportuna si se acepta la sugerencia que se expone más adelante de un reconocimiento, por parte de la Unión, de la existencia de “regiones socias”. En efecto, no debe existir ninguna ambigüedad con respecto al hecho de que cada Estado miembro seguirá siendo plena y exclusivamente competente para definir el nivel, el perímetro geográfico, los poderes y el estatuto de sus colectividades territoriales. Por lo demás, todas las constituciones nacionales dedican a ello pasajes importantes: cabe citar, por ejemplo, el Título VIII de la Constitución española, que inventa una forma nueva de autonomía territorial diferenciada; el capítulo IV de la Constitución belga, que ocupa un lugar central en la misma; el Título V de la Constitución italiana, recientemente modificado por referéndum; el capítulo VII de la Constitución neerlandesa sobre las “provincias, municipios y *wateringen*”; los Títulos VII (regiones autónomas de Azores y Madeira) y VIII (el “poder local”) de la Parte Tercera de la Constitución portuguesa; los Títulos XII y XIII de la Constitución francesa; o incluso la letra a) del artículo 52 de la Ley constitucional finlandesa de 1919, relativo a la autonomía histórica de Ahvenanmaa (islas Aland), y el artículo 105 de la Constitución helénica, sobre el estatuto especial del Monte Athos. Nos encontramos aquí en el corazón de la identidad y la soberanía nacionales.

5. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad deben reforzarse y completarse.

5.1 Naturalmente, los principios de subsidiariedad y proporcionalidad deben recogerse en el texto fundador, en su redacción actual, a fin de inspirar tanto el reparto de las competencias como el modo de ejercerlas. Más adelante se propondrá organizar un control *a priori* (véase más adelante). Es una garantía fundamental para los Estados miembros y, allí donde existan, para las regiones con poderes legislativos.

5.2 Si se revisa el reparto de las competencias, **parece útil plantear también el “principio de constancia”**, 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 una 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.

6. El reparto de las tareas debe poder adaptarse con el tiempo.

Los primeros debates han reflejado la existencia de ciertos temores sobre el riesgo de fijar un reparto de las competencias sobre la base de las necesidades de un momento dado, en detrimento de la evolución que impone un mundo en rápida transformación.

Este temor probablemente se sobreestima. Todas las constituciones federales recientes, incluso las acompañadas de catálogos de competencias muy precisos, han permitido la evolución necesaria, por no hablar de la extraordinaria capacidad de adaptación de la Constitución norteamericana desde hace dos siglos. Pero es útil sacar provecho de estas experiencias, junto con las de la CEE y la UE, para velar por la “respiración” del sistema.

6.1. A tal fin, la existencia de un artículo de carácter relativamente general, como el actual 308, constituye una herramienta interesante, a condición de que se acompañe de una modificación capital:

- se completaría con un apartado que permitiera devolver, caso por caso, competencias a los Estados miembros cuando la necesidad de una intervención comunitaria hubiera desaparecido. La *Grundgesetz* alemana contiene una disposición de este tipo en el apartado 3 del artículo 72.

Así, el recurso a una disposición de este tipo seguiría siendo excepcional, y se introduciría la posibilidad de aplicarla en los dos sentidos, hacia la Unión o hacia los Estados.

6.2. Aparte de estos ajustes caso por caso, podría ser interesante **hacer un balance de conjunto al cabo de una década**. La Constitución española introdujo un plazo de experimentación de este tipo, pero sin duda algo corto (cinco años).

7. El problema de las colectividades territoriales no puede seguir silenciándose en los textos fundadores.

Por este motivo, la Comisión de Asuntos Constitucionales ha presentado una consulta formal al Comité de las Regiones. En espera del dictamen del Comité, el ponente ha alimentado su reflexión con las audiencias que ha organizado ya la comisión, pero también con las reuniones de trabajo que ha mantenido en Barcelona con el Presidente de la Generalitat de Cataluña, en Alden Biesen con los Presidentes de las regiones flamenca y valona, en Edimburgo por invitación de la Comisión Europa del Parlamento escocés, en Florencia con la Conferencia de las regiones marítimas periféricas y en Oporto con las Ciudades del Arco Atlántico, así como con las reuniones con el Presidente de la Comunidad autónoma de Baleares y con los Ministros de Asuntos Europeos de los *Länder* de Baviera y Hesse.

La imagen de las regiones en Europa sigue enturbiada por la vieja controversia sobre la “Europa de las regiones”. Ahora bien, el problema ya no se plantea en absoluto en esos términos. La cuestión está zanjada: la Unión Europea está y seguirá estando constituida por Estados.

Sin embargo, el surgimiento de los actores regionales, incluso locales, se ha convertido en una realidad que la Unión no puede seguir ignorando en su funcionamiento diario. En primer lugar, porque la Comisión Europea estima que, en promedio, del 70 % al 80 % de los programas comunitarios son gestionados por las administraciones de las colectividades territoriales de los Estados miembros. En segundo lugar, porque, en cerca de la mitad de los Estados de la Unión existen ahora regiones dotadas de competencias legislativas. En efecto, el Reino Unido y Italia han creado recientemente este tipo de entidades, que existían ya, en particular, en Alemania, Austria y España; lo que quiere decir que, en estos países, los problemas de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, así como los problemas de transposición de la legislación comunitaria, no sólo conciernen al Estado central, sino también a las entidades regionales. Ahora bien, dado que éstas son oficialmente “ignoradas” por la Comisión Europea, los incidentes de concepción, aplicación o transposición de la ley común se han multiplicado en los últimos tiempos.

Por último, la próxima ampliación de la Unión a varios Estados de pequeñas dimensiones puede representar un problema político para algunas grandes regiones de los Estados miembros actuales. Entidades que poseen algunos cientos de miles de habitantes van a estar representadas como tales en la Unión y, cada una de ellas, dispondrá de un ministro y de un derecho de voto en cada formación del Consejo, de un Comisario y una cuota de funcionarios en la Comisión, aparte de un contingente de diputados europeos, al mismo tiempo que obtiene el reconocimiento de su lengua nacional como lengua oficial de Europa. En cambio, regiones históricas habitadas por varios millones de habitantes, que aportan una gran contribución al dinamismo económico de la Unión así como a la financiación de su presupuesto, seguirían ignoradas por los Tratados europeos...

Así pues, es conveniente que la Unión esté abierta a las propuestas de los Estados miembros orientadas a asociar mejor sus colectividades territoriales correspondientes a la preparación y, en su caso, a la transposición de las disposiciones europeas, en el respeto de las diversas Constituciones nacionales. La Comisión de Asuntos Constitucionales debería elaborar un informe específico sobre este asunto, teniendo en cuenta el dictamen emitido por el Comité de las Regiones.

8. El buen funcionamiento del sistema requiere un auténtico Tribunal constitucional.

En la actualidad, el Tribunal de Justicia garantiza “*el respeto del Derecho en la interpretación y la aplicación del Tratado*”, aplicándose el carácter general de la fórmula únicamente a la Comunidad Europea y no a la Unión (artículo 220 TCE). El control de los actos comunitarios se aborda a partir del artículo 230.

Ciertamente, en el período reciente, el TJCE se ha mostrado deseoso de introducir el principio de subsidiariedad en sus criterios de juicio (véanse las sentencias sobre la publicidad del tabaco, *Alemania contra Parlamento y Consejo* e *Imperial Tobacco Ltd* de 5 de octubre de 2000; y las

conclusiones del Abogado General en el asunto *Países Bajos contra Parlamento y Consejo*). Pero la redacción de los Tratados y la historia del mercado único le han llevado a defender a menudo la interpretación más comunitaria. El Tribunal ha desempeñado así un papel capital en la realización del espacio único. Conseguido esto, la Unión necesita ahora un auténtico Tribunal constitucional.

Dicho Tribunal constitucional podría crearse a partir del TJCE actual, pues su composición (un juez por país) no es *a priori* desfavorable a la consideración de las opiniones de los Estados miembros. Pero podrían introducirse dos cambios importantes:

8.1. La función del Tribunal se presentaría de forma diferente. Se encargaría de resolver los conflictos de competencias en los que esté implicada la Unión o una de sus instituciones.

8.2. Además, a semejanza del procedimiento existente ante el Consejo Constitucional francés, el Tribunal podría ser consultado *a priori*.

La búsqueda del procedimiento adecuado no es fácil. Por un lado, es patente que ninguna de las instituciones europeas se apasiona por aplicar en la práctica el principio de subsidiariedad: el recurso a un árbitro neutro es pues el único medio de atajar el problema en su origen. Pero ¿cuál es el momento adecuado para juzgar? ¿En el momento de la publicación del proyecto de texto por la Comisión Europea? El riesgo es que la luz verde que podría darse en esta fase vaya seguida después, en el Consejo o en el Parlamento, de una desviación tanto más fácil cuanto que estaría asegurada la impunidad. Por otro lado, si el control tiene lugar después de la votación parlamentaria, el trabajo de varios meses puede quedar anulado de un golpe –pero es el riesgo de cualquier control de constitucionalidad–. Además, la existencia de este control al final del procedimiento legislativo no puede sino incitar al Consejo y al Parlamento a la prudencia. Es preferible, pues, la segunda variante.

En 1990, sobre la base del informe Giscard d'Estaing, el Parlamento Europeo propuso que, en los 20 días siguientes a la adopción definitiva de un acto legislativo, el Consejo, la Comisión, el Parlamento o un Estado miembro puedan pedir al TJCE que compruebe si dicho acto excede los límites de la competencia comunitaria, habida cuenta de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Podría aceptarse esta sugerencia. Ahora bien, cuando la Unión tenga 25 o 30 miembros, existirá un gran riesgo de que todo acto comunitario sea atacado por alguno. Como el objetivo es crear un mecanismo de protección y no un control puntilloso en esta fase, se podría prever:

- una posibilidad de recurso ante el Tribunal constitucional únicamente sobre la base de la subsidiariedad/proporcionalidad en el mes siguiente a la adopción definitiva de un acto legislativo, debiendo resolver el Tribunal dicho recurso en el plazo de un mes;
- la posibilidad de recurso estaría **abierta a una minoría cualificada** del Consejo o del Parlamento y a la Comisión;
- la única queja que podría admitirse sería un conflicto de competencias en cuanto a la inobservancia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;

- este procedimiento de recurso *a priori*, basado únicamente en la inobservancia del principio de subsidiariedad, no impediría que los mismos textos fueran sometidos después al control *a posteriori* de Derecho común, sobre la base de las demás disposiciones del Tratado o de la Constitución.

Como conclusión de estos trabajos, se destaca claramente una idea. **La puesta al día del reparto de las competencias conduce inevitablemente a plantear el problema de fondo, no sólo de la función de la Unión, sino también de su naturaleza** –y de sus relaciones con los Estados miembros que la componen–. ¿Estamos dispuestos a pasar del código de conducta, detallado, sutil y esotérico elaborado por los diplomáticos para su propio uso, a un auténtico reparto de funciones de tipo constitucional, comprensible y aceptable por los ciudadanos y sus representantes? Si no es así, ahorrémonos la redacción de un subtratado de Niza. Pero si la respuesta es afirmativa, se iniciará un capítulo muy novedoso en la historia comunitaria. Será necesaria una arquitectura jurídica y política sensiblemente diferente. Ese es el precio de la realización de la Unión política de la Europa ampliada.

OPINIÓN MINORITARIA

De conformidad con el apartado 3 del artículo 161
Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu y José Ribeiro e Castro

En la consideración de la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros, el objetivo debe ser devolver competencias de la primera a los segundos. Los resultados de diferentes referéndum y el debate público muestran que el aumento del poder de la UE a expensas de los Estados miembros provoca un aumento de la alienación pública del proceso político. Solamente con la inversión de la tendencia y la devolución de competencias a las instituciones nacionales con las que se identifican los pueblos de Europa será posible la reaparición de un sano interés público por el proceso político.

Esto puede lograrse reduciendo el acervo para que comprenda solamente cuestiones de interés transfronterizo, con la devolución de todas las demás competencias a los Estados miembros.

Tiene una importancia fundamental a la hora de abordar el desequilibrio de competencias la cuestión del control de su distribución. Deben ejercerla las democracias nacionales. En particular, los Parlamentos nacionales deben disponer de un derecho de veto sobre cuestiones de subsidiariedad. Debe suprimirse el artículo 308. Los Estados miembros deben dirigir a la Comisión, y no al contrario, y también deben tener derecho de iniciativa.

Una Constitución de la UE, que quitará competencias a las democracias nacionales, aumentará la alienación. La agenda constitucional pone de manifiesto que las instituciones de la UE no quieren hacer frente al hecho de que los pueblos de Europa quieren menos control de la UE sobre sus vidas, no más.

28 de enero de 2002

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS EXTERIORES, DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD COMÚN Y POLÍTICA DE DEFENSA

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros
(2001/2024(INI))

Ponente de opinión: William Francis Newton Dunn

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 20 de marzo de 2001, la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa designó ponente de opinión a William Francis Newton Dunn.

En las reuniones de los días 3 de diciembre de 2001 y 23 de enero de 2002, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las conclusiones por 46 votos a favor, 6 votos en contra y 1 abstención.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Elmar Brok (presidente), Baroness Nicholson of Winterbourne, Geoffrey Van Orden y Christos Zacharakis (vicepresidentes), Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (suplente de Rosa M. Díez González), Paul Coûteaux, John Walls Cushman, Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (suplente de Glyn Ford), Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (suplente de Gunilla Carlsson), Marie Anne Isler Béguin (suplente de Reinhold Messner), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (suplente de Bob van den Bos), Hanja Maij-Weggen (suplente de Michael Gahler), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (suplente de Klaus Hänsch), Doris Pack (suplente de Gerardo Galeote Quecedo), Jacques F. Poos, Luís Queiró, Mechtild Rothe (suplente de Magdalene Hoff), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Ursula Schleicher (suplente de Franco Marini, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma y Matti Wuori.

BREVE JUSTIFICACIÓN

1. Introducción

Con ocasión de la CIG de 1996, los Estados miembros, con excepción de Alemania, se manifestaron claramente en contra de la propuesta de incluir en el Tratado una lista específica de competencias de la Unión y de los Estados miembros. El Parlamento Europeo también se manifestó en contra de dicha propuesta. En cambio, se alcanzó consenso en lo relativo al mantenimiento del artículo 235 en el Tratado CE, con excepción de Suecia, que no tenía una posición clara al respecto. No obstante, sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo de Birmingham del 16 de octubre de 1992 y del planteamiento general sobre la aplicación del principio de subsidiariedad adoptado por el Consejo Europeo de Edimburgo de los días 11 y 12 de diciembre de 1992, en Amsterdam se añadió al Tratado un protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En diciembre de 2000, el Consejo Europeo de Niza aceptó las propuestas políticas presentadas por los Estados federados de Alemania y otras regiones con competencias legislativas. En consecuencia, la Declaración sobre el futuro de la Unión reclamó un debate más profundo y más amplio sobre el futuro de la Unión Europea que incluya, entre otros, el problema de cómo establecer y controlar una delimitación más precisa de las competencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros que refleje el principio de subsidiariedad.

2. La actual delimitación de competencias en el ámbito de la PESC

Los Tratados existentes contemplan una delimitación de competencias en los diferentes aspectos de las acciones exteriores de la Unión, tales como la política comercial, la política de desarrollo, incluido el FED, la ayuda humanitaria y la PESC, incluidos los derechos humanos y la PECSO. En cierta medida, y a pesar de que es insatisfactoria, se puede decir que los Tratados ya contienen una cierta división de poderes, al menos en lo que se refiere a los instrumentos de la PESC, puesto que se definen los principios y las directrices generales de la PESC, las estrategias comunes, las acciones comunes y las posiciones comunes.

No obstante, los principales problemas en el ámbito del segundo pilar son, por una parte, que los poderes de la Unión no son suficientes para permitir una acción europea decisiva y, por otra, que estos poderes tienen una clara naturaleza intergubernamental. El nivel federal está prácticamente ausente del ámbito de la PESC. El poder está concentrado en las manos del Consejo, que no está obligado a actuar a propuesta de la Comisión, a pesar de que ésta tiene el poder de elaborar propuestas; no se puede obligar a ningún Estado miembro a aceptar una decisión contraria a su voluntad y la jurisdicción del Tribunal de Justicia está prácticamente excluida. Visto el carácter intergubernamental de la PESC, los Estados miembros se han negado hasta ahora a acordar una lista de los asuntos que deberían ser de competencia exclusiva de la política común. En el Tratado UE sólo se especifican los asuntos relativos a la política de seguridad. Actualmente, sólo los Estados miembros pueden decidir, en el marco del Consejo Europeo o del Consejo, si un asunto determinado debe estar regulado por la política común.

3. Propuesta para una interpretación más amplia y dinámica del principio de subsidiariedad con objeto de que la acción europea sea más eficaz y eficiente en las cuestiones relativas a la PESC

El ponente opina que el principio de subsidiariedad actúa como una especie de filtro contra la idea de una competencia comunitaria y, asimismo, contra la posibilidad de ejercer dicha competencia. No obstante, se puede argüir que la manera en que funciona actualmente la PESC es el ejemplo más evidente de la interpretación errónea del principio de subsidiariedad. Según la interpretación convencional, el principio de subsidiariedad significa que, en los ámbitos que no sean de la competencia exclusiva de la Unión, ésta sólo puede emprender una acción en la medida en que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel comunitario debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada.

Sin embargo, se puede elaborar una interpretación más dinámica de este principio en el ámbito de la PESC: habida cuenta de su dimensión o sus efectos, los objetivos de la PESC se pueden lograr de manera más eficaz a través de la actuación del conjunto de la Unión que a través de la simple cooperación entre los Estados miembros. En consecuencia, el ponente considera que el principio de subsidiariedad se debe adaptar e interpretar en este sentido y que, de este modo, podría servir de base a las acciones exteriores de la UE.

4. La comunitarización de la PESC es la mejor solución para alcanzar los objetivos comunes

Desde una perspectiva europea, la situación actual de intergubernamentalismo es absolutamente insatisfactoria y constituye un problema que sólo la comunitarización del segundo pilar puede resolver. En ese caso, el sistema jurídico e institucional de la Comunidad se podría aplicar a la nueva PESC y las instituciones desempeñarían su función habitual en todos los aspectos de la acción exterior de la Unión, ya que, en el actual sistema jurídico e institucional de la Unión y de conformidad con el artículo 5 del Tratado CE, se debe respetar el principio de las "competencias conferidas", tanto en las acciones interiores como en las acciones internacionales de la Comunidad.

CONCLUSIONES

La Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos relativos a la PESC en la propuesta de resolución que apruebe:

1. No es necesario que una CIG defina las competencias de la Unión en el ámbito de la PESC en una lista inalterable;
2. No obstante, se deben aclarar las respectivas esferas de competencia de la UE y de sus Estados miembros en el ámbito de las acciones exteriores de la Unión en general y de la PESC en particular, con objeto de que la opinión pública y los interlocutores

internacionales de la Unión tengan una idea clara de "quién hace qué" en la UE y para lograr mayor eficacia y eficiencia en las acciones internacionales de la Unión;

3. Los desequilibrios y déficit actuales de la delimitación de competencias en materia de PESC sólo se resolverán satisfactoriamente mediante la inclusión completa de la PESC en el pilar comunitario, combinando en un único capítulo todas las disposiciones relativas a los diferentes aspectos de la política exterior;
4. En este ámbito, es necesaria una interpretación más amplia y dinámica del principio de subsidiariedad ya que los objetivos de la PESC se pueden lograr mejor a través de la actuación de la Unión en su conjunto que a través de la simple cooperación entre los Estados miembros;
5. Para que la Unión sea más fuerte a escala internacional es necesario que la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la PESC sea la norma y no la excepción;
6. Un objetivo adicional para el futuro desarrollo de la PESC es acordar una modificación profunda del Tratado UE en los siguientes ámbitos:
 - a) se deberá incluir en el Tratado el *reconocimiento incondicional de los principios de la Carta de las Naciones Unidas* por parte de la Unión Europea;
 - b) se deberá reconocer la *personalidad jurídica internacional de la Unión* (para las tres Comunidades y para la UE);
 - c) se deberán crear *representaciones diplomáticas de la UE* en los terceros países en los que menos de cuatro Estados miembros tengan misiones diplomáticas, con vistas a la creación gradual de una diplomacia plena de la UE;
 - d) las actuales responsabilidades del Alto Representante de la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores las deberá asumir un único *Vicepresidente de la Comisión responsable de las Relaciones Exteriores*;
 - e) se deberá crear un *Cuerpo diplomático de la UE* en el ámbito de la Comisión Europea, bajo la responsabilidad del Vicepresidente de la Comisión.

16 de abril de 2002

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y MONETARIOS

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros
((2001/2024(INI)))

Ponente de opinión: Christa Randzio-Plath

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 15 de abril de 2002, la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios designó ponente de opinión a Christa Randzio-Plath.

En la reunión de los días 15 y 16 de abril de 2002, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En esta última reunión, la comisión aprobó las conclusiones por 27 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Christa Randzio-Plath (presidenta y ponente de opinión), John Purvis (vicepresidente), Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (suplente de Pervenche Berès), Hans Blokland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl (suplente de Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (suplente de Ingo Friedrich), Ioannis Marinos, Helmuth Markov (suplente de Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (suplente de Christopher Huhne), Elly Plooi-j-van Gorsel (suplente de Karin Riis-Jørgensen), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (suplente de Theresa Villiers), Helena Torres Marques, Bruno Trentin e Ieke van den Burg (suplente de Mary Honeyball).

BREVE JUSTIFICACIÓN

La presente opinión es una primera contribución de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios al debate, actualmente en curso, sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea; un examen más exhaustivo del conjunto de consecuencias de la unión económica está teniendo lugar ahora en el marco de la elaboración de un informe de propia iniciativa de esta comisión.

Desde los orígenes de la Comunidad Económica Europea, la política económica ha sido de alguna forma el centro de gravedad de la Unión Europea. Hoy, el mercado interior, con las cuatro libertades en que se sustenta, continúa siendo hoy su fundamento más importante, y es necesario desarrollarlo aún más. Si en el momento actual estamos replanteando la estructura institucional de la Unión y su distribución de competencias, su política económica no podrá verse por más tiempo relegada a la misión de regular una serie de instrumentos técnicos si queremos ser capaces de relanzar la economía europea y proteger el modelo social europeo de cara a la globalización.

Desde esta perspectiva más amplia, el funcionamiento del mercado interior, fortalecido enormemente por la introducción de la divisa única, abarca ahora disposiciones legales sobre servicios financieros, sin los que no puede haber propiamente una libre circulación de servicios y capitales, y en materia de impuestos indirectos, donde las divergencias actuales siguen representando uno de los obstáculos más importantes para el pleno aprovechamiento de las oportunidades del mercado interior. También deberán clarificarse y unificarse las normas de competencia y su aplicación deberán clarificarse y unificarse a fin de crear una auténtica igualdad de condiciones de competencia. Son ámbitos, pues, que deberían permanecer o, en su caso, incluirse en las competencias exclusivas de la Unión.

La crucial importancia política que tiene la coordinación de las políticas económicas se ha vuelto a poner recientemente de manifiesto, y han quedado patentes por otra parte las deficiencias del actual pacto de estabilidad y crecimiento. Para poder coordinar con miras al futuro la política económica y las políticas social y de empleo de modo más efectivo, la Unión Europea, en interés de sus objetivos de bienestar y cohesión, deberá superar los encorsetamientos de una coordinación negativa, basada ante todo en sanciones, para llegar a una integración cooperativa más orientada a objetivos positivos.

Una coordinación política tan estrecha debe descansar, sin embargo, en una legitimidad democrática clara y una aplicación unitaria de la normativa. El Consejo y el Parlamento Europeo deberían sentar conjuntamente las orientaciones económicas generales sobre la base de una propuesta formal elaborada por la Comisión Europea. Esto significa en la práctica aplicar el procedimiento de codecisión en las decisiones de la política económica, de modo que quede garantizada la participación ciudadana en el proceso de decisiones y se fortalezca el papel de la Comisión como órgano ejecutivo de la Unión. También los parlamentos nacionales deberían participar en este proceso de coordinación, sin menoscabo de sus respectivas esferas de responsabilidad, de modo que las actividades desarrolladas en la cúspide de la construcción europea se vean contrastadas mediante iniciativas que vengan de la base.

El cometido o, dicho con más propiedad, la obligación moral de promover reformas de esta envergadura en interés del bienestar económico, se encuentra consagrado en la primera parte del

preámbulo del Tratado CE, en el que se definen los principios rectores de la Unión y cuyo artículo 4 establece en su apartado 1 que la Comunidad se dota de “*una política económica (basada) ... en la definición de objetivos comunes*” con el fin de lograr “*un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social*” y un “*crecimiento sostenible y no inflacionista*” (artículo 2).

Además, al adoptar un enfoque de este tipo en el que se destaca particularmente la importancia de las decisiones de política económica, el Parlamento Europeo se mantendría fiel a su resolución contenida en el informe Spinelli, cuyo texto de Tratado UE dedica el Título I de su capítulo político a la política económica (artículos 47 y siguientes). Aunque este documento date de mediados de los años ochenta, el doble requisito en él formulado de una política económica eficiente y englobadora de todos los aspectos de la economía, por una parte, y de una plena participación del Parlamento Europeo en su formulación, siguen siendo válidos hoy, sobre todo si somos conscientes de la necesidad de alcanzar los objetivos del Tratado y estar a la altura de lo que el ciudadano puede, legítimamente, esperar de nosotros.

CONCLUSIONES

La Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Considerando que en virtud del artículo 2 y del apartado 1 del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea, el concepto de unión económica abarca tanto la política macroeconómica como la plena consecución y el perfeccionamiento del mercado interior;
2. Considera que las competencias exclusivas de la Unión deberán seguir cubriendo todos los aspectos del mercado interior y sus cuatro libertades básicas, incluidas las cuestiones relativas a la competencia, y abarcar asimismo los impuestos indirectos y los servicios financieros;
3. Pide la extensión de la votación por mayoría cualificada a todos los ámbitos de la legislación económica, de competencia y fiscal; reitera su llamamiento a que se reduzca el déficit democrático mediante la aplicación del procedimiento de codecisión en todos los ámbitos, cuando el Consejo decida por mayoría cualificada; hace hincapié en la necesidad de extender el procedimiento de codecisión a la política de competencia, no solamente a los actos legislativos, en particular a la reforma de la política de competencia (artículo 83) y a la reforma de las ayudas de Estado (artículo 89);
4. Considera necesario, para alcanzar una combinación de políticas mejor y más equilibrada, que las orientaciones económicas generales, que se definen de conformidad con el 2 del artículo 99 del Tratado CE, estén basadas en una propuesta formal de la Comisión Europea;

5. Pide que se modifique el procedimiento relativo a la coordinación de las políticas económicas (artículo 99), de forma tal que las orientaciones generales para las políticas económicas sean adoptadas por el Consejo a propuesta de la Comisión; el Consejo tomará en consideración enmiendas introducidas por el Parlamento Europeo;
6. Propone que la coordinación de la política económica, no obstante su importancia fundamental como asunto de interés sustancial de la Unión, debería prever un mecanismo de participación de los parlamentos nacionales de los Estados miembros a fin de consolidar aún más su legitimidad democrática.

2 de abril de 2002

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y MERCADO INTERIOR

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros
(2001/2024(INI))

Ponente de opinión: Diana Wallis

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 21 de marzo de 2001, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior designó ponente de opinión a Diana Wallis.

En las reuniones de los días 27 de noviembre de 2001 y 26 de febrero y 27 de marzo de 2002, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En esta última reunión, la comisión aprobó las conclusiones por 17 votos a favor, 12 votos en contra y 1 abstención.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley, Ioannis Koukiadis y Bill Miller (vicepresidentes), Diana Wallis (ponente de opinión), Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Ward Beysen, Philip Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim Wuermeling y Stefano Zappalà.

BREVE JUSTIFICACIÓN

Una de las cuestiones fundamentales de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental de 2004 será "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".

¿Un "catálogo de competencias"?

La idea de un estricto catálogo de competencias podría parecer, a primera vista, una alternativa atractiva frente a la situación actual. Sin embargo, al introducir una mayor certeza, también llevaría consigo una mayor rigidez en unas instituciones que han avanzado, en parte, gracias a su habilidad para ser flexibles en tiempos de grandes cambios. Hasta ahora, la integración europea ha avanzado a través de objetivos comunes como el establecimiento del Mercado Interior, e incluso en la actualidad continúa siendo un proceso en marcha, más que un final.

De hecho, puede existir una contradicción inherente al hecho de establecer y supervisar la delimitación de competencias.

Establecer la delimitación de competencias - clarificar el *status quo*

Más que establecer una delimitación estricta de competencias debería clarificarse la situación actual.

Una clarificación de la distribución actual de competencias ayudaría al ciudadano a apreciar mejor el ejercicio real del poder legislativo en la UE. La distinción entre competencias compartidas y exclusivas debería recogerse de forma clara en los Tratados. Mostrar que la UE ejerce de forma exclusiva un número muy reducido de competencias contribuiría a eliminar la impresión de que se pretende centralizar sigilosamente todos los poderes en Bruselas, y disminuiría la impresión de que la UE es una amenaza para la identidad nacional o regional.

Por último, este sistema, más que establecer una serie de competencias, confirmaría el hecho de que una distribución dinámica y flexible de competencias forma parte de la naturaleza misma de la Unión Europea, y en concreto del objetivo de realización de un mercado único europeo.

Supervisar la delimitación de competencias - institucionalizar la subsidiariedad

El principio de subsidiariedad supone que las decisiones se adoptan en el nivel más próximo al ciudadano.

Teóricamente, podría suponer un medio dinámico de distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros. Sin embargo, en la práctica, por determinadas razones, el principio de subsidiariedad no ha resultado tan efectivo en este objetivo.

En primer lugar, el principio de subsidiariedad continúa siendo, en la actualidad, un proceso político más bien poco estructurado. Si ha de desempeñar un papel tan importante en la supervisión de la delimitación de competencias, debería institucionalizarse más su aplicación y hacerlo más visible.

En segundo lugar, el guardián institucional del principio de subsidiariedad ha sido normalmente el Consejo de Ministros, con independencia de la función jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Hasta el momento, las razones que subyacen tras la postura de los Estados miembros en el seno del Consejo en cualquier materia no representan necesariamente los intereses de sus ciudadanos o de sus regiones.

En tercer lugar, las regiones son un medio obvio, pero aún infrautilizado, de hacer más efectivo el principio de subsidiariedad. Las regiones ocupan una posición estratégica valiosa para abordar la aplicación del Derecho comunitario y, por ello, prestan una especial atención a las cuestiones relativas al principio de subsidiariedad. Además, es posible que las regiones estén mejor situadas para justificar y explicar el principio de subsidiariedad a sus ciudadanos.

Para hacer del principio de subsidiariedad un proceso político institucional efectivo, todas las instituciones deberán ser más abiertas y transparentes.

CONCLUSIONES

La Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Señala que el criterio decisivo de la delimitación de competencias entre una UE ampliada y los Estados miembros debe ser la previsibilidad de la actuación comunitaria; los Estados miembros y los ciudadanos sólo reconocerán de manera duradera la legislación comunitaria si pueden prever con certeza en que ámbitos actuará la UE;
2. La Unión se funda en la atribución explícita de competencias; en otras palabras, sus competencias no son nunca implícitas; el principio de atribución explícita presupone la no injerencia de la Unión en aquellos asuntos para los que no haya recibido un mandato explícito; incumbe a la Unión, además, adoptar todas las medidas necesarias para cumplir su mandato, realizar los objetivos y ejercer las funciones a ella confiadas;
3. Pide, por lo tanto, que se redacte con mayor claridad el artículo 5 del Tratado para reafirmar el principio de las prerrogativas de la UE, aclarar la competencia legislativa general de los Estados miembros y clarificar el ejercicio de las competencias compartidas;
4. Debe redactarse de nuevo el artículo 5 del Tratado, para que refleje mejor la realidad y aclarare qué competencias son exclusivas y cuáles son ejercidas conjuntamente por la Unión y los Estados miembros (la mayoría);
5. Afirma que en la cuestión de la delimitación de las competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea ha de suponerse, como principio general, la competencia de los Estados miembros (“competencia original”), mientras que toda competencia de la Unión Europea tendrá que justificarse expresamente mediante poderes de actuación precisos y

claros (“competencia delegada”);

6. Opina que las competencias de la Unión Europea han de clasificarse en exclusivas, compartidas y complementarias, habiéndose de determinar con precisión en cada uno de los ámbitos de jurisdicción hasta qué punto las competencias de las UE interfieren en las competencias de los Estados miembros;
7. El principio de subsidiariedad tiene importancia política, ya que su objeto es garantizar que las decisiones se tomen en interés de los ciudadanos; es un concepto dinámico que debe aplicarse a los objetivos enunciados, teniendo en cuenta su evolución; al mismo tiempo, sin embargo, el principio de subsidiariedad constituye una norma jurídica vinculante de carácter constitucional que deben respetar las instituciones de la Unión y los Estados miembros; por otra parte, no debe constituir un obstáculo al ejercicio legítimo, por parte de la Unión, de las competencias compartidas a ella conferidas y menos aún impedir el desarrollo de acciones en relación con las cuales la Unión dispone de competencias exclusivas;
8. Hay que destacar que el principio de subsidiariedad debe servir también para estimular la intervención de la Unión en los sectores que no son de su competencia exclusiva, si y sólo si los objetivos de la acción prevista no pueden ser realizados suficientemente por los Estados miembros y pueden por lo tanto realizarse mejor a nivel comunitario en razón de las dimensiones y los efectos de la acción prevista;
9. Considera importante que se aclare que los objetivos generales del Tratado y las cláusulas horizontales según las cuales los objetivos de la Unión han de tenerse en cuenta al realizar las políticas individuales no constituyen la base de ninguna competencia legislativa;
10. Propone que sólo se permita la financiación conjunta de actividades por parte de la UE y de los Estados miembros si tiene lugar en el marco de las competencias conferidas explícitamente por el Tratado; la financiación conjunta de proyectos piloto fuera del mandato explícito del Tratado puede llevar en último término a la comunitarización rampante de la competencia correspondiente; el traspaso de competencias sólo puede tener lugar expresamente y ser consecuencia de una decisión política;
11. La inserción del principio de subsidiariedad en la futura Constitución europea debe tener por objeto específico regular la definición y aplicación de iniciativas de la Unión sobre la base de las competencias conferidas a ésta por los Estados miembros, sin influir, sin embargo, de ninguna manera en el reparto de las competencias dentro de éstos;
12. Reconoce la necesidad de una cláusula de excepción para cubrir intervenciones imprevistas de la UE; pide, sin embargo, una redacción nueva del artículo 308 del Tratado para que toda acción de la UE basada en ese fundamento jurídico tenga que implicar la codecisión del Parlamento y para impedir que ámbitos que pertenecen hasta ahora a la codecisión de los Parlamentos de los Estados miembros puedan quedar excluidos, sobre la base del artículo 308 del Tratado, de cualquier codecisión parlamentaria; pide, además, la ampliación de la vigencia temporal de las disposiciones adoptadas sobre la base de ese fundamento jurídico hasta la próxima revisión del Tratado, con ocasión de la cual deberá decidirse si se introduce una disposición pertinente sobre la competencia en el Tratado o si ya no se ejercerá la

competencia a nivel de la UE; considera que sólo esta disposición es apropiada a la vista del carácter excepcional del artículo 308 del Tratado;

13. Pide que todas las propuestas legislativas de la UE estén sujetas a un examen de la subsidiariedad preciso y fundado en criterios controlables; en el Parlamento Europeo, podría realizarse de acuerdo con el procedimiento de examen del fundamento jurídico; hay que señalar que el examen de la subsidiariedad no es una cuestión de oportunidad y decisión políticas, sino que tiene rango constitucional; se pronuncia a favor de un control a posteriori, bien a través de un tribunal independiente, bien a través de una sala del Tribunal de Justicia encargada de la subsidiariedad y compuesta por jueces constitucionales de los Estados miembros;
14. Opina que han de definirse con precisión las diferentes formas de actuación comunitaria, como reglamentación, armonización, coordinación y medidas complementarias, así como los instrumentos de actuación (directiva, reglamento, decisión, dictamen, recomendación);
15. Pide que se garantice al Parlamento un derecho general de reserva en lo que se refiere a la coordinación abierta; el método de la coordinación abierta no puede dar lugar al traspaso de las competencias legislativas al ejecutivo, por lo que la utilización de tal método exige la autorización parlamentaria previa;
16. Toma nota de que para que la subsidiariedad tenga un alcance real, las regiones de la UE deben desempeñar un papel más relevante; este objetivo podría alcanzarse correctamente otorgando a las regiones más autónomas un estatuto de "socio de la Unión", tal y como propone la ponente, si el estatuto constitucional de una región satisface los criterios establecidos; sin lugar a dudas, debería poder mejorarse el papel de las regiones bastante más allá del mero papel de agente responsable de la aplicación contemplado en el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea;
17. Toma nota de que este intercambio de puntos de vista sobre la delimitación de competencias es uno de los componentes fundamentales del debate sobre el futuro de Europa, especialmente con vistas a tranquilizar e informar a los ciudadanos europeos sobre las competencias de la Unión y sus limitaciones; por ello, subraya que cualquier acuerdo que se tome en el marco de la próxima Convención debería divulgarse entre los ciudadanos europeos, siquiera en forma resumida, y que los Estados miembros deben tener la responsabilidad de efectuar tal comunicación; además, los Gobiernos de los países candidatos deben tener la responsabilidad de comunicar cualquier acuerdo a sus ciudadanos;
18. Opina que la futura lista de competencias de la UE deberá revisarse regularmente, y considera que un periodo de 8 años es apropiado para este fin.

18 de octubre de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE POLÍTICA REGIONAL, TRANSPORTES Y TURISMO

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros
(2001/2024/(INI))

Ponente de opinión: Elisabeth Schroedter

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 25 de abril de 2001, la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo designó ponente de opinión a Elisabeth Schroedter.

En las reuniones de los días 29 de mayo, 10 de julio y 10 de octubre de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las conclusiones por 36 votos a favor y 3 abstenciones.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Konstantinos Hatzidakis (presidente), Emmanouil Mastorakis y Rijk van Dam (vicepresidentes), Elisabeth Schroedter (ponente de opinión), Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Hans Blokland (suplente de Alain Esclopé, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (suplente de Sir Robert Atkins), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (suplente de Reinhold Messner), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (suplente de Margie Sudre, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen y Mark Francis Watts.

BREVE JUSTIFICACIÓN

Antecedentes

En la Cumbre de Niza, en su Declaración relativa al futuro de la Unión, el Consejo decidió abordar “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”¹. El objetivo es mejorar la operatividad y el funcionamiento de la UE y lograr que los procesos de toma de decisiones en la política de la UE sean más transparentes para los ciudadanos de los Estados miembros, a fin de satisfacer una reivindicación política de las regiones cuyas competencias legislativas se ven directamente afectadas por las decisiones de la UE. Las regiones más afectadas se encuentran en Bélgica, Alemania, Gran Bretaña, Austria y España.

El principio de subsidiariedad está consagrado en el Tratado de Maastricht (artículo 5 del Tratado CE). Establece que las decisiones deben adoptarse de la manera más próxima a los ciudadanos y que la Comunidad sólo debe intervenir si, debido a la dimensión o a los efectos de la acción propuesta, ésta se puede realizar mejor a escala comunitaria. Sin embargo, el Tratado sólo se refiere a la atribución de competencias a escala de la Unión Europea o de los Estados miembros en general. No tiene en cuenta directamente las competencias de las regiones.

Los Tratados contemplan los ámbitos en los que la UE tiene competencias exclusivas (por ejemplo, el comercio exterior, la competencia transfronteriza, la moneda) y en los que puede establecer un marco (por ejemplo, la política estructural, la investigación). En la mayoría de los sectores de la política comunitaria, el nivel europeo ejerce una función de coordinación entre los Estados miembros, que son los responsables de la ejecución y del modo en que participan las regiones.

Los procesos de integración europea no deben conducir a una centralización de las competencias que se pueden ejercer mejor al nivel inferior de las autoridades locales y regionales. Una Unión ampliada debe preservar la pluralidad económica, social y cultural, así como las particularidades regionales. Por consiguiente, las regiones deben ejercer una función más importante a escala europea.

El cometido especial de las regiones con poderes legislativos

A lo largo del proceso de integración, los Estados miembros han transferido a la UE tareas que inciden parcial o incluso totalmente en la competencia de las regiones que tienen poderes legislativos. Su competencia en los diferentes ámbitos políticos está consagrada en las correspondientes Constituciones nacionales. Las regiones no intervinieron directamente en tales transferencias de competencias. Lógicamente, se resisten a la erosión progresiva de sus competencias constitucionales. Exigen un catálogo de competencias que les garantice seguridad jurídica. Además, desean participar en las decisiones sobre transferencia de competencias que les afecten al nivel europeo. Únicamente deberían transferirse competencias al nivel europeo si se respetan los principios de subsidiariedad, influencia democrática y proporcionalidad.

¹ Declaración relativa al futuro de la Unión, Tratado de Niza (DO C 80 de 10.3.2001, p. 85).

Colectividades locales y regionales

La creciente integración de la UE y la liberalización de una serie de servicios de interés público constituyen una importante injerencia en la autonomía de las colectividades regionales y locales. Pueden encontrarse ejemplos a este respecto en la Estrategia de Lisboa para la realización del mercado interior y en las Conclusiones de Estocolmo. Se han sometido a las normas comunitarias de la competencia tareas que hasta ahora estaban incluidas en el ámbito de la prestación de servicios públicos y que estaban protegidas por el artículo 16 del Tratado CE. Esto ha originado una falta de seguridad jurídica para las autoridades regionales y locales en relación con las actividades económicas que hasta ahora estaban al servicio del bien común.

En algunos casos en que la acción comunitaria influye directamente en los ámbitos de autonomía, la legislación comunitaria pide a los Estados miembros que tengan en cuenta a las colectividades locales y regionales. Hasta ahora esto sólo se ha hecho de manera insuficiente y la Comisión no lo ha supervisado. Por consiguiente, es comprensible la demanda de que los representantes de las colectividades locales y regionales participen a escala europea en la preparación de los procedimientos legislativos que afectan a los poderes autónomos de estas colectividades.

Comité de las Regiones

En la época del Tratado de Maastricht, las regiones con poderes legislativos reclamaron el derecho de participación. En aquel entonces se creó el Comité de las Regiones, al que se confirieron competencias de consulta. Pero no existía ninguna definición común sobre qué órganos debían estar representados en el CdR. Su composición compete exclusivamente a los Estados miembros. De acuerdo con sus Constituciones respectivas, han enviado representantes de las regiones con poderes legislativos y de las regiones con autonomía regional o local, así como representantes de los órganos ejecutivos y legislativos de dichas regiones.

Una estructura constitucional europea podría fortalecer el CdR y clarificar su composición, creando un instrumento que permitiría la participación de las regiones con poderes legislativos o competencias similares.

La delimitación de competencias debe fortalecer el modelo social europeo

El modelo social europeo, cuyo objetivo es proporcionar a los ciudadanos de la Unión, independientemente de su ubicación geográfica o de su posición social, un nivel de vida similar, tiene una importante función que desempeñar en el proceso de integración de la UE. La ponente de opinión considera contraproducente, por lo tanto, suprimir o recortar las competencias de la UE en la adopción de legislación marco en el ámbito de la cohesión económica y social y de la ayuda a las regiones rurales (segundo pilar de la PAC).

Principios constitucionales relativos a la delimitación de competencias

En el futuro, la delimitación de competencias deberá seguir el ritmo de la dinámica del proceso de integración. Un catálogo rígido de competencias no parece el instrumento más adecuado a este respecto. Por ello, la ponente de opinión considera que la delimitación de competencias deberá ser conforme a los principios constitucionales. Tales principios permiten delimitar competencias independientemente del progreso del proceso de integración. Es fundamental que dichos principios se rijan por la democracia, la transparencia, la subsidiariedad, la participación y la proximidad a los ciudadanos.

CONCLUSIONES

La Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Constata que al transferir competencias a escala europea se interfiere cada vez más en las competencias de las regiones y de las colectividades locales, por lo que pide que se salvaguarde la autonomía de las colectividades locales y regionales; considera que la UE debe concentrarse en el desempeño de tareas centrales que sólo pueden abordarse a nivel europeo;
2. Aboga por una mayor sistematización de las competencias de la UE mediante la enumeración y descripción precisa de las modalidades de actuación y de los instrumentos de la UE; además, hay que aclarar que los objetivos y las cláusulas horizontales no fundamentan competencias de la UE; deben precisarse las cláusulas relativas a competencias que sean poco claras o demasiado amplias (por ejemplo, las cláusulas generales);
3. Observa que el grado de descentralización institucional y de constitucionalización de los poderes locales y regionales es muy diferente en los 15 Estados miembros;
4. Propone un catálogo de principios por el que debería regirse la delimitación de competencias:
 - **Democracia:** necesidad de potenciar el estatus jurídico de los Estados federados, comunidades autónomas y demás entes territoriales con poderes legislativos y competencias exclusivas, es decir, de las conocidas como regiones constitucionales, para que, en defensa de sus derechos e intereses, puedan remitir asuntos al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, así como interponer recursos y presentar solicitudes de información ante dicho Tribunal, que estaría legalmente capacitado y sería competente para entender de dichos asuntos o conflictos y pronunciarse sobre los mismos;
 - **Subsidiariedad:** en este contexto, la Unión Europea debe limitarse al ejercicio de una competencia claramente definida para adoptar legislación marco, en particular, en el ámbito de la política regional europea. La aclaración de cuestiones de detalle y las decisiones sobre la utilización de fondos europeos para proyectos concretos deben

encomendarse a las autoridades políticas regionales, al nivel adecuado en cada Estado miembro, lo que en el futuro será más coherente con el principio de subsidiariedad. De hecho, la determinación de los aspectos principales de la política regional en el marco de un proceso ascendente sería asimismo conforme con el espíritu de la reforma de los Fondos Estructurales de 1999;

- **Transparencia:** garantía de control democrático cuando se transfieran competencias al nivel europeo, así como garantía de que el nivel regional y local ejercen una influencia democrática cuando sus competencias se ven afectadas directa o indirectamente;
- **Participación:** participación de las regiones en las decisiones que les afectan directa o indirectamente cuando se transfieran competencias a escala europea, incluida la transferencia de tareas de coordinación;
- **Solidaridad:** reconocimiento de la solidaridad europea como elemento importante y necesario del proceso de integración europea;

5. Considera necesario introducir mejoras en la aplicación del principio de subsidiariedad; pide, en este contexto, a los Estados miembros que, con arreglo a sus Constituciones, asocien a las regiones con poderes legislativos en el proceso de redacción de una Constitución de la UE, ya que esto les afecta directamente; insta a que se incrementen las competencias del Parlamento Europeo, en su calidad de órgano de representación de los ciudadanos directamente elegido, en materia de promulgación y supervisión de legislación; destaca su papel central en la aplicación del catálogo de principios; considera asimismo que, al elaborar la legislación y al supervisar el principio de subsidiariedad, se deben examinar las relaciones institucionales del CdR con el Parlamento Europeo y con las otras instituciones de la UE;
6. Pide que un fortalecimiento generalizado de las colectividades locales y regionales y de su función institucional, asociando a sus representantes a la elaboración de iniciativas legislativas cuando las decisiones europeas les afecten directa o indirectamente; pide que los Estados miembros estén obligados a consultar a las regiones autónomas al transponer legislación comunitaria; subraya la importancia del artículo 16 del Tratado CE y critica en este contexto la erosión constante de la seguridad jurídica en el ámbito de los servicios de interés general; pide que se refuercen los servicios de interés general, así como la cohesión económica y social, en cuanto principios básicos fundamentales para el desarrollo ulterior del Tratado.