

CONV 56/02

CONTRIB 35

**COVER NOTE**

---

from: Secretariat

to: Convention

---

**Subject: Contribution from Ms Ana Palacio, member of the Convention Praesidium**

---

The Secretary-General of the Convention has received the attached contribution from Ms Ana Palacio, member of the Convention Praesidium.

## ¿QUIÉN TEME A LA UNIÓN EUROPEA?

Ana Palacio  
Miembro del Praesidium  
de la Convención Europea

De entre los muchos retos que la Convención Europea tiene que abordar, tal vez el más importante sea establecer un sistema de reparto de competencias. Frente a quienes invocando sólo los aspectos formales de su propia experiencia federal reclaman sistemas rígidos basados en listas de competencias, es preciso recordar que para la Unión Europea -forma política *sui generis*, la primera de la Posmodernidad- la elaboración de una lista de competencias conduciría al cuestionamiento de los logros de la integración europea.

La realidad social, jurídica y económica europea es cada día más compleja. Un sistema de lista haría prácticamente imposible la adopción, a nivel comunitario, de cualquier texto que diseñe un marco jurídico completo capaz de tener en cuenta los distintos aspectos de un mismo problema. Por ejemplo, con un sistema rígido de lista no se hubiera podido lograr una directiva como la del comercio electrónico, en la medida en que establece un marco general que trata todos los problemas planteados por el desarrollo de las actividades económicas en Internet. Porque el derecho de contratos o los ámbitos de la cultura, educación o sanidad pública son ejemplos recurrentes de otros tantos cotos de los que la supuesta voracidad comunitaria debe quedar excluida, una lista de competencias nos hubiera abocado a una directiva sobre el comercio electrónico que no tratara el problema de los contratos electrónicos, o que no fuera aplicable a los sitios web que ofrecen música en línea, o formación profesional o información sobre la salud.

Y cabe preguntarse incluso si un proyecto como el Euro hubiera sido posible con un sistema de lista de competencias, habida cuenta que tiene implicaciones en todos los ámbitos, en todos los aspectos de la sociedad y que, por consiguiente, forzosamente atraviesa y solapa "ámbitos" o categorías de competencias atribuidas a los Estados miembros. Quizá se habría tratado de resolver semejante dificultad elaborando un sistema de jerarquías entre los ámbitos, o de pasarelas entre materias; en una palabra, mediante uno de esos "tinglados" técnico-jurídicos tan incomprensibles como ineficaces que hoy existen en los territorios fronterizos al mercado interior, por ejemplo en el Espacio de Justicia.

Para encontrar soluciones eficaces capaces de responder a la complejidad de los cambios actuales y de la realidad económica y social, es indispensable que la Comunidad sea capaz de aprehender de manera interdisciplinaria todos los aspectos de un mismo problema que requiera una respuesta a nivel comunitario. Un sistema rígido de lista de competencias descansaría, por el contrario, en un recorte artificial de la realidad económica y social, y en categorías y distinciones formales y arbitrarias que serían, a la vez, muy difíciles de fijar y fuente de contenciosos sin fin sobre la delimitación y la amplitud de las categorías o de los ámbitos prefijados. La realidad no puede cortarse como un salchichón en "ámbitos" o "materias" abstractos. La complejidad de la realidad escapa a la categorización y un mismo problema puede solapar varios ámbitos o materias a la vez.. Por ejemplo, en Alemania la cultura y la información son ámbitos reservados a los *Länder*: Como la información es materia prima de la directiva sobre el comercio electrónico e Internet es un *media*, la transposición de esta directiva se desarrolla a través de una ley federal y un tratado entre los *Länder* sin que nadie pueda

precisar, en la práctica, cuáles son las actividades en Internet que corresponden a uno y otros. Por suerte, el contenido de los dos instrumentos es similar, pero cabe imaginar lo que sucedería de no haber sido así.

Los conflictos por saber en qué ámbito recae tal o cuál iniciativa serían tanto más graves cuanto no estarían motivados por el deseo de ofrecer a los ciudadanos soluciones más eficaces, sino únicamente por la preocupación de preservar los poderes de las autoridades nacionales. Se crearía así una lógica de batalla entre los distintos niveles regional, nacional y comunitario donde cada uno buscaría celosamente preservar la integridad del alcance de su "ámbito" e incluso ampliarlo "royendo" el de los demás mediante la interpretación extensiva de las materias que le estuvieran reservadas. En lugar de unirse en torno a objetivos comunitarios de asociación de todos los niveles del poder político a través de un proceso de decisión democrática, en lugar de cerciorarse de que todos esos niveles se sienten resueltamente solidarios los unos con los otros para la búsqueda de soluciones comunes, se exacerbaría un corporativismo institucional y una defensa de los territorios políticos y burocráticos que haría que ya nadie se sintiera depositario de un destino común.

En un momento en que todo el mundo espera una mejor gobernabilidad europea, este tipo de conflicto institucional sería injustificable ante el ciudadano que no espera batallas de poder sino soluciones eficaces a estos problemas que le permitan vivir realmente en paz, en seguridad y en prosperidad. Más que crear un "tinglado institucional" que sólo pueda interesar a los expertos y a los "ingenieros" del poder, haría falta mostrar a los ciudadanos europeos que todos los niveles, regional, nacional y comunitario, son capaces de trabajar juntos y unirse en torno a la consecución de un objetivo común.

El verdadero debate en torno a las competencias habrá de ser, por tanto, el de los objetivos comunitarios. El enfoque teleológico o por objetivos que fue elegido por los padres fundadores descansa en una visión pragmática, en la que sólo cuenta el resultado para los ciudadanos. No se trata de debatir entre juristas para saber en qué "ámbito" o "materia" o "categoría de la lista" recae un problema, sino de intervenir sólo donde sea necesario para realizar los objetivos que la Comunidad se ha fijado. Por lo tanto, la auténtica cuestión reside en los objetivos a asignar a la Comunidad, que habrán de convertirse en el verdadero patrón de la intervención comunitaria, de la calidad y de la coherencia de las políticas e iniciativas comunitarias.

Cierto es que el enfoque teleológico ha llevado a veces a malentendidos, llegando alguno a pensar que otorgaba un poder ilimitado al nivel comunitario. Es verdad que en el pasado se han producido desviaciones; por ejemplo, aquellas directivas presentadas con el pretexto de que eran necesarias para construir el mercado interior cuando en realidad no había ningún vínculo real con este objetivo comunitario, llegándose incluso a la caricatura del dislate en propuestas famosas como la directiva sobre el bienestar de los animales en los zoológicos. Pero el Tribunal de Justicia de las Comunidades ha mostrado que el sistema actual tiene sus redes de seguridad. Al anular la directiva sobre la publicidad del tabaco, por ejemplo, el Tribunal recordó la exigencia de rigor que ha de presidir la decisión de intervenir en el plano comunitario y la elección de las bases jurídicas. Es imprescindible identificar con precisión las cuestiones que pueden justificar una actuación en nombre del interés comunitario y no participar más que en la medida necesaria para la resolución de los problemas identificados. El enfoque teleológico no es un sistema vago, incontrolable, y no puede ser distorsionado con fines de clientelismo político a conveniencia de la Comisión o del Consejo.

Las soluciones al problema de la excesiva reglamentación o del intervencionismo injustificado comunitario no radican por tanto en un sistema rígido de lista que trastocaría los logros de la integración y que impediría encontrar soluciones eficaces a los problemas complejos de la sociedad europea. La respuesta radica en una aplicación más rigurosa del enfoque teleológico en la jurisprudencia del Tribunal, en una clarificación de los objetivos comunitarios, y, en su caso, en una procedimentalización de la aplicación del principio de subsidiariedad, una noción política que permite discutir de modo abierto y expreso la necesidad de ejercicio de las competencias de la Unión.

---