

CONV 47/02

NOTA

del Praesidium
a la Convención

Asunto : Delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros
- Sistema actual, problemas y vías de reflexión

Se remite, a la atención de los miembros de la Convención, una nota de reflexión sobre el tema de referencia. Dicha nota desarrolla y sustituye a la nota difundida a la Convención con la signatura CONV 17/02, y tiene en cuenta el debate mantenido en la sesión de la Convención de los días 15 y 16 de abril de 2002.

NOTA DE REFLEXIÓN

Asunto : Delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros
- Sistema actual, problemas y vías de reflexión

Resumen

1. La solicitud de los Consejos Europeos de Niza y Laeken de que se examine la cuestión de la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros tiene el objetivo de responder a determinadas críticas, según las cuales la Unión debería actuar menos en determinados ámbitos y más en otros. También se ha comprobado que al ciudadano le resulta difícil comprender cómo se establece esta delimitación, es decir, "quién hace qué" en la Unión Europea.
2. La nota pretende en particular, examinar los problemas que plantea el sistema actual de delimitación de competencias legislativas entre la Unión Europea y los Estados miembros, y sugerir vías de reflexión para resolver estos problemas (parte II).

Como ayuda para la reflexión, la nota incluye una parte en la que se describe el sistema actual de delimitación de competencias (parte I) junto con un anexo que describe de forma más detallada el alcance de las competencias de la Unión y de la Comunidad en relación con las de los Estados miembros en los diferentes ámbitos incluidos en los Tratados.

3. El actual sistema de delimitación de competencias se basa en objetivos que deben alcanzarse y en los medios para alcanzar dichos objetivos. En determinados ámbitos, las materias en las que la Unión puede actuar se enumeran de forma más o menos detallada. De esta forma, el sistema intenta conciliar la necesidad de precisión en la delimitación de las competencias

con la flexibilidad necesaria para permitir a la Unión adaptarse a los nuevos desafíos y responder mejor a las expectativas de los ciudadanos. Las ventajas de este sistema son indudables por lo que la mayor parte de las críticas se centran en los "excesos" del sistema y en la necesidad de hacerlo más claro en lugar de cambiarlo radicalmente.

4. Los principales problemas que se plantean respecto del sistema de delimitación de competencias así como las vías de reflexión que se describen en la presente nota, podrían resumirse de la siguiente forma:

a) Falta de claridad del sistema

Se considera que algunas disposiciones de los Tratados son complejas y opacas, y que los Tratados carecen de disposiciones que describan los principios que regulan el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.

La nota sugiere a la Convención que se examine en particular si resulta necesario, y de qué forma:

- hacer más explícitos en los Tratados los principios que rigen el actual sistema de reparto de competencias y, en particular, el principio de atribución de competencias;
- aclarar más los distintos tipos de competencias, así como los ámbitos a los que se aplica cada uno de esos tipos;
- explicitar mejor las competencias que corresponden a los Estados miembros y, en particular, el principio general según el cual las competencias legislativas corresponden a los Estados miembros salvo en los casos en que éstas las tengan atribuidas la Unión o la Comunidad.

b) Falta de precisión de determinadas disposiciones del Tratado

Según determinadas críticas, algunas disposiciones del Tratado no son suficientemente precisas, en particular, los artículos 94, 95 y 308. Al mismo tiempo, se reconoce, en general, que han sido esos artículos los que han permitido un desarrollo dinámico de la Unión. Algunas voces minoritarias han solicitado que se sustituya el sistema actual por un "catálogo" de competencias.

Se propone a la Convención que examine:

- la posible precisión del ámbito de aplicación de los artículos 94, 95 y 308 del TCE.
- la posibilidad de reglamentar de forma más estricta la utilización del artículo 308;
- la necesidad o no de introducir precisiones en otras disposiciones;
- la necesidad o no de elaborar un "catálogo" de competencias de la Unión.

c) Incumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Muchos estiman que el legislador no aplica siempre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, debido a que consideraciones políticas o de urgencia han prevalecido sobre el cumplimiento de estos principios.

La nota propone a la Convención que examine si resulta necesario, y en caso afirmativo, de qué forma, reforzar la aplicación de dichos principios por parte de las Instituciones que participan en el proceso legislativo.

d) Las competencias de la Unión no parecen corresponder a las expectativas de los ciudadanos

Dado que las expectativas de los ciudadanos constituyen, para la mayoría, uno de los criterios principales para decidir los cometidos que deben realizarse a escala de la Unión, la Declaración de Laeken destaca que los ciudadanos desean que la Unión desempeñe un papel más preponderante en ciertos ámbitos, mientras que al mismo tiempo consideran que la Unión interviene demasiado en otros.

A la vista de lo anterior, la nota sugiere vías de reflexión con el fin de examinar si y, en caso afirmativo, cómo proceder a un ajuste de las competencias de la Unión.

e) Controles insuficientes para garantizar el respeto de la delimitación de competencias

En estos momentos, el control del cumplimiento de la delimitación de competencias lo ejercen en su mayor parte las Instituciones de la Unión. Las instancias legislativas a escala nacional, en particular los parlamentos nacionales, sólo ejercen dicho control en un grado más limitado.

Como una amplia mayoría de los miembros de la Convención han pedido que se refuerce dicho control, la nota sugiere vías de reflexión para reforzar el control político o jurisdiccional del respeto de la delimitación de competencias y del principio de subsidiariedad, en particular, reforzando la labor de control de los parlamentos nacionales y/o estableciendo un mecanismo de control "ad hoc".

INTRODUCCIÓN

5. La cuestión de la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros se ha situado en el centro del debate político a raíz de ciertas reivindicaciones según las cuales, al no estar suficientemente clara tal delimitación, la Unión Europea tiene tendencia a legislar, ya sea en ámbitos en los que no es competente (invadiendo así competencias de los Estados miembros), ya sea en ámbitos en los que no es conveniente que lo haga, ya sea de un modo excesivamente prolijo. También se ha argumentado que esta delimitación adolece de falta de claridad, lo que hace que el ciudadano europeo difícilmente entienda cómo están repartidas las competencias entre la Unión Europea (UE) y los Estados miembros y tenga la impresión de que, o bien la UE interviene en terrenos en los que no debería hacerlo, o bien de que no interviene en terrenos en los que sería necesaria una actuación a escala europea.
6. Para intentar responder a estas preocupaciones, las Declaraciones de Niza y de Laeken sobre el futuro de la Unión piden a la Convención que estudie la cuestión del establecimiento de una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, así como el control de su cumplimiento.

I. EL SISTEMA ACTUAL DE DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

7. El sistema actual de reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros ¹ podría resumirse de la siguiente forma (puntos 8 a 12).

¹ El Anexo I de la presente nota contiene una descripción más detallada del alcance de las competencias de la Unión en cada uno de los ámbitos que corresponden a los distintos tipos de competencia citados.

A) COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ¹

8. La Unión Europea y la Comunidad Europea (CE) sólo tienen competencias por atribución (artículo 5 del TCE): la Unión y la Comunidad actúan dentro de los límites de las competencias que les atribuyen y de los objetivos que les asignan los Tratados. Si bien los Tratados originales atribuían las competencias legislativas a la CE basándose, por lo general, en los objetivos que debían alcanzarse (arts. 2 y 3 del TCE) y en los medios para alcanzar esos objetivos (método funcional), en las sucesivas revisiones de los Tratados este método ha sido sustituido en ciertos casos por una clara atribución de competencias por materias, que consiste en definir las acciones concretas que debe llevar a cabo la Comunidad, acompañada en determinados casos de exclusiones específicas de competencia (método de atribución objetiva). De esta forma, en determinados ámbitos, las competencias legislativas de la Unión se establecen tanto en virtud de los objetivos como de las materias. ²
9. Las competencias legislativas que tienen la Unión y la Comunidad son de tres tipos: exclusivas, compartidas y complementarias. A falta de una definición en el Tratado, podrían definirse de la siguiente forma

a) Competencias exclusivas : la Unión y la Comunidad tienen una competencia exclusiva cuando son las únicas en poder adoptar normas en un ámbito. Está excluida toda intervención de los Estados miembros, salvo previa habilitación de las Instituciones comunitarias o cuando existan lagunas que haya que colmar.

Los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión son: la política comercial común (en el ámbito que cubría antes de la entrada en vigor del Tratado de Niza); los recursos biológicos marinos en las zonas previstas en el Tratado; el establecimiento del arancel aduanero común; la política monetaria de los doce Estados miembros de la zona del euro. A estos ámbitos hay que añadir los que pasan a ser competencia exclusiva debido a que la Comunidad legisla profusamente en ellos al amparo de sus competencias compartidas.

La cuestión del establecimiento y funcionamiento del mercado interior merece mención aparte. En efecto, se trata de una competencia funcional de armonización de las

¹ A efectos de la presente nota, por competencias legislativas se entiende la adopción de textos legislativos en sentido propio o el establecimiento de obligaciones jurídicas por parte de las Instituciones (que se sugiere denominar de segundo nivel, "derecho derivado") en virtud de los tratados (primer nivel, "derecho primario").

² V. artículo 137 del TCE, política social, y artículo 29 del TUE, cooperación policial y judicial en materia penal.

legislaciones que, por principio, sólo puede asumir la Comunidad. No obstante, en tanto que la Comunidad no haya ejercido plenamente esta competencia, los Estados miembros siguen manteniendo la capacidad legislativa al respecto. Además, esta competencia puede incluir ámbitos en los que, de todas formas, los Estados miembros siguen teniendo la competencia legislativa.¹ Después de la adopción de una medida de armonización, los Estados miembros pueden mantener disposiciones nacionales justificadas por el respeto de determinadas exigencias.

Por lo que se refiere al Tratado de la Unión Europea, sólo la parte del Título VI relativa a la creación de órganos comunes como Europol o Eurojust puede considerarse competencia exclusiva de la Unión, dado que, por la propia naturaleza de estos órganos, no puede ser ejercida por los Estados miembros a título individual.²

b) Competencias compartidas : se trata de ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar siempre que la Unión o la Comunidad no hayan ejercido su competencia adoptando normas, lo que podrían hacer con pleno derecho. Una vez que la Unión o la Comunidad legislan en el ámbito de que se trate, los Estados miembros sólo pueden prescribir en el ámbito al que se aplique dicha legislación las normas de desarrollo correspondientes, y la normativa legislativa aprobada tiene prelación sobre la de los Estados miembros. La competencia de la Comunidad se convierte así en exclusiva en virtud de su ejercicio.

La acción legislativa de la Unión en estos ámbitos tiene que atenerse a los principios de subsidiariedad (la Unión o la Comunidad sólo intervendrán si los Estados miembros no pueden alcanzar de manera suficiente los objetivos de la actuación prevista, por lo que éstos pueden cumplirse mejor a escala comunitaria) y de proporcionalidad (la actuación de la Unión o de la Comunidad no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado). Su intensidad depende a veces del tipo de medidas y del tipo de acto jurídico previstos por los Tratados.³ A esta categoría pertenece la mayor parte de las competencias de la Unión y de la Comunidad:

- TCE : ciudadanía, agricultura y pesca, cuatro libertades (mercancías, personas, servicios y capitales), visados, asilo e inmigración, transporte, competencia, fiscalidad, política social, medio ambiente, protección de los consumidores, redes transeuropeas (interoperabilidad y

¹ Un ejemplo al respecto es la Directiva 93/7/CEE, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro. Aunque se trate de una medida correspondiente al mercado interior, afecta también a la política cultural de los Estados miembros, ámbito en el que la CE no tiene competencia legislativa.

² Lo mismo ocurre con la creación y el establecimiento de órganos comunes en virtud del Tratado CE (por ejemplo, la Oficina de Marcas).

³ La presente nota no aborda a la cuestión de los instrumentos jurídicos de la Unión y la prelación de normas, que, si bien está ligada a la cuestión de la delimitación de competencias, se trata en una nota de reflexión aparte.

normas), cohesión económica y social, energía, protección civil, turismo.¹

- Título V del TUE (política exterior y de seguridad común), salvo la defensa.²

- Título VI del TUE (cooperación policial y judicial en materia penal).³

c) Competencias complementarias : Se trata de ámbitos en los que la competencia de la Unión y de la Comunidad se limita a completar o apoyar la acción de los Estados miembros, o a adoptar medidas de fomento o de coordinación de dicha acción. La facultar de adoptar normas legislativas en estos ámbitos queda esencialmente en manos de los Estados miembros y la intervención de la Comunidad no puede tener como consecuencia excluir la de los Estados miembros.

Dentro de esta categoría están la política económica, el empleo, la cooperación aduanera, la educación, la formación profesional y la juventud, la cultura, la sanidad pública, las redes transeuropeas (salvo interoperabilidad y normas), la industria, la investigación y el desarrollo y la cooperación para el desarrollo y la política de defensa común (Título V del TUE).

d) Competencias de los Estados miembros : Se trata, bien de ámbitos no previstos en el Tratado, que por tanto, en virtud del principio de competencias por atribución, no entran dentro de las competencias de la UE ni de la CE y siguen siendo competencia de los Estados miembros, bien de ámbitos en los que los Tratados excluyen expresamente la competencia de la Unión o reconocen expresamente la competencia de los Estados miembros, o bien de ámbitos en los que el Tratado prohíbe a la Unión y a la Comunidad legislar⁴.

* * *

¹ El alcance de las competencias conferidas a la Comunidad por los capítulos correspondientes del Tratado es más o menos amplio según los ámbitos (véase Anexo I) . Por lo que se refiere a la energía, la protección civil y el turismo, el Tratado no contiene una base jurídica que cubra estos ámbitos. La Comunidad sólo puede actuar basándose en el artículo 308 del TCE.

² Además de la adopción por parte del Consejo de acciones comunes y de posiciones comunes, el Título V prevé la concertación, cooperación y coordinación de la actuación de los Estados miembros en determinados ámbitos (v. pag. 4, letra a).

³ Salvo las disposiciones relativas a la creación de órganos comunes.

⁴ En determinados casos el Tratado limita el ejercicio de las competencias de los Estados miembros y les impone obligaciones que deben respetar (p. ej.: la prohibición de discriminación por motivos de nacionalidad, la prohibición de conceder ayudas públicas incompatibles con el mercado común, etc.).

10. Si bien las competencias de la Comunidad le son conferidas en principio, de forma explícita, por los Tratados, el Tribunal de Justicia considera que en ciertos casos derivan implícitamente de los textos del Tratado o de la economía general de dichos textos. Se trata, en particular, de los casos en que estas competencias son necesarias para alcanzar los objetivos fijados por los Tratados, sobre todo en el ámbito de las relaciones exteriores.

B) COMPETENCIAS NO LEGISLATIVAS O EJECUTIVAS¹

11. En el sistema del Tratado, la norma general es que las competencias de ejecución y aplicación de las normas legislativas corresponden a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales (en determinados casos, estas normas establecen la aplicación por parte de los órganos constitucionales), respetando los Tratados y bajo control de la Comisión, de los tribunales nacionales y del Tribunal de Justicia². La Comunidad sólo ejerce estas competencias con carácter subsidiario.³

1) Ejecución reglamentaria de los actos legislativos (normas de "tercer nivel"):

Se trata de la elaboración de normativa de alcance general que tiene por objeto la aplicación de los actos legislativos.

De acuerdo con el principio general recordado más arriba, la ejecución reglamentaria de los actos legislativos comunitarios corresponde, por regla general, a los Estados miembros. Sólo si éstos no pueden alcanzar de manera suficiente los objetivos de la actuación prevista, o en caso de que resulte necesario garantizar una aplicación uniforme de las disposiciones legislativas en todos los Estados miembros, procede que la Comunidad adopte las normas reglamentarias⁴, de conformidad con el acto legislativo de base.

¹ Se entiende por competencias no legislativas la adopción de textos normativos o reglamentarios (que se sugiere denominar "de tercer nivel") y la adopción de medidas administrativas, presupuestarias e individuales específicas (que se sugiere denominar "de cuarto nivel").

² Artículo 10 del TCE, Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Amsterdam (v. Recopilación de los Tratados, Tomo I, Volumen I, pág. 567) y Declaración n.º 43, aneja al Acta final de la CIG de Amsterdam, relativa a dicho Protocolo.

³ Artículos 202 y 211 del Tratado.

⁴ En caso de que la Comunidad se encargue de la ejecución reglamentaria de sus actos legislativos, el poder legislativo comunitario (a saber, el Parlamento Europeo y el Consejo para la codecisión o el Consejo en los demás casos) confiere salvo en casos especiales, esta competencia a la Comisión asistida por un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros, que tienen derecho de control sobre las decisiones de ejecución que debe tomar la Comisión y que ellos tendrán obligación de aplicar después (art. 202 TCE).

- 2) Ejecución administrativa, material y presupuestaria de los actos comunitarios (normas de "cuarto nivel")

Se trata de las medidas de aplicación administrativa, las decisiones individuales, las sanciones para hacer cumplir el derecho comunitario, los controles, etc. La adopción de estas medidas es competencia de los Estados miembros, que determinan libremente dentro de su marco constitucional y político los órganos, procedimientos y condiciones oportunos para garantizar la correcta aplicación del derecho comunitario. La Unión y la Comunidad pueden, no obstante, intervenir en la aplicación administrativa de los actos comunitarios cuando el Tratado o el legislador comunitario le otorguen esa competencia (p. ej., la competencia, la administración de determinados programas comunitarios, etc.).

C) CONTROL DE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

12. En estos momentos existen dos tipos de control del cumplimiento de la delimitación de competencias y del principio de subsidiariedad:
 - a) Control político: la cuestión de si los Tratados otorgan o no competencias a la Unión para actuar en un caso concreto y en qué medida se respeta el principio de subsidiariedad depende en gran medida de las Instituciones de la Unión que participan en el proceso legislativo. En efecto, cada Institución tiene que actuar respetando las competencias por atribución. Los gobiernos de los Estados miembros, los parlamentos nacionales y la opinión pública pueden ejercer también este control cuando fiscalizan las posiciones adoptadas por los representantes de sus gobiernos en el Consejo.
 - b) Control jurisdiccional: por medio de recursos ante el Tribunal de Justicia o los tribunales nacionales. El control por parte del Tribunal de Justicia tiene un amplio alcance para el Tratado CE, limitado para el Título VI del TUE e inexistente para el Título V del TUE.

II. PROBLEMAS Y VÍAS DE REFLEXIÓN

13. El actual sistema de delimitación de competencias, fruto de las reformas sucesivas del Tratado que han ido acompañando la construcción comunitaria, pretende conciliar dos exigencias: por un lado, la necesidad de precisión en la delimitación y, por otra, la necesidad de una cierta flexibilidad.

14. El método "funcional" de atribución de competencias previsto en los tratados iniciales, que supone la existencia de disposiciones que confieren a la Comunidad unas competencias "funcionales" para cumplir sus objetivos (concretamente los artículos 94, 95 y 308 del TCE), aunque es menos preciso que el método de reparto por materias, permite sin embargo cierta adaptación de las competencias de la Unión a los nuevos retos que surgen al realizar los objetivos de los tratados, sin necesidad de recurrir a un procedimiento pesado, como es la revisión de los tratados. En sucesivas reformas de éstos, se ha ido completando el sistema de delimitación por objetivos con una delimitación por materias (bien mediante una lista positiva de materias, o bien por exclusiones específicas de competencia) en los ámbitos en los que se ha hecho necesaria una mayor precisión. Se trataba, principalmente, de los ámbitos en los que se atribuían nuevas competencias a la Comunidad o de aquéllos en los que la norma de la mayoría cualificada sustituía a la de la unanimidad.
15. Cualquier reflexión sobre los problemas de la delimitación de competencias debe tener en cuenta esa necesidad de encontrar un equilibrio entre la exigencia de cierta flexibilidad y la de precisión en la delimitación. Todo ordenamiento constitucional que establece un sistema federal o con un fuerte componente regional busca encontrar este equilibrio de una u otra forma, pero no existe un sistema "ideal" de delimitación de competencias. En todos los textos constitucionales existentes – hasta en los que se basan en un catálogo de competencias – existen zonas "grises", y los tribunales constitucionales tienen que dirimir las cuestiones relativas a conflictos de competencias que se originan.
16. Hecha esta observación inicial, cabe destacar que la mayor parte de las críticas que se han hecho al actual sistema de reparto de competencias se refieren más bien a los "excesos" del sistema, a la necesidad de precisarlo o a la necesidad de hacer algunos ajustes en el reparto de competencias y no tanto a la necesidad de cambiar el propio sistema. Los méritos de este sistema, que permite a la Unión adaptarse a los nuevos retos y responder mejor a las expectativas de los ciudadanos han recabado un amplio reconocimiento.

17. Dado que las competencias no legislativas corresponden en gran medida a los Estados miembros, estas críticas apuntan sobre todo a las competencias legislativas, tanto en lo que se refiere a su delimitación como al control del cumplimiento de dicha delimitación. Por consiguiente, examinaremos únicamente los problemas que plantea la delimitación de competencias legislativas entre la Unión Europea y los Estados miembros, al tiempo que se sugieren vías de exploración para responder a estos problemas.^{1 2}

a) Falta de claridad del sistema

18. Uno de los problemas que se plantean con más frecuencia en relación con el sistema de delimitación de competencias legislativas es su falta de claridad. Esta crítica podría tener varios motivos: la introducción, al hacerse las sucesivas modificaciones de los tratados, de disposiciones redactadas a menudo de forma compleja como consecuencia de transacciones políticas; la falta de claridad de la redacción de ciertas disposiciones; el hecho de que el Tratado no defina con claridad ni el sistema de delimitación de competencias, ni los principios que rigen esa delimitación, ni los tipos de competencia de los que dispone la Unión, ni los ámbitos que corresponden a cada tipo; por último, los nuevos métodos abiertos de coordinación, al fijar unos objetivos sin tener en cuenta el reparto de competencias, contribuyen a la mala comprensión del sistema y a dar la impresión de que las competencias de la Comunidad son muy amplias cuando no es el caso. De este modo se producen malentendidos, falsas ideas en cuanto a la amplitud de las competencias legislativas de la Unión, a menudo debido a la falta de claridad del sistema. Cabe citar, por ejemplo, el caso de la cultura, la sanidad o la educación, ámbitos mencionados por algunos miembros del Convenio en el debate de los días 15 y 16 de abril. Aunque se trata de ámbitos en los que la actuación de la Comunidad se limita a completar la acción de los Estados miembros, principalmente mediante programas de apoyo financiados con cargo al presupuesto comunitario y los tratados prohíben expresamente a la Comunidad legislar, se cree erróneamente que ésta tiene competencias para legislar en esos ámbitos.
19. Así pues, hay que encontrar el modo de dar mayor claridad a la delimitación de competencias.

¹ No obstante, podrían hacerse en este ámbito ciertas aclaraciones y precisiones.

² En la presente nota no se estudia la cuestión de la simplificación de los tratados que, al igual que la cuestión de los instrumentos jurídicos de la Unión, está ligada a la delimitación de competencias.

20. Vías de reflexión:

- 1) *Qué aclaraciones hay que introducir en los tratados para hacer más explícitos los principios que rigen el actual sistema de reparto de competencias y, en particular, el principio de competencias por atribución, según el cual la Unión y la Comunidad no pueden actuar en los ámbitos en los que no se les ha conferido ninguna competencia, ya que éstos son competencia de los Estados miembros, que la ejercen con arreglo a su ordenamiento constitucional. En el debate de los días 15 y 16 de abril, una gran parte de los miembros de la Convención estimó que habría que hacer más explícito este principio, que ya está implícito en el Tratado.*
- 2) *Cómo aclarar, si procede, los conceptos de los distintos tipos de competencias de los que dispone la Unión, así como los ámbitos a los que se aplica cada uno de esos tipos.*
- 3) *Cómo explicitar mejor en el Tratado, si procede, las competencias que corresponden a los Estados miembros. En el debate de los días 15 y 16 de abril, algunos oradores defendieron la idea de enumerar en un artículo del Tratado los casos de exclusión expresa de competencia para la Unión o la Comunidad o los ámbitos que entran dentro de la competencia legislativa de los Estados miembros. No obstante, la mayoría parecía preferir la idea de que se recordara en el Tratado el principio general según el cual las competencias legislativas corresponden a los Estados miembros salvo en los casos en que éstas las tengan atribuidas la Unión o la Comunidad. En efecto, se estimaba que esa enumeración podría imponer una rigidez en las competencias de los Estados miembros que sería contraproducente frente a la flexibilidad que es necesaria para adaptarse a las nuevas realidades.*
- 4) *Estudiar la posibilidad de hacer una referencia en el Tratado al método abierto de coordinación, sin dejar al mismo tiempo de fijar sus límites.*

b) La falta de precisión de determinadas disposiciones del Tratado CE, principalmente de las disposiciones "funcionales" (artículos 94, 95 y 308 del TCE)

21. La imprecisa definición de ciertas disposiciones de atribución de competencias tiene como consecuencia, según algunos, que la Unión actúe en ámbitos en los que no tiene atribuciones, invadiendo así las competencias de los Estados miembros. La cuestión se plantea especialmente en relación con los artículos 94, 95 y 308 del Tratado CE¹, aunque bien podría estudiarse también para otras disposiciones de los tratados.
22. En cuanto a los artículos 94, 95 y 308, algunos criticaron estas disposiciones con el argumento de que, al tener una redacción excesivamente amplia, permiten que la Comunidad rebase las competencias atribuidas por los tratados. Sin embargo, aunque es verdad que, debido a su carácter funcional, esas disposiciones tienen, por naturaleza, un ámbito de aplicación extenso y pueden afectar a ciertos campos reservados, en términos generales, a los Estados miembros, algunos miembros de la Convención señalaron que, gracias a tales disposiciones, ha habido un desarrollo dinámico de la Comunidad y se han llevado a cabo determinadas políticas fundamentales del Tratado, por ejemplo, el mercado interior. Una gran mayoría de oradores abogó por que se preservara la flexibilidad y el dinamismo en la evolución de las competencias, por lo que se recordó la necesidad de mantener las citadas disposiciones. Además, la utilización de estas disposiciones tiene sus límites, como ha recordado el Tribunal de Justicia². Por consiguiente, son posibles aclaraciones y precisiones sobre su instrumentación.

¹ Los artículos 94 y 95 del TCE permiten a la Comunidad aprobar directivas o medidas para aproximar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, que tienen una incidencia directa en la creación o el funcionamiento del mercado común o que tienen por objeto esa creación y ese funcionamiento. El artículo 308 del TCE permite a la Comunidad adoptar (por unanimidad de los miembros del Consejo) las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la Comunidad en el funcionamiento del mercado común, cuando el Tratado haya previsto esos objetivos sin haber previsto los poderes de actuación necesarios para cumplirlos.

² El Tribunal ha recordado que el artículo 95 del TCE no otorga al legislador comunitario ninguna competencia general para reglamentar el mercado interior y que toda medida adoptada en virtud de esta disposición debe tener efectivamente como finalidad la mejora de las condiciones de creación y funcionamiento del mercado interior. Por lo que respecta a la utilización del artículo 308 del TCE, el Tribunal ha recordado que este artículo no puede utilizarse ni para ampliar las competencias de la Comunidad más allá del marco establecido en los tratados, ni para armonizar las legislaciones de los Estados miembros en los ámbitos en los que las disposiciones del Tratado por las que se atribuye la competencia a la Comunidad prohíban hacerlo (p. ej., artículo 129, empleo; artículo 151, cultura, etc.).

23. Por lo que se ha sugerido al artículo 308 del TCE, algunas voces minoritarias pidieron su supresión. Si se estudiara esa posibilidad, habría que sopesar los riesgos de paralizar la actividad de la Comunidad al impedirle adaptarse a las nuevas realidades y actuar en determinados casos en que, para cumplir un objetivo de la Comunidad previsto en el Tratado, ésta considerase (por unanimidad de los miembros del Consejo, como establece el artículo 308) que es necesario adoptar una medida para cuya aplicación el Tratado no le da todos los medios de actuación.
24. También se ha sugerido cambiar radicalmente la arquitectura de los tratados y abandonar el actual método de reparto funcional ¹, por considerar que, este método, permitía a la Comunidad apropiarse de competencias que el Tratado no le confiere, y sustituirlo por un sistema exclusivo de delimitación por materias mediante un "catálogo" de competencias.² En el debate de los días 15 y 16 de abril, varios miembros de la Convención expusieron ampliamente los riesgos y problemas de este cambio.
25. Vías de reflexión:
- 1) *Posible precisión del ámbito de aplicación de los artículos 94, 95 y 308 del TCE, basándose principalmente en las precisiones hechas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.*
 - 2) *Posibilidad de hacer más difícil la utilización del artículo 308 del TCE estableciendo al mismo tiempo en el Tratado unas bases jurídicas específicas para los ámbitos en los que se aplica con mayor frecuencia esa disposición ³.*
 - 3) *Introducir, si procede, precisiones en las disposiciones para atribuir competencias a la Unión en determinados ámbitos. Concretamente, se trataría de saber si habría que aplicar más la delimitación por materias o las exclusiones específicas, y en qué ámbitos.*

¹ Cabe recordar que el sistema funcional actualmente existente no es un sistema funcional "puro", sino combinado en determinados casos con una delimitación por materias.

² Como sugirió, en el debate de los días 15 y 16 de abril, el Sr. Teufel, entre otros.

³ Por analogía con lo que hace el Tratado de Niza con la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países.

- 4) *Estudiar la necesidad de elaborar un "catálogo" de competencias de la Unión y de estudiar en qué medida dicho catálogo implicaría realmente una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, así como las consecuencias de esa elaboración de cara a la adaptación de las competencias de la Unión y al desarrollo de la Unión Europea.*

c) Incumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

26. Muchos estiman que el principio de subsidiariedad, establecido en el Tratado de Maastricht como mecanismo regulador de la ejecución de competencias no exclusivas de la Comunidad, no ha dado los resultados esperados. Consideran que, al depender la aplicación del principio de subsidiariedad de una apreciación política de las instituciones en cada caso, a veces determinadas consideraciones políticas (o de urgencia) han prevalecido sobre el cumplimiento de este principio. Como consecuencia de esto, la Comunidad ha intervenido a veces en ámbitos en los que los objetivos de la actuación prevista podrían haber sido alcanzados suficientemente por los Estados miembros ¹.

Otro tanto ocurre con el principio de proporcionalidad. Según algunos, la actuación de la Comunidad ha rebasado, en ciertos casos, lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

27. Vías de reflexión

- 1) *Se plantea la cuestión de si hay que establecer precisiones y criterios más detallados para aplicar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y si hay que reforzar los medios para hacer cumplir esos principios, particularmente por lo que se refiere a las Instituciones que participan en el procedimiento legislativo, a saber, Parlamento Europeo, Consejo y Comisión.*

¹ A este respecto se ha mencionado, por ejemplo, la Directiva de 20 de marzo de 1999, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos (DO L 94 de 9.4.1999., pp. 24-26).

- 2) *En cuanto al establecimiento de criterios más detallados, hay que plantearse concretamente si el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Amsterdam es suficiente. Para el control del cumplimiento de estos principios, véase el punto e).*

d) **En ciertos casos, las competencias de la Unión no corresponden a las expectativas de los ciudadanos**

28. En el debate de los días 15 y 16 de abril estaba claro que, para una amplia mayoría, los criterios principales para decidir los cometidos que deben realizarse a escala de la Unión habrían de ser las expectativas de los ciudadanos y el principio de subsidiariedad. Algunos estimaron que también habría que tener en cuenta otros principios como la solidaridad. En este sentido, la declaración de Laeken destaca que los ciudadanos desean que la Unión desempeñe un papel más preponderante en ciertos ámbitos, mientras que al mismo tiempo consideran que la Unión interviene demasiado en otros.
29. A la vista de lo anterior, la cuestión principal es en qué medida es necesario llevar a cabo una adaptación de las competencias de la Unión para que ésta centre y afiance su actuación en lo que constituyen sus cometidos esenciales, especialmente en ciertos ámbitos que revisten una mayor importancia para el ciudadano, ámbitos en los que sólo la Unión puede actuar, habida cuenta de los aspectos transfronterizos de la actuación, o ámbitos en los que la Unión puede actuar de manera más eficaz que los Estados miembros por su cuenta.
30. Vías de reflexión:
- 1) *si hay ámbitos en los cuales la Unión no tiene competencias y, en cambio, sería deseable que actuara, o si hay ámbitos en los que debería actuar más.*
- 2) *si hay ámbitos contemplados en los tratados donde la acción sería más eficaz si se llevara a cabo a escala de los Estados miembros;*
- 3) *si hay ámbitos que son competencia complementaria o compartida de la Unión, que deberían ser competencia exclusiva y viceversa.*

e) Controles insuficientes para garantizar el respeto de la delimitación de competencias

31. Si es cierto que la claridad y la precisión en la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros podría mejorarse, varios miembros de la Convención han considerado que la mejor garantía para garantizar el respeto de dicha delimitación consistirá en establecer medios de control eficaces. Además, como no existe un sistema "ideal" de reparto de competencias, siempre habrá conflictos de competencia. En ese sentido, resulta esencial la cuestión de reforzar los controles para garantizar el cumplimiento de la delimitación de competencias, incluido el principio de subsidiariedad.
32. En estos momentos, el control político del cumplimiento de la delimitación de competencias y del principio de subsidiariedad lo ejercen en su mayor parte las Instituciones de la Unión que participan en el proceso legislativo. Las instancias legislativas a escala nacional ejercen dicho control en un grado más limitado. De manera que cada Parlamento nacional ejerce dicho control únicamente en la medida en que puede controlar o influir en la posición de su Gobierno en las Instituciones comunitarias. Como dicho control se ejerce durante el procedimiento legislativo en el seno de la Unión ("ex ante"), no existe ningún mecanismo de seguimiento en lo que se refiere al respeto del principio de subsidiariedad en la ejecución y aplicación de los actos legislativos de la Unión ("ex post").
33. En lo que se refiere al control jurisdiccional, lo ejerce el Tribunal de Justicia y las jurisdicciones nacionales.
34. Vías de reflexión

La cuestión principal que debe examinarse en este sentido es la de si es preciso (y de qué manera) reforzar el control político o jurisdiccional del respeto de la delimitación de competencias y del principio de subsidiariedad.

- 1) *Se trata de saber si hay que reforzar, (y de qué manera) los controles que existen actualmente. En lo que se refiere a los controles políticos, cabría examinar la posibilidad de dar a los Parlamentos nacionales un papel mayor en el control del respeto de dichos principios, bien a través de su participación en el procedimiento legislativo en el seno de la Unión misma, bien reforzando su participación y control en el establecimiento de la posición del Gobierno*¹.

También podría examinarse la cuestión de un posible refuerzo del control por parte del Tribunal de Justicia de la conformidad de los actos legislativos adoptados con arreglo a dichos principios, en particular, confiriendo a los Parlamentos nacionales la facultad de introducir un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia en caso de violación de los principios de subsidiariedad y de atribución. Algunos han mencionado la posibilidad de conferir dicha facultad a las entidades constituciones dotadas de poder legislativo en los Estados miembros o en el Comité de las Regiones.

- 2) *Tal como solicitaron varios miembros de la Convención en la sesión de los días 15 y 16 de abril, habría que examinar si dicho refuerzo debe incluir la creación de un nuevo mecanismo de control del respeto del principio de delimitación de competencias y, en caso afirmativo, la naturaleza política o jurisdiccional de dicho mecanismo así como su composición y su función. Se mencionaron varias fórmulas en ese sentido (comité de "subsidiariedad" ante el Parlamento Europeo y el Consejo, creación de un órgano "ad hoc" compuesto por los Parlamentos nacionales, inclusión de los representantes de los Parlamentos nacionales en la Delegación de los Estados miembros en el Consejo, composición "mixta" del Parlamentos Europeo, mecanismo de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los tribunales constitucionales nacionales, nuevo Tribunal "ad hoc", etc.).*
- 3) *Cabría examinar la posibilidad de establecer un mecanismo de seguimiento del respeto de los principios de delimitación de competencias y de subsidiariedad en el momento de la ejecución por parte de los Estados miembros de actos legislativos adoptados por la Unión.*

¹ Cf. en este sentido el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea (Recopilación de Tratados, Tomo I, Volumen I, p. 375).

**ALCANCE DE LA COMPETENCIA DE LA UNIÓN/COMUNIDAD
EN LOS DIVERSOS ÁMBITOS CONTEMPLADOS POR LOS TRATADOS**

A. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

a) Política exterior y de seguridad común (PESC) (Título V del TUE)

Con arreglo al segundo guión del artículo 2 del TUE, la Unión se da por objetivo el de "afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17".

La competencia de la Unión en el ámbito de la PESC es, en potencia, muy amplia: puede incluir "todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad". Los objetivos de esta política son también muy generales: la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y la independencia e integridad de la Unión; el fortalecimiento y la seguridad de la Unión; el mantenimiento de la paz y el refuerzo de la seguridad internacional; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Título V no incluye disposiciones "sustanciales" que limiten el alcance de la acción de la Unión.

Las competencias de la Unión en el ámbito de la PESC son "compartidas" con las de los Estados miembros, salvo en el caso de la política de la defensa (misiones de Petersberg), en que son complementarias. Dichas competencias se ejercen de manera puntual, caso a caso, por la Unión, conjuntamente por la Unión y los Estados miembros.

b) Cooperación policial y judicial en materia penal (Título VI del TUE)

Las competencias de la acción de la Unión en este ámbito se definen tanto en términos de objetivos como de ámbitos en los que puede actuar la UE.

El objetivo de la Unión es ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, mediante la prevención del racismo y la xenofobia y luchando contra dichos fenómenos (primer párrafo del artículo 29 del TUE). Los ámbitos en los que puede actuar la Unión son limitados: cooperación judicial (directamente o a través de Europol), cooperación judicial en materia penal y aproximación de las normas de los Estados miembros en materia penal (segundo párrafo del artículo 29). Se establece una reserva expresa de competencias para los Estados miembros en lo que se refiere al mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior (artículo 33 del TUE).

Todos los ámbitos del Título VI se refieren a competencias compartidas, salvo la creación y puesta en marcha de órganos comunes tales como Europol o Eurojust, en los que la Unión dispone de competencia exclusiva funcional, habida cuenta de que, por su naturaleza, dicha competencia no puede ejercerse por un Estado miembro que actúe de manera individual.

B. TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

a) Ámbitos que son competencia exclusiva de la Comunidad

- Política comercial común (en su ámbito de aplicación anterior a Niza);
- Recursos biológicos marinos en las zonas cubiertas por el Tratado;
- Política monetaria para los doce Estados miembros que pertenecen a la Zona Euro;
- Ámbitos en los que la Comunidad ha legislado ampliamente basándose en sus competencias compartidas. Cabe citar, como ejemplo, la celebración de acuerdos internacionales relativos a determinados aspectos de los transportes, o los ámbitos en los cuales la Comunidad ha realizado una armonización completa del régimen de acceso a una actividad no retribuida;
- Caso especial: mercado interior (competencia exclusiva "funcional" en la que los Estados miembros mantienen su competencia en determinados casos) (véase la letra b)).

b) **Ámbitos que dependen de la competencia compartida de la Comunidad y de los Estados miembros**

Pertenecen a esta categoría la mayoría de los ámbitos del TCE. La competencia "potencial" de la Comunidad es más o menos amplia según los ámbitos.

1. Ciudadanía de la Unión

La Comunidad puede adoptar las medidas encaminadas a facilitar o a interrumpir las modalidades de ejercicio por parte de los ciudadanos de la Unión de determinados derechos que el Tratado les reconoce: derecho de circulación y estancia en el territorio de los Estados miembros; derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y municipales; derecho de petición y derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo.

La Comunidad puede adoptar asimismo disposiciones tendentes a completar dichos derechos (que deberán adoptar los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales).

2. Agricultura y pesca (con exclusión de la parte que depende de la competencia exclusiva)

Los objetivos de la acción de la Comunidad son muy amplios: incrementar la productividad de la agricultura desarrollando el progreso técnico, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los abastecimientos, garantizar precios razonables en las entregas a los consumidores. Dichos objetivos se alcanzan, en particular, mediante el establecimiento de una organización común de mercados agrícolas.

La Comunidad dispone de una competencia muy amplia en estos ámbitos.

3. Las cuatro libertades (mercancías, personas, servicios y capitales)

Se trata de la adopción por parte de la Comunidad de medidas dirigidas a suprimir los obstáculos para la libre circulación de mercancías, trabajadores asalariados y no asalariados, servicios y capitales en el interior de la Comunidad.

Se trata de una competencia potencialmente muy amplia y, podría decirse, casi ilimitada (se ha observado que el concepto de lo que es necesario para el mercado interior podría interpretarse de manera muy amplia), que ha sido ampliamente ejercida por la Comunidad. En efecto, para garantizar las cuatro libertades mencionadas, la Comunidad ha legislado ampliamente en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios; del derecho de sociedades, de la banca, seguros y valores inmobiliarios; de la libre circulación de trabajadores asalariados; de los contratos públicos; del reconocimiento mutuo de títulos; de la coordinación de los regímenes de seguridad social, etc.

4. Visados, asilo e inmigración

La Comunidad puede adoptar una serie de medidas encaminadas a introducir de manera gradual un espacio de libertad, seguridad y justicia. El contenido de dichas medidas se define de manera bastante detallada en el Tratado (reparto "material"). Se trata de medidas:

- encaminadas a garantizar la libre circulación de personas, así como determinadas medidas de apoyo relativas a los controles de las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración;
- otras medidas en materia de asilo, de inmigración y de protección de los derechos de nacionales de terceros países;
- medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil;
- medidas encaminadas a fomentar y reforzar la cooperación administrativa.

Entre las anteriormente mencionadas, determinadas medidas únicamente pueden ser de alcance muy limitado, y los Estados miembros siempre pueden ir más allá de las mismas.

5. Transportes

El objetivo de esta política consiste, esencialmente, en realizar el mercado interior del transporte. Con vistas a la consecución de dicho objetivo, pueden adoptarse las siguientes medidas:

- normas comunes aplicables a los transportes internacionales,
- condiciones de admisión de transportistas no residentes a los transportes nacionales en un Estado miembro,
- medidas que permitan mejorar la seguridad de los transportes,
- cualquier otra medida útil.

La competencia de la Comunidad es muy vasta ("cualquier otra medida útil" es un concepto muy amplio).

6. Competencia

En el TCE, el régimen de competencia se basa en el principio fundamental de la prohibición de acuerdos, abusos de posición dominante y ayudas estatales (salvo si puede establecerse que son compatibles con las normas del mercado interior). El Consejo establece reglamentos o directivas con vistas a la aplicación de dicho principio.

Cuando un acuerdo o un abuso de posición dominante no afecta al comercio internacional y sus efectos sólo repercuten en el territorio de un Estado, es de aplicación únicamente el Derecho interno de dicho estado.

Ámbito en que la Comunidad ejerce su competencia, en particular en lo que se refiere al control, de una manera bastante marcada.

7. Fiscalidad

La fiscalidad no se menciona en tanto que política o acción de la Comunidad en el artículo 3 del Tratado CE. La competencia de la Comunidad en este ámbito se define de una manera relativamente estricta, vinculada principalmente a la realización del mercado interior. Además, determinadas disposiciones del Tratado relativas a otros ámbitos también se refieren a la fiscalidad (p. ej., medio ambiente). En el ámbito de la fiscalidad indirecta, la Comunidad tiene competencia en lo que se refiere a la armonización del tipo de IVA y de los impuestos especiales. En el ámbito de los impuestos indirectos, lo esencial de la competencia corresponde a los Estados miembros.

8. Política social

Los objetivos de esta política son el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una adecuada protección social, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos destinados a garantizar un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones.

Para alcanzar dichos objetivos, la Comunidad puede adoptar requisitos mínimos en una serie de ámbitos que se enumeran en el Tratado (delimitación material):

- mejora del medio de trabajo,
- condiciones de trabajo,
- información y consulta de los trabajadores,
- integración de las personas excluidas del trabajo,
- igualdad de hombres y mujeres.

Exclusión explícita de la acción de la Comunidad en determinados sectores (retribuciones, derecho de asociación, de huelga y de cierre patronal). Los Estados miembros siempre pueden ir más allá de los requisitos mínimos.

9. Medio ambiente

En este ámbito la Comunidad puede adoptar requisitos mínimos que contribuyen a la prosecución de los siguientes objetivos:

- preservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente,
- protección de la salud de las personas,
- utilización prudente y racional de los recursos naturales,
- fomento, en el plano internacional, de medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

La competencia de la Comunidad en este ámbito es relativamente amplia. Los Estados miembros siempre pueden ir más allá de los requisitos mínimos.

10. Protección de los consumidores

La Comunidad contribuye al objetivo de promover los intereses de los consumidores y garantizar un alto grado de protección de los consumidores mediante:

- medidas en el marco de un mercado interior;
- medidas que apoyan y completan la política llevada a cabo por los Estados miembros en materia de protección de los consumidores.

Las medidas adoptadas por la Comunidad únicamente pueden contener requisitos mínimos. Los Estados miembros siempre pueden ir más allá de dichas prescripciones.

11. Redes transeuropeas (interoperabilidad y normas)

Ámbito muy limitado en el cual la competencia de la Comunidad es, por tanto, relativamente reducida. Ésta contribuye a establecer y desarrollar redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras del transporte, de las telecomunicaciones y de la energía mediante la introducción de acciones encaminadas a garantizar la interoperabilidad de las redes, en particular en el ámbito de la armonización de las normas técnicas.

12. Cohesión económica y social

La acción de la Comunidad se encamina a reforzar su cohesión económica y social reduciendo la diferencia de los niveles de desarrollo de las diversas regiones a través de los fondos con finalidad estructural (FEOGA, "Orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el Fondo de Cohesión (medio ambiente y redes transeuropeas en materia de infraestructura de transportes).

13. Energía, protección civil y turismo

Se trata de ámbitos para los cuales no existen disposiciones específicas en el Tratado CE. Sin embargo, como el artículo 3 dispone que la acción de la Comunidad incluya "medidas" en este ámbito, la Comunidad ha adoptado algunas medidas muy limitadas basándose en el artículo 308 del TCE. En lo que se refiere a la energía, existen determinadas disposiciones del Tratado CE relativas a otros ámbitos que se refieren a esta materia (por ejemplo, las redes transeuropeas).

c) Ámbitos en que la competencia legislativa corresponde exclusivamente a los Estados miembros, y la Unión se limita a apoyar su acción (competencias complementarias)

Se trata de ámbitos en que los Estados miembros poseen competencia exclusiva para legislar, y la Comunidad no puede en modo alguno obligarlos a introducir modificaciones en sus respectivas legislaciones.

1. Política económica

En este ámbito, la acción de la Comunidad se encamina en particular a coordinar las políticas económicas de los Estados miembros adoptando recomendaciones sobre orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y supervisando la evolución de la situación presupuestaria del importe de la deuda pública de los Estados miembros.

La dirección de las políticas económicas de los Estados miembros sigue estando en manos de éstos.

2. Empleo

La Comunidad contribuye a la consecución de un nivel de empleo elevado fomentando la cooperación entre los Estados miembros y apoyándola y, en caso necesario, completando su acción. A los Estados miembros sigue correspondiendo la competencia en el ámbito del empleo. La Comunidad puede introducir una estrategia coordinada para el empleo que los Estados miembros tienen en cuenta en sus respectivas políticas de empleo. Para apoyar la ejecución de esta estrategia, la Comunidad puede adoptar acciones de fomento que favorezcan la cooperación de los Estados miembros y apoyar su acción. Queda excluida toda armonización por parte de la Comunidad.

3. Cooperación aduanera

La Comunidad puede adoptar medidas con objeto de reforzar la cooperación aduanera entre los Estados miembros.

4. Educación, formación profesional y juventud

El objetivo de esta política es contribuir al desarrollo del más alto grado posible de conocimientos mediante un amplio acceso a la educación y aplicando una política de formación profesional inicial y permanente de los trabajadores. Los Estados miembros mantienen la plena responsabilidad de la organización y del contenido de sus sistemas educativos y de formación profesional así como su diversidad cultural y lingüística, mientras la Comunidad se limita a apoyar y completar la acción de los Estados miembros. Queda excluida toda armonización.

5. Cultura

La Comunidad puede llevar a cabo acciones de fomento destinadas a apoyar y completar la acción cultural de los Estados miembros en el respeto de sus respectivas diversidades nacionales y regionales, al tiempo que ponen de relieve la herencia cultural común. Queda excluida toda armonización.

6. Salud pública

La acción de la Comunidad, que complementa y apoya las políticas nacionales en la materia, se encamina a mejorar la salud pública y prevenir las enfermedades y afecciones humanas. Queda excluida toda armonización. La organización y la prestación de servicios sanitarios queda expresamente reservada a los Estados miembros.

7. Redes transeuropeas (con exclusión de la interoperabilidad de las redes y las normas técnicas)

La acción de la Comunidad contribuye al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía mediante:

- la elaboración de un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción en el ámbito de las redes europeas;
- el apoyo a proyectos de interés común respaldados por los Estados miembros y establecidos en el marco de dichas orientaciones comunes.

8. Industria

El objetivo de la acción en este ámbito es contribuir a que las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Comunidad estén garantizadas a través de medidas específicas destinadas a apoyar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros. Dichas medidas consisten, en general, en programas financiados por el presupuesto comunitario y no pueden ocasionar distorsiones de competencia.

9. Investigación y desarrollo tecnológico (IDT)

El objetivo de la acción de la Comunidad en este ámbito es fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional, así como fomentar todas las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos del Tratado.

En la prosecución de dichos objetivos, la Comunidad lleva a cabo una serie de acciones que completan las acciones emprendidas en los Estados miembros y, en particular, establece un programa marco que incluye el conjunto de acciones de IDT y que se ejecuta mediante programas específicos.

10. Cooperación al desarrollo

En este ámbito, la política de la Comunidad es complementaria de la que llevan a cabo los Estados miembros, y tiende, en particular, al desarrollo económico y social de los países en desarrollo a través de la adopción de medidas que pueden adoptar la forma de programas plurianuales.

d) Competencias exclusivas de los Estados miembros

Se trata, en particular, de:

1. Ámbitos que no son competencia de la Unión y, por tanto, siguen siendo competencia de los Estados miembros, p. ej.: organización interna de los Estados, identidad nacional, estructura nacional militar, administración pública nacional, etc., etc..
2. Ámbitos que el Tratado atribuye expresamente a los Estados miembros ¹:
 - orden público y seguridad pública,
 - aplicación del derecho penal y de la administración de justicia,
 - retribuciones, derecho de asociación, derecho de huelga y cierre patronal,
 - organización y prestación de servicios sanitarios y de cuidados médicos,
 - régimen de propiedad.
3. Ámbitos en lo que el Tratado prohíbe legislar a la CE: educación, formación profesional, cultura, salud, empleo.

¹ Por otra parte, el Tratado permite a los Estados miembros diversas excepciones a las cuatro libertades de circulación en concepto de orden público, seguridad pública u otros motivos de interés general que se enumeran en las disposiciones pertinentes.