

CONVENCIÓN EUROPEA

SECRETARÍA

AS

Bruselas, 31 de mayo de 2002 (3.06)
(OR. en)

CONV 75/02

NOTA

Emisor: Sr. D. Henning Christophersen

Destinatario: Convención

Asunto: **Mandato del Grupo "Competencias complementarias"**

Se adjunta, para conocimiento de los miembros de la Convención, una nota encaminada a facilitar los debates del Grupo "Competencias complementarias".

GRUPO V: "Competencias complementarias"

Presidente: Henning Christophersen

¿Cómo habría que tratar en el futuro las competencias llamadas "complementarias"?

¿Habría que conferir a los Estados miembros todas las competencias en los ámbitos en los que la Unión tiene actualmente una competencia complementaria, o bien hay que especificar los límites de la competencia complementaria de la Unión?

La finalidad de la presente nota es sugerir a los miembros del Grupo "Competencias complementarias" un enfoque de las cuestiones que tiene que tratar y proponer un programa de trabajo.

ASPECTOS PRELIMINARES

Ámbito del debate

El Grupo se centrará en la cuestión de las competencias complementarias e intentará contribuir a delimitar con más claridad las competencias entre la UE y los Estados miembros.

Definición de las competencias complementarias

La primera dificultad, y por tanto nuestro primer objetivo, es definir el concepto de competencias complementarias. Aunque no existe actualmente ninguna definición global clara, es de común aceptación que las competencias complementarias abarcan los ámbitos en los que la intervención de la Comunidad se limita a completar, apoyar o coordinar la actuación de los Estados miembros. (En dichos ámbitos suele darse una delimitación negativa de competencias (p. ej. la exclusión de la armonización en ciertos ámbitos). La facultad de adoptar normas legislativas en estos ámbitos sigue correspondiendo a los Estados miembros y la intervención de la Comunidad no puede tener el efecto de excluir la intervención de los Estados miembros.

Cabe señalar que la diferencia principal entre competencias complementarias y competencias concurrentes es que, en el caso de estas últimas, una vez ha legislado la Unión o la Comunidad en los ámbitos de que se trate, los Estados miembros ya no pueden hacerlo en las materias a las que se dirige esa legislación, salvo en lo necesario para el desarrollo de ésta. Por consiguiente, las competencias de la Comunidad podrían convertirse en exclusivas mediante su propio ejercicio, lo cual nunca puede ocurrir en los ámbitos que entran dentro de las competencias complementarias, en los que los Tratados fijan unos límites estrictos para la intervención de la Comunidad, que no debe injerirse en las competencias legislativas de los Estados miembros.

Este grupo de competencias abarca en la mayor parte de los casos los nuevos ámbitos de actuación añadidos al Tratado en Maastricht o después. De hecho, son ejemplos de la tendencia a sustituir el método funcional de atribución de competencias (conferidas según los objetivos que deban alcanzarse) por una asignación sustantiva de competencias. Las bases jurídicas citadas definen las medidas concretas que puede tomar la Comunidad, en algunos casos acompañadas por una exclusión específica de competencias. La relación entre estas delimitaciones negativas de competencia (p. ej. la exclusión de la armonización en el capítulo de la cultura) y los poderes funcionales de la Unión (p. ej. en relación con el mercado interior) plantea importantes cuestiones.

- *¿Cómo puede distinguirse de forma más transparente entre los ámbitos de competencia complementaria, aquéllos en los que la UE carece de competencias y aquéllos en que hay competencias concurrentes (competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros)?*
- *¿Cómo pueden aclararse y racionalizarse las competencias complementarias? ¿Debe introducirse en los Tratados una definición de las competencias complementarias? En caso afirmativo, ¿cuáles serían las consecuencias?*

Ámbitos de actuación objeto de las competencias complementarias

Con arreglo a la definición propuesta, ya podemos elaborar una lista provisional de competencias complementarias (que podría completarse a tenor de nuestros trabajos): empleo; cooperación aduanera; educación, formación profesional y juventud; cultura; sanidad; redes transeuropeas (excepto interoperabilidad y normas); industria; investigación y desarrollo (la cuestión de la coordinación de las medidas económicas la tratará otro Grupo).

- *¿Debería procurarse, además, enumerar en el Tratado todos los ámbitos de actuación de la UE que entran en la categoría de las competencias complementarias?*

Preocupaciones de la opinión pública

Con frecuencia se critica a la UE su injerencia en demasiadas cuestiones o su reglamentación excesivamente prolija. Los ámbitos a los que se aplica la competencia complementaria suelen ser objeto de este tipo de críticas. La falta de claridad del sistema propicia que se tenga la impresión de que se está menoscabando más de lo necesario la soberanía nacional para tratar problemas comunes.

Aunque éstos son ámbitos en los que la intervención de la Comunidad se limita a completar la actuación de los Estados miembros, especialmente gracias a los programas de apoyo financiados con cargo al presupuesto comunitario, y en los que los Tratados prohíben expresamente que la Comunidad, existe la noción errónea de que la Comunidad es competente para legislar en ellos.

El método abierto de coordinación, que fija unos objetivos sin atender a la atribución de poderes, contribuye a la falta de claridad del sistema y de la impresión de que los poderes de la Comunidad son muy amplios allí donde en realidad no lo son.

- *¿Deberían estudiarse otras definiciones, o delimitaciones negativas, de la competencia comunitaria y, en caso afirmativo, de qué modo?*
- *¿Debería hacerse referencia en el Tratado al método de coordinación abierta, estableciendo a la vez sus límites?*

Engarce con el debate general sobre las competencias

La cuestión de las competencias complementarias es una parte importante de un debate más amplio sobre la delimitación de competencias de la UE. El debate podría abordar también la posible revisión del artículo 308 del Tratado CE. El Tribunal de Justicia ha señalado que no se puede utilizar el artículo 308 para ampliar las competencias comunitarias más allá del marco establecido por el Tratado, ni para armonizar la legislación de los Estados miembros en los ámbitos en los que a la Comunidad le está vedado hacerlo (como es el caso en la mayoría de los ámbitos a los que se aplican las competencias complementarias).

- *¿Qué consecuencias tendría establecer unas condiciones más estrictas para utilizar el artículo 308?*
- *¿Sería útil introducir en el Tratado los principios que regulan la utilización del artículo 308 establecidos por el Tribunal de Justicia?*

PROGRAMA DE TRABAJO

Podría preverse un programa de trabajo con cuatro etapas:

1. Definición del concepto de "competencias complementarias", con miras a establecer una lista precisa de los ámbitos que entran dentro de dichas competencias, plasmada en un documento que se presente al Grupo en su primera sesión.
2. Análisis de la "actuación real" de la Unión Europea en el ámbito de las competencias complementarias (y utilización del artículo 308 en relación con éstas): la Secretaría podría preparar una revisión de este tipo de actuación legislativa en estos ámbitos y del carácter y alcance de las demás acciones y medidas de la UE.
3. Análisis de los puntos de posible conflicto ("injerencia") entre las competencias de la UE y las de los Estados miembros; podrían organizarse una o dos reuniones para oír a los especialistas de la Comisión.
4. Conclusiones y vías que han de estudiarse, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones derivadas del mandato del Grupo.
