

CONV 375/02

WG V 14

INFORME

de: Presidente del Grupo V "Competencias complementarias"a: Miembros de la Convención

Asunto: Informe final del Grupo V

1. Introducción

Las competencias complementarias del TCE forman parte del sistema general de competencias de la Unión y se aplican en ámbitos de políticas nacionales que son significativos para la identidad de los Estados miembros. Así, al centrarse en la cuestión de las competencias complementarias y otros ámbitos relacionados con ellas, el Grupo tuvo que dedicar un tiempo considerable a determinadas cuestiones básicas sobre las competencias. Las recomendaciones reflejan la visión general del Grupo sobre asuntos en los que se expresaron muchas opiniones individuales. Una pequeña minoría del Grupo apoya estas recomendaciones sólo de forma limitada.

2. Las competencias complementarias deberían denominarse "medidas de apoyo"

El término *competencias complementarias* es inadecuado. Es demasiado técnico y no expresa la esencia de la relación entre los Estados miembros y la Unión en los ámbitos en los que se aplican las competencias complementarias. Varios miembros del Grupo consideraban que inducía a error hablar de *competencias* complementarias y preferían expresiones como "medidas de la Unión en ámbitos en que los Estados miembros tienen competencias plenas". El Grupo se mostró de acuerdo en que la necesidad de un nombre corto y expresivo hacía adecuado el término "medidas de apoyo"¹, por lo que será el término empleado en el informe.

¹ Debe cuidarse la traducción de este término a las distintas lenguas.

Recomendación:

- *Sustituir el término "competencias complementarias" por un término como "medidas de apoyo" que denota más claramente la esencia de la relación entre los Estados miembros y la Unión, así como la intensidad limitada de las medidas que puede adoptar la Unión.*

3. Un título aparte relativo a las competencias en el futuro Tratado

Siguiendo el principio director de una mayor transparencia y un mayor nivel de claridad, el Grupo partió de la base de que un "tratado básico de significación constitucional" debería contener un título aparte que tratara todas las cuestiones de las competencias, y en particular:

- 1) las disposiciones que permitan delimitar en líneas generales las competencias en cada ámbito de actuación
- 2) la definición de las tres categorías de competencias de la Unión
- 3) las condiciones para el ejercicio de las competencias de la Unión.

Cada una de estas cuestiones se desarrolla a continuación en los puntos 4, 6, y 7 respectivamente, con recomendaciones por separado.

Partiendo del supuesto de que la Convención redactará un Tratado que marcará una consolidación constitucional de una Unión con amplios ámbitos de competencia, se consideró que la referencia a "una Unión cada vez más estrecha" en el artículo 1 del TUE debería reformularse o aclararse, para evitar dar la impresión de que una mayor transferencia de competencias a la Unión constituye, en sí misma, un objetivo de la Unión.

Recomendación:

- *Incluir en un futuro Tratado un título aparte dedicado a todas las cuestiones relativas a las competencias.*
- *Partiendo del supuesto de que la Convención presentará un proyecto de Tratado que marcará una consolidación constitucional y abarcará ámbitos importantes de competencias de la Unión, se sugiere a los órganos de la Convención pertinentes una nueva redacción o una aclaración de la referencia del artículo 1 del TUE a "una Unión cada vez más estrecha", a fin de evitar la impresión de que la futura transferencia de competencias a la Unión siga siendo en sí un objetivo de ésta.*

4. Delimitación básica de las competencias en un futuro Tratado

Con objeto de cumplir los requisitos de transparencia y claridad, un futuro Tratado debería incluir una delimitación de las competencias otorgadas a la Unión en cada ámbito de actuación que fuera escueta, vigorosa y de fácil comprensión. El Grupo era perfectamente consciente de la dificultad

que entraña separar las disposiciones sobre políticas de los Tratados vigentes de las referentes a las competencias. Por consiguiente, una definición detallada de todas las competencias de la Unión restaría concisión y claridad al Tratado, con lo que no contribuiría al objetivo general de claridad y transparencia ¹. No obstante, esta dificultad podría reducirse considerablemente si se enunciara sólo una *delimitación básica* de las competencias en cada ámbito de actuación, manteniendo la definición precisa y detallada de las competencias, en los Tratados vigentes. Un artículo aparte aclararía que las competencias en cada ámbito de actuación deberían ejercerse de conformidad con las disposiciones en los artículos pertinentes del Tratado para cada uno de ellos.

El interés primordial de facilitar a los ciudadanos una imagen clara y esquemática de la distribución de las competencias, así como criterios constitucionales fundamentales, hicieron que el Grupo recomendara a la Convención que optara por que dicha delimitación básica de las competencias formara parte de un futuro Tratado.

Aun reconociendo que los procedimientos de modificación del futuro Tratado rebasan el mandato del Grupo, varios de sus miembros hicieron hincapié en que sería impensable introducir en el Tratado modificaciones que transfirieran nuevas competencias a la Unión sin la ratificación de todos los Estados miembros.

Recomendación:

- *Incluir en un futuro Tratado una delimitación básica de las competencias de la Unión en cada ámbito de actuación. Se precisaría en un artículo aparte que las competencias se ejercerían con arreglo a lo dispuesto en los artículos del Tratado pertinentes en relación con cada ámbito de actuación.*

5. Categorías de competencias: definición y clasificación ²

Medidas de apoyo

Se produjo un amplio acuerdo en el Grupo en cuanto a que:

- las medidas de apoyo corresponden a disposiciones del Tratado que otorgan a la Unión la facultad de adoptar determinadas medidas de poca intensidad con respecto a políticas de las que siguen siendo responsables los Estados miembros y en las que no han transferido sus competencias legislativas a la Unión;
- las medidas de apoyo permiten a la Unión secundar y complementar las políticas nacionales cuando existe un interés común de la Unión y de los Estados miembros en proceder de esta manera

¹ Se hace referencia a una posición similar en el CONV 250/02 de la Secretaría de la Convención.

² El Grupo no examinó la clasificación de temas que actualmente corresponden al segundo y tercer pilar, tal clasificación dependería en gran medida de una serie de decisiones de actuación que corresponden a otros foros de la Convención.

- las medidas de apoyo pueden adoptar la forma de ayuda económica, cooperación administrativa, proyectos piloto, directrices u otras muchas formas, inclusive el método abierto de coordinación.

Un repaso de los actos adoptados en los ámbitos que suelen considerarse propios de las medidas de apoyo ¹ muestra que en su inmensa mayoría estos actos son resoluciones, recomendaciones, programas de actuación, y otros instrumentos no vinculantes jurídicamente. No obstante, también se emplean ocasionalmente decisiones jurídicamente vinculantes. Los artículos del Tratado más típicos que se refieren a medidas de apoyo establecen expresamente que el Consejo no puede armonizar la legislación nacional. En un sentido amplio, esto supone que la Unión no puede "legislar", y corresponde perfectamente a la idea de que los Estados miembros conservan sus competencias legislativas. Sería lógico concluir que pueden adoptarse decisiones jurídicamente vinculantes como medidas de apoyo, mientras que la legislación de la Unión (reglamentos y directivas) que sustituye o armoniza la legislación nacional no puede adoptarse como tales.

No obstante, antes de llegar a esta conclusión es necesario considerar si la normativa presupuestaria de la Unión podría requerir en ciertos casos la adopción de Reglamentos. El Tribunal de Justicia ² ha dejado claro que "la ejecución de los gastos comunitarios relativos a cualquier acción comunitaria significativa no sólo requiere la consignación del crédito correspondiente en el presupuesto de la Comunidad, sino también la adopción previa de un acto de base que autorice dichos gastos". Queda claro, por tanto, que las medidas de apoyo deberán necesariamente permitir al Consejo (y en su caso el Parlamento Europeo) adoptar dicho acto de base. Pero nada exige en el texto de la sentencia que dicho acto de base tenga la forma de un reglamento. En el asunto presentado ante el Tribunal, el acto de base que autorizaba el gasto tenía la forma de una decisión *sui generis*. ³.

En relación con lo anterior, el Grupo consideraba que en aras de la claridad, la definición de "medidas de apoyo" debía incluir el que dichas medidas pueden adoptar la forma de decisiones jurídicamente vinculantes, pero de actos legislativos de la Unión (reglamentos y directivas) ⁴.

¹ Véase el WD 1 del Grupo V.

² Asunto C-106/96 de 12 mayo de 1998.

³ Los reglamentos pueden ser, por supuesto, necesarios para establecer un régimen vinculante para el control financiero de los créditos asignados con cargo al presupuesto de la Unión en un sector dado; en particular, la fijación de un régimen de control in situ de los importes pagados a los beneficiarios, etc. Estos reglamentos podrían, ya en la actualidad, y seguramente en un futuro Tratado, basarse en las disposiciones del Tratado relativas a las competencias presupuestarias.

⁴ Esta conclusión se basa en los instrumentos jurídicos actuales de la Unión.

Para garantizar la precisión jurídica todo artículo relativo a medidas de apoyo debería especificar que solamente pueden adoptarse medidas de apoyo ¹.

Las disposiciones del Tratado sobre salud pública y redes transeuropeas sólo permiten, por lo general, adoptar medidas de apoyo. Sin embargo, en uno y otro ámbito el Consejo puede adoptar legislación (reglamentos o directivas), cuando se trata de campos muy limitados y claramente definidos. El Grupo debatió si esto exigía modificar la definición de medidas de apoyo para permitir que las redes europeas y la salud pública (así como otros casos semejantes que se presenten en el futuro) se clasifiquen también en su totalidad como ámbitos de medidas de apoyo. El Grupo estimó que esta modificación sería de utilidad.

Los ámbitos en los que se pueden adoptar medidas de apoyo de conformidad con la definición propuesta figuran en el punto 6.

Recomendación:

- *Definir en el futuro Tratado las medidas de apoyo a partir de los siguientes elementos:*
- *Las medidas de apoyo se aplican a los ámbitos de actuación en los que los Estados miembros no han transferido competencias a la Unión, salvo casos excepcionales que se especificarán claramente en el artículo pertinente del Tratado.*
- *Permiten a la Unión secundar y complementar las políticas nacionales cuando ello vaya en interés común de la Unión y los Estados miembros.*
- *Las medidas de apoyo autorizarán a la Unión a que adopte recomendaciones, resoluciones, directrices, programas, y otros actos no vinculantes jurídicamente, así como decisiones jurídicamente vinculantes, en la medida de lo especificado en los artículos pertinentes de los "Tratados secundarios". La legislación de la Unión (reglamentos y directivas) no podrá ser adoptada como medidas de apoyo, salvo casos excepcionales que se especificarán claramente en el artículo pertinente del Tratado.*
- *Podrán asignarse créditos del presupuesto de la Unión como medidas de apoyo.*

¹ Como ilustración, véase el siguiente ejemplo de la adaptación técnica requerida en relación con la cultura, apartado 5 del artículo 151 del TCE:

"Para contribuir a la consecución de los objetivos del presente artículo, el Consejo adoptará:

- por unanimidad, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité de las Regiones, medidas de *apoyo* con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. El Consejo se pronuncia por unanimidad durante todo el procedimiento previsto en el artículo 251;
- por unanimidad, a propuesta de la Comisión, recomendaciones *como medidas de apoyo*."

Competencias exclusivas y competencias compartidas

Una vez considerada la definición de las medidas de apoyo, procede definir las competencias exclusivas. Las competencias compartidas comprenderán aquellos ámbitos que no corresponden ni a las medidas de apoyo ni a las competencias exclusivas.

La principal característica de los ámbitos que corresponden a las competencias exclusivas de la Unión es que los Estados miembros sólo pueden actuar en dichos ámbitos si la Unión los autoriza a ello. A partir de este punto de partida común, se manifestaron en el Grupo dos pareceres diferentes con respecto a los *criterios* de clasificación como competencias exclusivas.

Conforme al primer planteamiento, las competencias exclusivas deberían denominarse "competencias de la Unión" y los criterios de clasificación como "competencias de la Unión" deberían ser principalmente políticos. Todas las competencias en las que la Unión tuviera *una responsabilidad principal o total* deberían clasificarse como "competencias de la Unión". De acuerdo con ello, el objetivo principal debería ser dejar claro a los ciudadanos de la Unión todos aquellos ámbitos en los que la Unión debería jugar un papel principal o exclusivo.

Conforme al segundo planteamiento, la clasificación como competencias exclusivas debería basarse en consideraciones puramente jurídicas dadas las amplias consecuencias jurídicas. Los criterios de clasificación deberían mantenerse sin modificar. Únicamente los ámbitos en los que es fundamental que los Estados miembros no actúen por sí mismos, aún cuando no fuera posible encontrar una solución en el marco de la Unión, deberían clasificarse como competencias exclusivas.

En apoyo de este último planteamiento se señaló que del Tratado se deduce que el principio de subsidiariedad no se aplica cuando la Comunidad tiene competencias exclusivas (no tendría sentido plantearse si la acción de la Unión es más eficaz que la acción nacional en ámbitos en los que los Estados miembros no tienen competencias para actuar por sí mismos). Se señaló asimismo que la cooperación reforzada no se aplica en los ámbitos de competencias exclusivas. Una clasificación política general de las políticas como "competencias (exclusivas) de la Unión" entrañaría graves repercusiones negativas a este respecto.

Un análisis exhaustivo de las ventajas de ambos planteamientos los hace compatibles. El primero puede ponerse en práctica reformulando las tareas y responsabilidades de la Unión que se describen actualmente en los artículos 3 y 4 del TCE. Sin lugar a dudas sería útil para el público en general que las tareas y responsabilidades de la Unión se describieran de forma tal que las políticas cuya

realización recayera principal o plenamente en la Unión se describieran de tal forma que quedara claro el reparto de responsabilidades.

El segundo planteamiento puede aplicarse manteniendo la definición y criterios actuales para las competencias exclusivas.

Recomendación:

- *Se propone para su consideración en los órganos pertinentes de la Convención que las tareas y responsabilidades de la Unión (actualmente enumeradas en los artículos 3 y 4 del TCE) se reformulen de tal manera que los ámbitos en los que la Unión sea principal o plenamente responsable se identifiquen como responsabilidades de la Unión.*
- *Definir las competencias exclusivas y las competencias compartidas en el futuro Tratado de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y determinar los ámbitos respectivos de las competencias exclusivas y compartidas conforme a los criterios definidos por el Tribunal.*

Método abierto de coordinación

Algunos miembros del Grupo solicitaron que el método abierto de coordinación se codifique en el Tratado como un instrumento más de la Unión. Definieron el método como "un proceso mutuo de reacciones de planificación, examen, comparación y ajuste de las políticas (sociales) de los Estados miembros (de la UE), todo ello basado en objetivos comunes". El Grupo tomó nota de que el método abierto de coordinación, instituido en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, se aplica a ámbitos de competencia de la Unión de medidas de apoyo y a ámbitos de competencia de los Estados miembros. En el Grupo se llegó a un amplio acuerdo para pedir al Grupo "Simplificación" (Grupo IX) que incluyera en sus trabajos el método abierto de coordinación como instrumento o método no vinculante jurídicamente, aplicable con independencia de la distribución de competencias.

Recomendación:

- *El Grupo "Simplificación" debería estudiar el método abierto de coordinación como instrumento o método no vinculante jurídicamente y aplicable independientemente del reparto de competencias.*

6. Ámbitos de las medidas de apoyo

Tomando como base su documento de trabajo n.º 29, el Grupo debatió las disposiciones del tratado relativas a los siguientes ámbitos ¹:

- Empleo (artículos 125-130 del TCE)
- Educación y formación profesional (artículos 149 y 150 del TCE)
- Cultura (artículo 151 del TCE)
- Industria (artículo 157 del TCE)
- Investigación y desarrollo (artículos 163-173 del TCE) ²
- Salud pública (artículo 152 del TCE)
- Redes transeuropeas (artículos 154-156 del TCE)
- Cooperación aduanera (artículo 135 del TCE)
- Protección de los consumidores (artículo 153 del TCE)
- Cooperación para el desarrollo (artículos 177-181 del TCE).

El principal objetivo del Grupo era que la definición y clasificación de las medidas de apoyo ofreciera la máxima claridad *sin modificar las competencias jurídicas de la Unión en los ámbitos contemplados*. En este sentido, diversos miembros del Grupo subrayaron que el clasificar un tema como propio de medidas de apoyo no podía ni debía interpretarse como que ese ámbito de actividad de la Unión sea menos importante. A este respecto se hicieron repetidas referencias a la importancia fundamental, por ejemplo del Programa Erasmus y de los programas de la Unión de investigación y desarrollo, salud pública y redes transeuropeas.

Se hizo referencia en particular a la investigación y el desarrollo, debido a su importancia para la Unión y a su peso en el presupuesto de ésta. Se observó que la reglamentación de patentes y otros derechos de propiedad intelectual relacionados con la investigación se contempla en otras partes del Tratado. En el punto 8 del informe hay una recomendación especial relativa a una base jurídica separada para los derechos de propiedad intelectual. Se observó asimismo que la investigación y el desarrollo de la Unión no se limitan a las actividades de interés directo para la vida económica de ésta, sino que pueden tener un ámbito más amplio. El Grupo llegó a la conclusión de que con arreglo a la definición elegida, la investigación y el desarrollo constituyen un ámbito de medidas de apoyo.

¹ No se estudió la coordinación económica como parte de la Unión Económica y Monetaria, ya que este tema corresponde a otro grupo de trabajo.

² El Grupo no estudió las competencias de la Unión con arreglo al Tratado, que son, cabe suponer, competencias compartidas.

El Grupo señaló que está claramente autorizada la legislación en forma de reglamentos y directivas en lo que respecta a la protección de los consumidores y a la cooperación para el desarrollo, y probablemente también a la cooperación aduanera, no como una excepción claramente definida, sino como regla general. Así pues, según las definiciones establecidas estos ámbitos corresponderían a las competencias compartidas. El Grupo debatió si esta clasificación podría tener inconvenientes. Se hizo notar que la cooperación para el desarrollo tiene unas características especiales, ya que la actuación de la Unión en este terreno nunca invadiría las competencias de los Estados miembros para mantener su propia política nacional sobre desarrollo. En relación con la protección de los consumidores, el Grupo indicó que la mayoría de los actos jurídicos adoptados se basa, de hecho, en disposiciones del Tratado distintas del artículo 153. No obstante, puesto que pueden adoptarse (muy pocas) directivas en virtud del artículo 153, es lógico que la protección de los consumidores se clasifique como ámbito de competencias compartidas.

El Grupo también mantuvo un debate general sobre el contenido de cada uno de los artículos que se refieren a las medidas de apoyo, incluidas algunas propuestas de modificaciones de fondo que amplían o limitan el ámbito de aplicación de algunas disposiciones. Pero el Grupo decidió centrarse en los aspectos teóricos de las medidas de apoyo, no queriendo tomar ninguna decisión acerca de modificaciones pormenorizadas y de fondo del Tratado que se refieren a este tema.

Se estimó que una propuesta de definir la lucha contra los estupefacientes como ámbito en el que pudieran adoptarse medidas de apoyo estaba ya parcialmente contemplada en el artículo 152 del TCE (daños a la salud producidos por las drogas) y en parte incumbía al Grupo "Libertad, Seguridad y Justicia" (Grupo X). Otra propuesta de adoptar medidas de apoyo en relación con el deporte internacional no logró un amplio respaldo.

Recomendación:

Los siguientes temas deberían considerarse ámbitos propios de medidas de apoyo:

- *Empleo (artículos 125-130 del TCE)*
- *Educación y formación profesional (artículos 149 y 150 del TCE)*
- *Cultura (artículo 151 del TCE)*
- *Salud pública (artículo 152 del TCE)*
- *Redes transeuropeas (artículos 154-156 del TCE)*
- *Industria (artículo 157 del TCE)*

- *Investigación y desarrollo (artículos 163-173 del TCE)* ¹.

7. Principios del ejercicio de las competencias de la Unión

Un título del Tratado relativo a las competencias debería contener un capítulo sobre los principios aplicables al ejercicio de las competencias de la Unión. El punto de partida del Grupo fueron los principios generales del *interés común y la solidaridad*. Además de estos principios más abstractos, pero fundamentales, se estudiaron diversos principios jurídicos. Los principios que afectan directamente a los trabajos del Grupo se tratan con cierto detalle en el presente informe. A otros nos referiremos brevemente a continuación.

El principio de las competencias por atribución

El principio de las competencias por atribución contenido en el apartado 1 del artículo 5 del TCE es un principio básico del Derecho comunitario. En sentido estricto, establece una condición fundamental para el ejercicio de cualquier actividad de la Unión.

En sentido amplio, el principio constituye una salvaguardia vital para los Estados miembros ya que garantiza que las competencias que no se atribuyen a la Unión siguen correspondiendo a los Estados miembros. En opinión del Grupo, este último aspecto del principio de las competencias por atribución debería figurar expresamente en el Tratado. Esta modificación establecería *per se* un prejuicio favorable a las competencias nacionales.

Recomendación:

- *Incluir en un futuro Tratado un texto que establezca explícitamente que todas las competencias que el Tratado no haya atribuido a la Unión siguen correspondiendo a los Estados miembros.*

Respeto de la identidad nacional de los Estados miembros

El grupo deliberó sobre la manera de aclarar que la Unión respeta ciertas responsabilidades clave de los Estados miembros. Obtuvo un fuerte respaldo el desarrollo del principio fundamental, recogido en la actualidad en el apartado 3 del artículo 6 del TUE, de que la UE respetará las identidades nacionales de sus Estados miembros. El objetivo consistiría en aportar una mayor transparencia sobre cuáles son los elementos esenciales de la identidad nacional que la UE debe respetar el ejercicio de sus competencias.

¹ El Grupo no estudió las competencias de la Unión con arreglo al Tratado Euratom, que son, cabe suponer, competencias compartidas.

Los debates del Grupo versaron sobre dos ámbitos primordiales de las responsabilidades nacionales:

- *las estructuras fundamentales y las funciones esenciales del Estado miembro*, por ej. a) la estructura política y constitucional, incluido el autogobierno local y regional, b) la ciudadanía nacional, c) el territorio, d) el régimen jurídico de las iglesias y las asociaciones religiosas, e) la defensa nacional y la organización de las fuerzas armadas, f) el régimen lingüístico.
- *las decisiones básicas de orden público y los valores sociales del Estado miembro*, por ej. a) la política de distribución de los ingresos, b) la imposición y recaudación de los impuestos personales, c) el sistema de prestaciones sociales, d) el sistema educativo, e) el sistema de sanidad pública, f) la preservación y el desarrollo de la cultura, g) el servicio militar o social obligatorio.

Si se precisa en el apartado 3 del artículo 6 del TUE lo que constituye la identidad nacional de un Estado miembro, parece posible atender a las principales inquietudes expresadas en el Grupo y en otros lugares de salvaguardar en el Tratado el papel y la importancia de los Estados miembros y permitir al mismo tiempo el margen de flexibilidad necesaria. Con respecto a esto último, se observó que la disposición no era una cláusula de excepción. Los Estados miembros seguirán sujetos al deber de respetar las disposiciones de los Tratados. Por tanto el artículo no constituirá una definición de las competencias de los Estados miembros, lo que daría la impresión errónea de que es la Unión la que otorga competencias a los Estados miembros o de que la actuación de la Unión no puede incidir nunca en esos ámbitos.

El propósito que se persigue es hacer más notorio y efectivo el principio actual de que la Unión, en el ejercicio de sus competencias, está sujeta a la obligación de respetar las identidades nacionales de los Estados miembros. La cláusula supondría un mensaje importante para los ciudadanos y constituiría una guía útil para las instituciones de la Unión en el cumplimiento de sus tareas. En caso de que se dieran competencias al Tribunal de Justicia con respecto a dicho artículo en un futuro "tratado básico de significación constitucional", el Tribunal podría ser el intérprete último de la disposición llegado el caso de que las instituciones políticas traspasaran un margen razonable de apreciación.

Teniendo en cuenta las recomendaciones claras y precisas del Grupo sobre la definición de las medidas de apoyo y sobre la utilización de los artículos 94, 95 y 308 del TCE en los ámbitos propios de las mismas, hubo un amplio acuerdo en que no hacía falta citar explícitamente en la cláusula de identidad las opciones básicas de actuación de los Estados miembros.

Recomendación:

- *Aumentar la transparencia de las disposiciones contenidas en el apartado 3 del artículo 6 del TUE en relación con la identidad nacional de los Estados miembros mediante la precisión de que los elementos esenciales de la identidad nacional incluyen las estructuras fundamentales y las funciones esenciales de los Estados miembros, en particular su estructura política y constitucional, incluido el autogobierno local y regional; su régimen lingüístico; la ciudadanía nacional; el territorio; el régimen jurídico de las iglesias y grupos religiosos, la defensa nacional y la organización de las fuerzas armadas.*

Principios especiales que rigen la relación entre las competencias del mercado interior y las medidas de apoyo

El Grupo debatió de la relación entre los artículos 94 y 95 sobre el mercado interior y los ámbitos de actuación en que podrán adoptarse medidas de apoyo. Las opiniones expresadas abarcaron desde la propuesta de derogar los artículos 94 y 95 hasta el mantenimiento de la situación actual. A partir de los debates fue posible concluir que cualquier medida debería basarse en el artículo en el que tuviera su "centro de gravedad". No obstante, se consideró que la expresión "centro de gravedad" era demasiado técnica y difícil de entender para los ciudadanos en general. Para precisar la situación jurídica habría que especificar en el Tratado que las medidas encaminadas a armonizar la legislación basada en las disposiciones del Tratado relativas al mercado interior sólo podrán aplicarse respecto de los ámbitos de las medidas de apoyo si los principales objetivos, contenido y efectos perseguidos de esas medidas están relacionados con artículos del Tratado relativos al mercado interior.

Recomendación:

- *Especificar en el Tratado que las medidas tendentes a armonizar la legislación basada en disposiciones del Tratado relativas al mercado interior podrán aplicarse únicamente a ámbitos de medidas de apoyo siempre que los principales objetivos, contenido y efectos perseguidos de dichas medidas hagan referencia a artículos del Tratado relativos al mercado interior.*

Régimen de intensidad de la actuación de la Unión

Además de los principios anteriormente mencionados, el Grupo deliberó sobre un régimen propuesto por el Representante de la Comisión en el que se establecen los siguientes tipos de intervención de la Comunidad conforme a la intensidad de su actuación:

Actuación legislativa:

- normativa uniforme (p. ej., arancel aduanero común)
- armonización (p. ej., derecho de sociedades)
- armonización mínima (p. ej., protección del consumidor)
- reconocimiento mutuo e "interconexión" de los sistemas jurídicos nacionales (p. ej., reconocimiento mutuo de titulaciones; seguridad social de los trabajadores migrantes).

Actuación no legislativa (cuando los Estados miembros tienen en principio la competencia legislativa):

- acción común (p. ej., misiones de policía en los Balcanes)
- coordinación obligatoria de las políticas nacionales (p. ej., grandes orientaciones de política económica)
- programas de ayuda económica (p. ej., programas en relación con la educación y la sanidad)
- coordinación no vinculante de las políticas nacionales (p. ej., lucha contra la exclusión social).

Algunos miembros del Grupo consideraban que dicha jerarquía de intensidad debería incluirse en el Tratado como un principio jurídico en sí, junto con los de subsidiariedad y proporcionalidad. Otros pensaban que la "escala de intervención" sería un elemento útil para un desarrollo de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Otros principios generales que rigen el ejercicio de las competencias

Además de los principios antes enunciados, el Grupo, sin entrar en detalles, convino en que deberían incluirse en el título relativo a las competencias de un futuro Tratado los siguientes principios:

- subsidiariedad
- proporcionalidad
- primacía del Derecho comunitario
- aplicación y ejecución nacionales (salvo cuando la aplicación y ejecución corresponden a la Comisión por establecerlo así los Tratados)
- exposición de motivos para la adopción de un acto, incluida la información necesaria para comprobar que cumple todos los principios generales que rigen el ejercicio de las competencias
- los principios del interés común y la solidaridad.

Recomendación:

- *Además de las tres recomendaciones expuestas, incluir en un capítulo sobre las condiciones aplicables al ejercicio de las competencias, dentro de un título de carácter general relativo a las competencias incluido, en un futuro Tratado, una serie de cláusulas específicas que traten de:*
 - *el principio de subsidiariedad*
 - *el principio de proporcionalidad*
 - *el principio de primacía del Derecho comunitario*
 - *el principio de aplicación y ejecución nacionales (salvo cuando la aplicación y ejecución corresponden a la Comisión por establecerlo así los Tratados)*
 - *exposición de motivos para la adopción de un acto, incluida la información necesaria para comprobar que cumple los principios que rigen el ejercicio de las competencias*
 - *los principios del interés común y la solidaridad.*

8. Artículo 308 del TCE ¹

La gran mayoría del Grupo acordó que era necesario preservar cierta flexibilidad en el sistema de competencias del tratado a fin de permitir que la Unión pueda enfrentarse a acontecimientos y desafíos imprevistos. Por ello, debería mantenerse el artículo 308 del TCE. Algunos de los miembros del Grupo opinaron que el artículo 308 se prestaba intrínsecamente a los abusos, por lo que debería suprimirse.

El Grupo compartía la idea de que la flexibilidad no debía estar basada en la falta de claridad o transparencia en cuanto a la atribución de competencias a la Unión. Aceptaba asimismo que una cláusula de flexibilidad no debería nunca dar la impresión de que la Unión define sus propias competencias. Esta disposición ha causado inquietud y controversia en varios Estados miembros, especialmente por temor a que sirviera para minar el principio de la atribución de competencias. Por este motivo, la mayor parte de los miembros convinieron en la necesidad de aclarar y posiblemente restringir las condiciones para su uso.

El Grupo observó que el artículo 308 sólo puede utilizarse si se requiere una actuación comunitaria, es decir, si no puede conseguirse un resultado satisfactorio mediante la actuación nacional. No obstante, ningún punto del Tratado excluye la aplicación del principio de subsidiariedad respecto de actos adoptados con arreglo al artículo 308.

¹ El Grupo no debatió de las consecuencias que tendría para el artículo 308 una posible fusión del TUE y del TCE o de la estructura de pilares de la Unión. Este debate anticiparía el resultado de los trabajos de otros foros de la Convención. No obstante, el Grupo observó que podían surgir cuestiones de gran importancia con respecto al art. 308 del TCE, en particular en caso de fusión del primer y segundo pilar.

Con objeto de evitar el actual recurso reiterado al artículo 308 en ciertos ámbitos, por ejemplo la ayuda a la balanza de pagos de terceros países, los derechos de propiedad intelectual, la energía, la protección civil y la creación de organismos, el Grupo acordó que era necesario recomendar nuevas bases jurídicas específicas en el Tratado para dichos ámbitos políticos si la Unión deseaba tener políticas en estos ámbitos. Por lo que se refiere al turismo, que se menciona en la letra u) del artículo 3 del TCE junto con la energía y la protección civil, hubo un amplio acuerdo en el Grupo sobre la inconveniencia de dedicarle un artículo propio en el Tratado. El Grupo consideró que era anómalo que hubiera ámbitos mencionados en el artículo 3 del TCE a los que no correspondiera ningún artículo del Tratado en el que se establecieran los objetivos de dicha política y las competencias correspondientes, por lo que estimó que debía adaptarse la letra u) del artículo 3 del TCE.

El Grupo consideró dos maneras diferentes de mejorar el artículo 308:

Mejores criterios

Prevaleció el acuerdo general en cuanto a que debería especificarse que el artículo 308 no puede servir de

- "base para ampliar el ámbito de competencias de la [Unión] más allá del marco general [del Tratado]" o "de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado" ¹, o
- base para las medidas de armonización en ámbitos de actuación en que la Unión excluye la armonización ².

Se propuso que únicamente pudiera aplicarse el artículo 308 a las medidas encaminadas "al establecimiento y funcionamiento del mercado interior". Varios miembros del Grupo consideraban que dicha restricción sería excesiva, ya que la mayoría de los actos adoptados en virtud del artículo 308 se referían a otros ámbitos. Además, los asuntos relacionados con el mercado interior ya están incluidos en el artículo 95 del TCE.

Otros sugirieron que se modernizara la condición recogida en el artículo 308 de que la medida se desarrolle "en el marco del mercado común". Para que esta condición sea más operativa, facilitándose así un control efectivo, sugirieron que toda medida adoptada en virtud del artículo 308 se desarrollara en el contexto del "funcionamiento del mercado común, la Unión Económica y Monetaria o la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4" ³.

¹ Véase el dictamen 2/94.

² Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992.

³ Limitar por tanto el uso del artículo 308 al ámbito general de aplicación del TCE descrito en su artículo 2.

Algunos miembros del Grupo propusieron aclarar que únicamente las medidas de respuesta a acontecimientos imprevistos podrían adoptarse con arreglo a este artículo. No obstante, a medida que pasa el tiempo resulta cada vez más difícil establecer qué podría haberse previsto en el momento de la adopción del Tratado.

Nuevos requisitos de procedimiento

Existía un amplio acuerdo en el Grupo en cuanto a que la unanimidad en el Consejo debería seguir siendo necesaria en el marco del artículo 308. Considerado desde el punto de vista de la ampliación, se indicó que el requisito de la unanimidad en una Unión de, por ejemplo, 25 Estados miembros podría provocar de por sí que el artículo 308 se usara menos. Debería requerirse el consentimiento u otra participación sustancial del Parlamento Europeo.

Se debatió en el Grupo de un posible control jurídico previo inspirado en el apartado 6 del artículo 300 del TCE relativo a la celebración de acuerdos internacionales o en los apartados 3 y 4 del artículo 95 del Tratado CECA. La mayoría consideraba que habida cuenta del requisito de unanimidad estipulado en el artículo 308, podría ser útil de hecho prever la posibilidad de que cualquier Estado miembro y la Comisión solicitaran un dictamen previo del Tribunal de Justicia. Dicha posibilidad podría contribuir a evitar la paralización de los debates en el Consejo sobre la aplicabilidad del artículo 308.

Se hicieron varias propuestas para que se pudieran adoptar actos jurídicos en virtud del artículo 308 a fin de "recuperar competencias transferidas a la Unión" mediante el uso de este artículo. La mayoría del Grupo convino en que esta cláusula daría la impresión errónea de que el artículo 308 era en realidad una disposición "competencia por competencia". Además, lo único que se necesita para restaurar la libertad de acción de los Estados miembros en un ámbito regulado en virtud del artículo 308 es la derogación de dicho acto jurídico. Por consiguiente, la mayoría prefería una disposición específica que permitiera derogar por mayoría cualificada los actos adoptados con arreglo al artículo 308. En la medida en que la mayoría cualificada sería probablemente la norma general para la adopción de los actos jurídicos con arreglo a otras disposiciones de un futuro Tratado, esta cláusula en realidad también simplificaría la derogación de los actos adoptados conjuntamente en virtud del artículo 308 y de otros artículos del Tratado.

El Grupo consideraba en general que el artículo 308 es una importante disposición de significación constitucional que, dependiendo de su forma y alcance finales, podría estar más en su lugar en un futuro Tratado en un título de carácter general relativo a las competencias.

Recomendación:

- *Mantener el artículo 308 del TCE en aras de la flexibilidad necesaria.*
- *Seguir exigiendo la unanimidad para la adopción de actos en virtud del artículo 308, y solicitar el consentimiento u otra participación sustancial del Parlamento Europeo.*
- *Adaptar la letra u) del artículo 3 del TCE. Adoptar nuevas bases jurídicas específicas en el Tratado para aquellos ámbitos regulados fundamentalmente con arreglo al artículo 308; p. ej., los préstamos destinados a las balanzas de pagos de terceros países, los derechos de propiedad intelectual, la política energética, la protección civil y la creación de organismos, si la Unión desea tener políticas en estos ámbitos.*
- *Permitir un mayor control en la aplicación del artículo 308, modernizar y reforzar las condiciones materiales y de procedimiento para la aplicación del artículo con arreglo a las pautas siguientes:*
 - *no utilizar el artículo 308 como base para ampliar el ámbito de competencias de la Unión más allá del marco general del Tratado o como fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado, o como base para las medidas de armonización en ámbitos de actuación en que la Unión excluye la armonización*
 - *toda medida que vaya a adoptarse en virtud del artículo 308 deberá desarrollarse en el marco del mercado común, la Unión Económica y Monetaria o la aplicación de políticas o actuaciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4 del TCE*
 - *disponer para la aplicación del artículo 308 de un control judicial previo comparable al contemplado en el apartado 6 del artículo 300 del TCE*
- *Que el artículo 308 permita que se deroguen por mayoría cualificada actos adoptados en virtud del mismo.*

9. Administración

El Praesidium solicitó expresamente al Grupo que estudiara un documento presentado ante la Convención sobre buena administración, eficiencia y transparencia ¹. En el documento se sugiere incluir una base jurídica específica para la adopción de normas de la UE sobre buena administración, eficiencia y transparencia en *las instituciones de la UE*:

- *salvaguardando la buena cultura administrativa en la administración de la UE, con el fin de aumentar la eficiencia y la legitimidad*
- *destacando los principios básicos de la buena administración en las instituciones de la UE, p. ej. obligaciones de servicio, objetividad e imparcialidad, mayor transparencia, consulta y mejores medidas de lucha contra la corrupción.*

¹ Grupo V, documento de trabajo n.º 13.

Las sugerencias contaron con el beneplácito general. Se observó que para realizar un análisis minucioso de las sugerencias sería necesario estudiar a fondo la situación jurídica en vigor en relación con los principios jurídicos de carácter general aplicables a la buena administración según la interpretación del Tribunal de Justicia, así como los instrumentos legislativos comunitarios vigentes y las repercusiones derivadas del artículo sobre buen gobierno contenido en la Declaración sobre los derechos fundamentales (y aun las posibles consecuencias de la inclusión de la declaración en el futuro Tratado) ¹. También podrían resultar pertinentes las propuestas del Defensor del Pueblo Europeo con objetivos similares.

En el contexto de la buena administración, se sometió a debate otro documento ² orientado a lograr que la calidad de la administración *nacional* de la legislación de la UE se convierta en una cuestión de interés común y a autorizar a la UE a adoptar medidas de apoyo al respecto. Constituye un principio básico de la UE (véase el apartado 7) el que la aplicación y ejecución de la legislación de la UE incumbe a los Estados miembros (salvo que en el Tratado se prevea lo contrario), los cuales tienen, por supuesto, la tarea correspondiente de velar por que la administración y ejecución se realicen de forma efectiva y correcta desde el punto de vista jurídico. Con este telón de fondo y ante la perspectiva de un futuro Tratado para una Unión de veinticinco o más Estados miembros, sería conveniente autorizar a la Unión a que asista a los Estados miembros facilitando el intercambio de información y de personal relacionados con la administración de la legislación de la UE, y apoyar los programas conjuntos de formación y desarrollo. De hecho, una disposición de esa naturaleza constituiría un ámbito más de medidas de apoyo que deberá añadirse a las que se enumeran en el apartado 6.

Recomendación:

- *Incluir en un futuro Tratado una cláusula por la que se conceda a la Unión la competencia de adoptar normas de buena administración para las instituciones de la UE.*
- *Incluir en un futuro Tratado una cláusula que subraye que es de interés común la eficiencia en la aplicación nacional de la legislación de la UE y que confiera a la Unión competencias para adoptar medidas de apoyo destinadas a facilitar el intercambio de información y de personal relacionados con la administración nacional de la legislación de la Unión y a conceder ayudas de la Unión a los programas de formación y desarrollo.*

¹ Se hace referencia asimismo al Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea, doc. COM(2001) 428.

² Grupo V, documento de trabajo n.º 21.