

SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO

ENRIQUE LINDE PANIAGUA *

SUMARIO: I. Introducción. II. El sistema de distribución de competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea. 1. *¿Una cuestión técnica o de índole política?* 2. *El sistema de atribución de competencias vigente.* III. Las preguntas de la Declaración de Laeken. IV. El sistema normativo comunitario y sus déficits. 1. *¿Debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación?* 2. *Principio de jerarquía versus principio de competencia en la ordenación del sistema normativo.* Bibliografía y documentación consultadas.

*Pero amo mucho más la edad que se avecina y
a los poetas que han de surgir cuando una
tarea común apasione las almas*

Antonio Machado

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, el Tratado de Niza, en su *Declaración relativa al futuro de la Unión* (núm. 23), previó que en la reunión del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 se aprobara una declaración que incluyera iniciativas acerca del debate sobre el futuro de la Unión Europea que, de acuerdo con dicha Declaración, debiera abordar cuatro asuntos entre los que figura: «*la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad*». De acuerdo con las previsiones de Niza, la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001, bajo el epígrafe *Un mejor reparto y definición de competencias en la Unión Europea*, se plantea una serie de preguntas que serán objeto principal de estas páginas.

* Profesor de Derecho Administrativo de la UNED.

La Declaración de Laeken tiene aspectos positivos y negativos. Desde luego, entre los aspectos positivos hay que contabilizar que los jefes de Estado y de Gobierno no han pretendido cerrar la discusión, sino que se han y nos han formulado preguntas. Pero tiene de negativo que se formulan muchas preguntas y se razona bien poco, lo que a estas alturas es paradójico, y pone de evidencia un déficit muy considerable.

En efecto, han pasado muchos años desde que en 1992, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, se vislumbrara que la Unión Europea tomaba un rumbo seguro hacia la unidad política, fuera cual fuera la forma en que la misma se concretara, como si de una reforma ilustrada se tratara, sin apenas contar con los ciudadanos europeos. Ahora, aparentemente, se estaría devolviendo una cierta capacidad de decisión a los ciudadanos, a través de la Convención, que en ningún caso puede entenderse, como algunos parecen pretender, una asamblea constituyente¹. Pero, la citada apariencia, incluso la buena intención, está teñida de sombras. ¿Por qué la Declaración de Laeken no se pregunta de modo inequívoco si los ciudadanos de Europa queremos darnos una forma política definida y se nos da a elegir entre varias opciones? Esa pregunta ni siquiera tiene lugar. Las preguntas de Laeken son temerosas y, a mi juicio, no se corresponden a las preguntas decisivas que debieran haberse sometido a los ciudadanos europeos.

Un proceso constituyente necesita claridad y en este proceso, en el caso de que fuera un proceso constituyente, ha faltado claridad desde un principio. El mismo reproche de falta de claridad se podría hacer si fueran otras las intenciones de los mandatarios europeos. Claridad y transparencia son valores de la democracia que no concurren en el proceso en que estamos incursos, por lo que es improbable que del mismo salga alguna luz.

Bajo estas premisas vamos a analizar el sistema competencial de la Unión así como las relaciones del mismo con el sistema normativo vigente.

II. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA UNIÓN EUROPEA

1. ¿Una cuestión técnica o de índole política?

Como antes he referido, el sistema de distribución de competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea que es objeto de la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza (*«la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros que respete el principio de subsidiariedad»*) es uno de los puntos que deberán afrontarse en la Conferencia inter-

¹ Vid. Enrique BARÓN CRESPO, «Por una Convención constituyente», en *El País* de 6/3/2002, pág. 14, así como el interesante manifiesto firmado por personalidades que han desempeñado funciones en el gobierno de la Unión, «Europa: renovarse o naufragar», encabezado por Giulio ANDREOTTI, en *El País* de 15/12/2001, pág. 5. Vid. también el artículo de Joseph BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, «Elogio crítico de la Convención Europea», en *El País*, de 21 de junio de 2002, pág. 16.

gubernamental de 2004. Pues bien, la primera cuestión que es preciso plantearse es la naturaleza de este tema: ¿Se trata de un asunto de naturaleza netamente técnica o bien es una cuestión de principio que afecta a la arquitectura misma de la Unión?

No cabe duda de que la pregunta tiene aspectos técnicos relevantes. De modo que, aunque no se tratara de dar paso alguno significativo en lo relativo a la construcción política europea, sería conveniente la reflexión sobre el que pudiéramos denominar sistema de distribución de competencias que se deduce de los Tratados que, no es ningún secreto, es notablemente mejorable. Por ello, existen motivos más que sobrados para plantear esta cuestión a nivel técnico, pues el sistema de distribución de competencias no es, precisamente, un modelo de claridad y eficacia.

Hay que decir inmediatamente que los sistemas de distribución de competencias no son neutrales. Pueden estar diseñados de un modo claro, preciso, o por el contrario de un modo complejo e incluso confuso o contradictorio. Pero, la perfección técnica de un sistema de distribución de competencias es un parámetro de medición que poco tiene que ver con su significación política, o con su capacidad de afectar a la concepción política misma de la organización de que se trate, nacional o internacional.

A mi juicio la intención final de la Declaración 23 del Tratado de Niza no es clara, más bien todo lo contrario. Pero lo razonable, a la vista de los textos y sus antecedentes, es considerar que los jefes de Estado y de Gobierno responsables de la pregunta formulada no han excluido ninguna de las vertientes que de la misma pueden deducirse y que, por tanto, procede afrontar tanto la vertiente política como la vertiente técnica del sistema de distribución de competencias, que en ocasiones son inescindibles.

2. El sistema de atribución de competencias vigente

El principio ordenador de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros es el de atribución (*principio de atribución*), que se deduce de modo expreso del artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea², que tiene el valor de principio interpretativo del Derecho de la Unión Europea. En este sentido se habría expresado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con rotundidad a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea³. Si bien es posible sostener, pese a la opinión extendida de que la vigencia de dicho principio habría sido el resultado de cambio substancial operado por el Tratado de Maastricht⁴, que el principio de atribución rige en el Derecho comunitario desde la fundación de las Comunidades.

² Dice así: «La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna».

³ Ver por todos el Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 2/94, de 28 de marzo de 1996, emitido con arreglo al apartado 6 del artículo 228 del TCE, en especial los apartados 23 y sigs. del mismo.

⁴ En este sentido el documento de la Convención Europea (CONV 17/02), de 28 de marzo de 2002, también la nota de D.Vytenis POLIVAS ANDRIUKATIS, miembro de la Convención, titulada «Delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros», Bruselas, 26 de julio de 2002 (CONV 214/02).

De dicha configuración, a priori, podría deducirse que los conflictos competenciales entre la Unión Europea y los Estados miembros no serían significativos, o no lo serían de mayor grado que los conflictos que tienen lugar en los Estados descentralizados entre los poderes centrales y las autonomías, regiones o Länder. Sin embargo, este no es el caso del sistema de distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros. No me refiero a los problemas interpretativos que pueden surgir en los sistemas más depurados de distribución de competencias, en que el legislador haya perseguido y conseguido dibujar en los textos legales un sistema claro, sino a otra suerte de problemas que suscitan los Tratados y que derivan de que el legislador ha configurado un sistema de gran complejidad, en unas ocasiones deliberadamente, en otras como resultado del carácter de alubión del Derecho de la Unión, o como consecuencia de la doble naturaleza intergubernamental y supranacional de las Comunidades y de la Unión, o, en fin, como producto de la aplicación de técnicas jurídicas deficientes.

El caso es que se encuentran en los Tratados preceptos completos, en que se indican con claridad las competencias atribuidas, los objetivos de las mismas, el instrumento o instrumentos jurídicos mediante los que deben actuarse y el procedimiento o procedimientos para ejercerlas⁵. Sin embargo, junto a éstos en otros supuestos se contienen sólo algunos elementos de los antes referidos, aunque no todos, lo que ha exigido que el Consejo de la Unión complete las deficiencias de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 308 del TCE⁶. No faltan tampoco los casos en que los Tratados hacen referencia tan sólo a objetivos que la Comunidad debiera alcanzar sin atribución ni de la competencia, ni del instrumento, ni del procedimiento que debe utilizarse para alcanzar los objetivos en cuestión, casos en que en muchas ocasiones se ha actuado invocando incorrectamente el artículo 308 del TCE. El resultado de todo este conjunto de factores es determinante de la complejidad del sistema.

No es un problema menor el reparto interno de las competencias atribuidas a la Unión entre las Instituciones de la misma. No lo es por varias razones entre las que destaca la circunstancia de que haya influido en las pretensiones de los parlamentos nacionales y regionales de los Estados miembros de participar en la creación directa e indirecta del Derecho de la Unión. Así, la marginación del Parlamento Europeo en la creación de grandes sectores del ordenamiento jurídico comunitario (porque no participa, o porque participa de modo debilitado) podría ser una de las causas que ha servido para animar a los parlamentos nacionales y regionales a sustituir al Parlamento Europeo, por considerar aquéllos que este último no está en condiciones de ejercer plenamente la función que ejercen los parlamentos en los sistemas democráticos de los Estados miembros. Por lo demás, la naturaleza particular de la Unión, con el potente elemento intergubernamental que representa el Consejo, constituye un sistema de equilibrios delicados que, a todas luces, se pretende preservar, para lo que resulta

⁵ Documento de la Convención Europea (CONV 17/02), de 28 de marzo de 2002.

⁶ Aunque se ha exagerado la trascendencia de lo que puede considerarse una práctica desviada (Weiler).

crucial el reparto de competencias que se lleve a cabo en el interior de la Unión. También en esta materia se aprecia la necesidad de clarificar el sistema de atribución de competencias, que debiera ser acompañado de una más clara designación de los instrumentos y procedimientos jurídicos adecuados para el ejercicio de las mismas. Sin embargo, en este lugar no prestaremos una atención singular a esta cuestión que nos desviaría de la línea marcada por la Declaración de Laeken que nos proponemos seguir.

Tampoco abordaremos aquí la distribución entre la Unión (ni dentro de la Unión) y los Estados miembros de las competencias ejecutivas. Nos referiremos al sistema de distribución de competencias en general y, en particular, a las competencias normativas. Queda por tanto para otra ocasión el complejo e interesante asunto del ejercicio de las competencias ejecutivas que se derivan del Derecho de la Unión, que por sus dimensiones merecería un tratamiento singular que no es posible dar aquí.

Veamos de un modo más concreto algunos de dichos problemas. Básicamente, los Tratados atribuyen a las Instituciones comunitarias competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias concurrentes. Pero esta clasificación no es, por otra parte, generalmente admitida⁷. Así, por ejemplo, un documento interno de la Convención Europea, fechado el 28 de marzo de 2002, clasifica las competencias legislativas en: exclusivas, compartidas y complementarias, sin la mayor explicación⁸. Y los autores clasifican de modo dispar los tipos de competencias de las Comunidades europeas⁹.

A mi juicio la clasificación más adecuada es la de diferenciar competencias exclusivas, competencias concurrentes y competencias compartidas, con las matizaciones que haremos a continuación.

2.1. Competencias exclusivas

La atribución de competencias exclusivas a la Unión sobre una materia no se produce en los Tratados de manera expresa como sucede, por ejemplo, en la Constitución española de 1978 (artículos 148 y 149), aunque no sea nuestro texto fundamental un ejemplo de perfección técnica. En ningún caso se utiliza a lo largo de los Tratados el término exclusividad. La exclusividad competencial es preciso deducirla de los Tratados. Operación que en algunas ocasiones es fácil y que en otras es sumamente com-

⁷ Vid a título de ejemplo: José MARTÍN Y PÉREZ NANCLARES, *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, MacGraw-Hill, Madrid, 1997; Joel RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés*, 3.ª edc., LGDL, París, 1999, págs. 469 y sigs.; Antonio TIZZANO, «Les competences de la Communauté», en *Trente ans de droit communautaire*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1981, págs. 45 y sigs. Vid. también las aportaciones de von Bogdandy/Bast, Chiti y Dfiez-Hochleitner, que se citan en la bibliografía consultada que figura al final de este trabajo.

⁸ Vid. Nota núm. 6.

⁹ Entre los muchos ejemplos puede citarse a A. VON BOGDANDY/J. BAST «El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, 2002, pág. 33 y sigs., donde diferencia competencias exclusivas, competencias concurrentes, competencias paralelas y competencias no regulativas.

pleja. Así, por ejemplo, en el artículo 26 del TCE se establece que *«El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, fijará los derechos del arancel aduanero común»*, precepto del que se deduce, junto con otros preceptos como el 131 del TCE, que la Comunidad tiene atribuida la competencia exclusiva para la determinación del arancel aduanero común, que excluye el establecimiento por los Estados miembros de aranceles nacionales. Resulta obvio que nada impedía que se hubiera establecido de modo expreso un texto como el que sigue: *«La Comunidad tiene atribuida la competencia exclusiva para el establecimiento del arancel aduanero común. Los Estados miembros no podrán dictar norma alguna en la materia, salvo que la Comunidad lo autorice expresamente. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, aprobará mediante reglamento el arancel aduanero común»*. Sin embargo no se ha utilizado la segunda fórmula, sino la primera. No quiere decirse que la segunda fórmula no plantee o no pueda plantear problemas, pero parece más clara que la primera.

Es posible referirse a competencias exclusivas sobre una materia cuando todas las competencias sobre la misma se atribuyan a la Comunidad y, del mismo modo, es correcta la referencia a competencia exclusiva en singular, cuando una o varias competencias del haz de competencias que recaen sobre una materia corresponda ejercerlas a la Comunidad con exclusión de los Estados miembros.

Pero, no es una tarea fácil deducir cuando tiene la Comunidad la competencia exclusiva sobre un materia. Se suele poner como ejemplo de competencia exclusiva la política comercial común¹⁰, lo que, sin embargo, es más que dudoso. Así el artículo 132.1 del TCE prevé directivas armonizadoras de las ayudas de los Estados miembros a las exportaciones hacia terceros países, o el artículo 134 del TCE reconoce la capacidad de los Estados miembros para adoptar medidas de política comercial en caso de urgencia, si bien sujetas a autorización y supervisión de la Comisión. De modo que incluso en el ámbito de la política comercial común se detectan competencias compartidas con los Estados miembros, o residuales de éstos, que desvirtúan el concepto de competencia exclusiva.

El otro ámbito material en que se advierte que la Comunidad concentra la mayoría de competencias es en el de la política monetaria de la zona euro. Si bien, incluso en esta materia, se advierten excepciones. Este sería el caso de las competencias residuales que conservan los Estados que se deducen, por ejemplo, del artículo 111 del TCE, que prevé la coordinación de las mismas. Se trataría de competencias que pudieran denominarse competencias internacionales de política monetaria de la Comunidad y de los Estados miembros. Habría, por tanto, algunas materias en que la Comunidad tendría el completo haz de competencias que versan sobre la misma, salvo excepciones, siendo ejemplo de las mismas las políticas comercial y monetaria.

¹⁰ Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y lo reiteran autores y documentos como, por ejemplo el antes citado de la Convención Europea de 28 de marzo de 2002 (05.04) (OR.fr) CONV 17/02

Cuando la Comunidad tiene el conjunto de las competencias sobre una materia debe regular la misma a través de reglamentos comunitarios que tienen la virtud de crear un derecho único y uniforme en el entero territorio de la Unión. La otra cara de la competencia exclusiva de la Comunidad es la exclusión de competencia de los Estados miembros, que sólo podrán entrar en una materia si la Comunidad lo prevé expresamente¹¹. Naturalmente, una materia cuyas competencias las detente en exclusiva la Comunidad puede friccionar con otras materias colindantes, puede tener *vis atractiva* sobre otras materias o competencias, o *vis expansiva*, con lo que los conflictos competenciales nunca pueden descartarse. Sin embargo, no cabe duda de que el ejercicio de competencias exclusivas es el que presenta, a priori, menores conflictos entre la Unión y los Estados miembros y es el que ofrece mayor claridad a los ciudadanos y a los operadores en general.

2.2. Competencias concurrentes

El panorama competencial que configuran los Tratados es, sin embargo, mucho más complejo. Por lo general en una misma materia se dan cita competencias exclusivas de las Comunidades (y de los Estados miembros) y competencias de las Comunidades no exclusivas, como pudieran ser las competencias complementarias, sustitutorias, reaccionales, para casos urgentes, etc. Por otra parte la concurrencia de competencias puede figurar en los Tratados, esto es ser de carácter originario, o de carácter derivado o sobrevenido, o como resultado de las relaciones entre la Unión y los Estados miembros. Las competencias concurrentes tienen en los Tratados múltiples formas que se prestan a otras tantas clasificaciones.

Un ejemplo de competencia de la Comunidad concurrente-complementaria se da en la cultura regulada en el artículo 151 del TCE. En virtud de dicho artículo la Comunidad tiene la competencia de fomento en materia cultural, competencia sujeta a estrechos límites, que se solapan o concurren con la competencia de los Estados miembros en materia de fomento, de modo que la Comunidad y los Estados pueden adoptar medidas de la misma naturaleza, subvencionando la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea, o la creación artística, etc. Este sería un ejemplo de *concurrentia perfecta*, en que los Estados miembros y la Unión Europea pueden ejercer sus competencias de modo simultáneo, lo que queda limitado, prácticamente, a las medidas de fomento, pues resulta obvio que no es posible la concurrencia perfecta de competencias sancionadoras, inspectoras, de control, etc. Sin embargo, incluso en este caso no son excluibles los conflictos de competencias, particularmente cuando a través de las medidas de fomento se producen auténticas regulaciones de una determinada materia. Por el contrario podría entenderse que se produce una *concurrentia imperfecta* de competencias de la Unión Europea con competencias

¹¹ Un ejemplo en los Reglamentos para la introducción del Euro (CE) del Consejo 1103/97 de 17 de junio de 1997 y 974/98, de 3 de mayo de 1998 (respectivamente DOCE L 162 de 19/6/97 y 130 de 1/5/98).

de los Estados miembros en los casos de competencias sustitutorias, reaccionales o de otro tipo que están condicionadas por la actuación o la ausencia de actuación de competencias por los Estados miembros.

2.3. Competencias compartidas

Los Tratados prevén también la compartición de competencias entre la Unión y los Estados miembros. El ejemplo paradigmático se da cuando los Tratados prescriben que la Comunidad dicte una directiva en una determinada materia que debe ser transpuesta por una norma de Derecho interno de los Estados miembros. Comunidad y Estados miembros legislan necesariamente sobre el mismo objeto y lo hacen en sintonía, de acuerdo con el procedimiento previsto en los Tratados. El derecho aplicable a una determinada materia en que se dan competencias compartidas es, necesariamente, el integrado por el conjunto de normas dictadas por la Comunidad y por los Estados miembros, pues la norma comunitaria no se extingue por la circunstancia de que los Estados miembros aprueben la norma o normas que les corresponda. Esto es, la directiva no se extingue con su transposición sino que junto a la norma de transposición integra el bloque normativo que rige una materia determinada. La compartición puede tener como cauce otros instrumentos jurídicos, además de las directivas. En particular, y en el marco de la política económica, las recomendaciones que contienen orientaciones generales de política económica precisan ser completadas por disposiciones de los Estados miembros. Incluso, los propios reglamentos comunitarios pueden convertir una competencia exclusiva en competencia compartida, dando entrada a la legislación de los Estados miembros allí donde no estaba prevista¹². La devolución de una competencia a través de un reglamento presenta ciertos problemas, y no debe ser nunca instrumento para reorganizar el sistema de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Es decir, la técnica de la compartición de competencias exige que los Estados miembros y la Unión Europea tengan competencia sobre la misma materia a través de un proceso ordenado de producción de normas jurídicas, o en la ejecución de las mismas, mientras que la concurrencia de competencias remite a ejercicio de potestades que no están integradas en un mismo proceso de producción normativa, aunque no siempre se ejercen independientemente unas de otras.

El problema está en que la atribución de competencias puede ser más clara de lo que lo es en la actualidad, de modo que los preceptos que encabezan los distintos títulos o capítulos expresaran con nitidez cuáles son las competencias de la Comuni-

¹² Cuestión diferente es si se ajusta al Derecho comunitario que la Unión cuando debe dictar un reglamento pueda dar entrada en la regulación de una materia a los Estados miembros sin la autorización expresa de los Tratados, en la medida en que rija en el Derecho comunitario el principio de indisponibilidad por las Instituciones del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Particularmente teniendo en cuenta que cuando se ha atribuido una competencia exclusiva a la Comunidad el principio de subsidiariedad tiene vetada su entrada.

dad y cuáles las de los Estados miembros. Cosa bien diferente es que la distribución de competencias actual deje de ser compleja, aunque clara. Así, por ejemplo, la libertad de circulación de los trabajadores en la Unión Europea puede simplificarse de modo que se atribuya al Consejo el conjunto de competencias en juego. Pero, si finalmente se opta porque en esa materia convivan competencias exclusivas y competencias compartidas, el texto podrá ser claro pero el ejercicio de competencias no estará exento de complejidad, porque inevitablemente donde existen diferentes tipos de competencias que pueden ser actuadas por diferentes operadores sobre una misma materia son difícilmente evitables las fricciones competenciales, que no siempre son fáciles de resolver. Este es el caso de la circulación de trabajadores en la Unión Europea en donde se dan cita competencias de la Comunidad y de los Estados miembros, esto es competencias exclusivas, concurrentes y compartidas.

2.4. *Los objetivos como parámetro para el ejercicio de las competencias*

Recientemente se ha vuelto a sugerir¹³ que las competencias de las Comunidades vengán determinadas por los objetivos asignados a las Comunidades en los Tratados. Se trata de una apuesta decidida por incrementar el protagonismo de la Unión Europea. Pero a la propuesta pueden ponerse objeciones importantes, técnicas y de fondo. Por de pronto hay que decir que los objetivos comunitarios, ya en la actualidad, sirven para orientar el ejercicio de las competencias comunitarias. En efecto, los objetivos de la Unión y las Comunidades se enuncian con carácter general en los artículos 2 del TUE y del TCE, y en otros preceptos los Tratados enuncian objetivos menores o singulares. Y, no cabe duda, de que los objetivos suponen límites positivos y negativos a la actuación de las competencias comunitarias. Pero, que los objetivos orienten y limiten la actuación de la Unión es bien diferente a que sólo se contemplen los objetivos y no se determinen las competencias específicas, los sujetos y los procedimientos. La mera determinación de los objetivos, dejando libertad a las Instituciones para que eligieran los medios oportunos para llevarlos a cabo sería el reverso de un sistema presidido por el principio de atribución de competencias, que introduciría un nivel de indefinición e inseguridad jurídica para los Estados miembros y para los ciudadanos imposible de aceptar.

2.5. *El principio de subsidiariedad*

El principio de subsidiariedad ha sido considerado por algún autor¹⁴ como un título de atribución de competencias, sin embargo parece más adecuado considerarlo como un principio limitativo, o condicionante, del ejercicio de competencias no exclusivas derivadas de títulos de atribución.

¹³ Entre otros Ana PALACIO, «¿Quién teme a la UE?», en *El País*, de 29 de abril de 2002, pág. 12

¹⁴ Vid. J. BARNES, «La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, mayo/agosto, 2001, pág. 68 y sigs.

En la medida en que el principio de subsidiariedad opere con mayor intensidad la complejidad será mayor¹⁵. En efecto, aunque la Comunidad tenga atribuida una determinada competencia, si ésta no es exclusiva, por tanto si es concurrente o compartida (o cualquiera otra modalidad), su ejercicio sólo podrá tener lugar con carácter residual, superado el procedimiento previsto en el Protocolo sobre el principio de subsidiariedad que desarrolla ampliamente lo previsto en el artículo 5 del TCE. Así, una aplicación rigorista del principio de subsidiariedad conduciría a no poder determinar *a priori*, del análisis del articulado del Tratado, si una competencia no exclusiva atribuida a la Comunidad debe ser ejercida por la misma o por los Estados miembros.

Si se trata de que los ciudadanos identifiquen con claridad los responsables de las diferentes competencias en las diferentes materias, añadiendo transparencia al proceso de ejercicio de las mismas, el sistema actual sazonado con el principio de subsidiariedad es todo lo contrario a dicho objetivo clarificador.

No cabe duda de que en la actualidad en la Unión todos los ciudadanos somos conscientes de que las competencias monetarias residen en la Comunidad Europea y que el BCE es la autoridad monetaria (posición que comparte con el Consejo que tiene competencias normativas fundamentales). El sistema es claro porque resulta evidente la competencia exclusiva de la Comunidad (o prácticamente exclusiva) y, por tanto, no cabe duda de quién fija los tipos de interés que nos afectan a todos directa o indirectamente. Pero, lo dicho para la política monetaria no puede aplicarse a la mayoría de las materias en que la Comunidad tiene competencias concurrentes o compartidas con los Estados miembros, en que, en la mayoría de los casos, la identificación de las responsabilidades de la Comunidad y de los Estados miembros resulta difícil de comprender, incluso para los especialistas. La cuestión es, no obstante, si la concurrencia o compartición de competencias es razonable o inconveniente para los fines comunitarios y, desde luego, para la deseable transparencia e identificación de los responsables. De ser necesaria la complejidad lo que habría que hacer es explicarla y de no ser necesaria corregirla. Pero no creo que fuera conveniente, en aras de la claridad, simplificar el sistema de modo que sólo se atribuyeran a la Comunidad competencias exclusivas (que por otra parte tampoco excluyen definitivamente los conflictos de competencias).

Así, la contradicción que se aprecia entre dos objetivos, el de la claridad y el de la subsidiariedad, no hace sino poner de evidencia la naturaleza singular de la Unión.

2.6. El sistema de distribución de competencias como instrumento para la unidad política de la Unión Europea

La modificación del sistema de distribución de competencias vigente en la actualidad sería una vía óptima para afrontar un nuevo paso en la construcción europea.

¹⁵ Vid., por el contrario, la propuesta de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que postula un mayor peso específico de dicho principio, «Sobre la necesaria elevación del rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.

Para lograr dicho propósito sería preciso consolidar el principio de atribución, como principio central del sistema, en el que habría que introducir leves matices, respetando la interpretación efectuada por el TJCE.

La cuestión substancial se encuentra, por tanto, en si en 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno aprovecharán la oportunidad de clarificar el sistema de distribución de competencias, entre la Unión y los Estados miembros, en base a un procedimiento diferente al de atribución casuística de competencias que rige en la actualidad. Una de las opciones al sistema vigente sería la de establecer listados de competencias acompañados de procedimientos y reglas para dilucidar las controversias. Para ello, son válidos varios sistemas entre los que destacan el autonómico español y el federal alemán. La adopción de un sistema de listado de competencias de la Unión y otro listado de competencias de los Estados miembros aproximaría la Unión Europea al modelo federal y facilitaría dar nuevos pasos hacia la unidad política.

La operación, o las operaciones, no es fácil. Si pudiéramos partir desde cero, parece que lo adecuado sería determinar con claridad las competencias exclusivas de la Unión y los Estados miembros y las concurrentes y compartidas entre ambos, así como los procedimientos y reglas para solucionar las controversias. Pero el entramado normativo de los Tratados se resiste a una mera operación de clasificación de las mismas. Obsérvese, por ejemplo, el artículo 40 del TCE en que se permite al Consejo que elija la directiva o el reglamento para hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores. Es decir, se deja a la decisión de la Comisión y del Consejo que una materia se convierta en exclusiva o compartida (en este caso compartida y no concurrente). El artículo 40 es el ejemplo de casuismo, porque, además, le indica al legislador sin carácter exhaustivo cuál debe ser el contenido de las normas que se dicten. Para acabar de complicar las cosas se han dictado en aplicación de dicho precepto reglamentos del Consejo, reglamentos de la Comisión y directivas del Consejo. El entramado normativo que se ha creado en lo concerniente a la circulación de los trabajadores dificulta, a la postre, saber que competencias quedan en poder de los Estados, pues no cabe duda de que el Tratado, en su versión actual, permite que la Comisión y el Consejo puedan aumentar o reducir las competencias comunitarias. El artículo 42 TCE, dentro del mismo capítulo relativo a la libertad de circulación de los trabajadores, todavía es más impreciso, dejando mayor margen para la Comisión y el Consejo, pues les faculta a éstos para adoptar «medidas necesarias» en materia de seguridad social para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores.

Es decir, el margen de libertad de la Comunidad, a través de sus Instituciones, es considerable en materia de circulación de los trabajadores. Puede elegir el instrumento jurídico que le parezca oportuno (reglamentos o directivas), con consecuencias dispares (unificación o armonización) y la competencia se le atribuye atendiendo a la consecución de una determinada finalidad (la libre circulación de trabajadores), sin apenas limitaciones materiales (las indicados en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 39

y del art. 40). Si, además, se diera entrada al principio de subsidiariedad en esta materia lejos de añadir claridad se incrementaría la opacidad, pues la operatividad de este principio está pensada para desplegarse caso a caso, de modo que el nivel de incertidumbre sobre si es la Comunidad o son los Estados miembros los que deben legislar sobre una materia no puede establecerse a priori. La determinación apriorística de quién es el responsable se difumina extraordinariamente.

La claridad es una ventaja que se deriva de configurar las competencias en forma de listas, pero la claridad en ocasiones está reñida con la eficacia y, en consecuencia, con la consecución de los objetivos perseguidos por los Tratados. El texto del artículo 40 TCE impide determinar a priori la distribución de competencias entre las Comunidades y los Estados miembros, pero a la vez permite que la intervención de la Comunidad sea más flexible y que pueda practicarse el principio de subsidiariedad si se entiende necesario. El ejemplo tiene un extraordinario valor porque, como es bien sabido, el principio de subsidiariedad del artículo 5 del TCE no es operativo cuando se atribuyen competencias exclusivas a la Comunidad, de modo que el artículo 40 del TCE sería un ejemplo de posible operatividad de dicho principio en el marco de una competencia exclusiva, que se atribuiría a la Comunidad que, a través de sus Instituciones, determinara si procede o no convertir una competencia en exclusiva o en compartida.

El sistema de distribución de competencias vigente en la actualidad es indicativo de la naturaleza política de la Unión y las Comunidades, expresando claramente los componentes intergubernamentales y supranacionales que concurren en las mismas. De modo que resulta claro que una reforma de dicho sistema pudiera suponer una alteración sustancial de la naturaleza de la Unión y las Comunidades.

III. LAS PREGUNTAS DE LA DECLARACIÓN DE LAEKEN

La Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea ¹⁶ está dedicada en el primer apartado de su punto II a uno de los asuntos que según la Declaración núm. 23 del Tratado de Niza deberán abordarse en la Conferencia intergubernamental de 2004, esto es: «*La forma de esclarecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad*». La Declaración se estructura en cuatro apartados. El primero de los mismos lleva por título *Un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea* y consta de un breve preámbulo y una serie de preguntas organizadas en tres bloques. En el propio preámbulo se contienen una serie de afirmaciones y preguntas que voy a tratar de contestar reformulándolas como preguntas, a saber:

¿Se siente el ciudadano defraudado porque la Unión no responde a las muchas esperanzas que la misma suscita? o, por el contrario, ¿toma la Unión demasiadas iniciativas en ámbitos en que su intervención no es siempre indispensable?

¹⁶ El texto completo de la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea se reproduce como documento en este número de la Revista.

¿Debe aclararse el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros simplificándolo y ajustándolo a la vista de nuevos desafíos?

¿Deben devolverse competencias a los Estados, al contrario deben atribuirse más competencias a la Unión, o ampliarse las competencias que ya tiene?

Las preguntas propiamente dichas que formularía la Declaración ligadas a las anteriores serían:

¿Cómo hacer más transparente el reparto de competencias?

¿Podríamos a tal fin hacer una distinción más clara entre tres tipos de competencias las competencias exclusivas de la Unión, las competencias exclusivas de los Estados miembros y las competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros?

¿A qué nivel se ejercitan las competencias de la manera más eficaz?

¿Cómo aplicar aquí el principio de subsidiariedad?

¿No debería precisarse que toda competencia que no esté atribuida por los Tratados a la Unión corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros?

¿Cuáles son las consecuencias de ello?

En un segundo apartado la Declaración se interroga sobre si interesa proceder a un reajuste en el reparto de competencias y, para ello, entra a considerar cuáles son las técnicas más adecuadas para formular correctamente la política exterior y de seguridad común, o cómo coordinar mejor las políticas económicas de los Estados miembros, asuntos estos en los que no vamos a entrar por desbordar el objeto de estas páginas.

Finalmente la declaración se interrogará sobre:

¿Cómo puede garantizarse que un renovado reparto de competencias no suponga la ampliación de competencias de la Unión o un asalto de competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones? ¿Cómo no debilitar la dinámica europea? ¿Deben revisarse los artículos 95 y 308 ?

Trataremos a continuación de contestar las preguntas anteriores.

A) *¿Se siente el ciudadano defraudado porque la Unión no responde a las muchas esperanzas que la misma suscita? o, por el contrario ¿Toma la Unión demasiadas iniciativas en ámbitos en que su intervención no es siempre indispensable?*

La primera pregunta que se deduce del preámbulo de la declaración de Laeken es una especie de desiderátum, porque para contestar dicha pregunta es necesario resolver una cuestión previa, esta es: ¿qué queremos que sea la Unión Europea?

Los que consideran que la Unión Europea debe avanzar hacia la unidad política piensan que hay que incrementar la presencia de la Unión en determinados ámbitos competenciales y, probablemente, consideran que no se debe retroceder en ninguno de los ámbitos en que la Unión está presente. Por el contrario, los que quieren menos Europa, sin duda alguna, con carácter general, y salvo excepciones, consideran que la

Unión adopta demasiadas iniciativas, y llegan a la conclusión de que el presupuesto de la Unión es excesivo, pues para los que quieren menos Europa, las Instituciones comunitarias no deben pasar de ser organismos reguladores del mercado y para dicha finalidad el presupuesto pudiera ser muy inferior al actual (piénsese lo que significaría renacionalizar la política agrícola común que supone cerca del 50 % del presupuesto comunitario).

Obsérvese que, además, la formula utilizada al hacer la pregunta que estamos contestando es intencionada. Así, no se pregunta: ¿Toma la Unión pocas iniciativas en ámbitos en que su intervención es indispensable?, sino justamente lo contrario. Lo que podría denotar, a falta de las explicaciones que razonablemente debieran haber acompañado la Declaración, un posicionamiento de los Jefes de Estado y de Gobierno contradictorio con otros pasajes de la misma Declaración (como el que proclama «El ciudadano alberga a menudo esperanzas con respecto a la Unión Europea a las que ésta no siempre da respuesta», al inicio del apartado II).

Ahora bien, dicho lo anterior, cabría una tercera interpretación de la pregunta en el sentido de que estaría evocando la necesidad de reconsiderar con carácter general los cometidos de la Unión. Esto es, se estaría postulando un replanteamiento de las competencias de la Unión con objeto de dilucidar su sistema competencial.

En definitiva, la pregunta que contestamos nos remite a la concepción misma que tengamos de la Unión Europea y de dicha concepción se derivará que consideremos que la Unión debe aumentar o disminuir sus responsabilidades.

B) ¿Debe aclararse el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros simplificándolo y ajustándolo a la vista de nuevos desafíos?

La cuestión que aquí planteamos como pregunta en el texto de Laeken es una afirmación, una afirmación triple. La primera cuestión, esto es, la de si debe aclararse el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros debiera tener una respuesta unánime. Si el reparto de competencias no es claro, como parece, debiera aclararse: por imperativo del principio de seguridad jurídica, así como para posibilitar el ejercicio y el control jurisdiccional de las mismas. (La pregunta no deja de ser una perogrullada).

No cabe duda de que la claridad no es una de las virtudes que adornan el sistema actual, de modo que todo esfuerzo por clarificar el panorama competencial es conveniente. En particular y en relación con los Estados descentralizados la conveniencia es mayor. La claridad en la distribución de las competencias debiera ser el primero de los postulados a los que atendiera el legislador. La claridad redundaría en la reducción de los conflictos competenciales que tienen consecuencias muy desfavorables para la Unión y los Estados miembros, pero también para los ciudadanos y para la credibilidad misma del sistema. Pero, dicho lo anterior, hay que preguntarse qué entendemos por falta de claridad, al margen de los aspectos meramente técnicos, de gran relevancia, que deben afrontarse en todo caso. Así, puede aclararse el sistema «simplificándolo» y «ajustándolo a la vista de los nuevos desafíos». Aclarar simplificando. Pero

la simplificación es una de las opciones, no es la única. Antes analizamos esta cuestión y concluimos que hacer menos complicado el sistema de reparto de competencias es en todo caso conveniente, pero no siempre es fácil simplificar lo que es complicado cuando la complejidad no es una deficiencia sino una consecuencia del sistema mismo.

La tercera pregunta es una obviedad: ¿acaso alguna organización no desea atender los nuevos desafíos que se le presentan? Sólo que llevar a cabo dicho objetivo exige una revisión completa de la arquitectura de los Tratados, operación que no parece estar entre los planes de los actuales líderes europeos.

La Declaración de Laeken se asemeja a la metáfora del pirómano convertido posteriormente en bombero de sus propios incendios, pues parecería como si los Estados miembros no tuvieran responsabilidad alguna de haber llevado a la Unión a la situación actual de complejidad competencial y ordinamental.

C) *¿Deben devolverse competencias a los Estados, al contrario deben atribuirse más competencias a la Unión, o ampliarse las competencias que ya tiene?*

La tercera pregunta es, en cierto modo, una reiteración de la primera porque afecta a la concepción misma de la Unión Europea. Obviamente, no son pocos los que están postulando una renacionalización de competencias comunitarias (piénsese en la agricultura desde las perspectivas alemana y británica). Sin embargo, los que postulan más Europa, salvo excepciones, son de la opinión de que deben atribuirse a la Unión más competencias y un presupuesto más elevado que el actual.

No obstante lo dicho, la pregunta que contestamos plantea para los que quieren más Europa la disyuntiva de cuál es el método más adecuado para que la Unión incremente su peso: ¿atribuirle más competencias?, ¿ampliar las competencias actuales?, o (lo que no se contempla en la pregunta) ambas cosas, más competencias y ampliación de las mismas. La atribución de más competencias, así como la ampliación de las mismas, está íntimamente ligada al presupuesto de la Unión, hasta el punto de que debiera haberse mencionado esta circunstancia en la Declaración de Laeken sin la que la pregunta carece de sentido. Si nos dirigiéramos a un sistema de corte federal (debe tenerse en cuenta que en los mismos la autoridad federal suele manejar en torno al 30 % gasto público) sería preciso incrementar de modo extraordinario el presupuesto actual que no supera el 1.27 % del PIB de los Estados miembros.

El federalismo, por muchos invocado como meta próxima, exigiría transformaciones sustanciales desde el punto de vista competencial, a no ser que estemos ante la utilización formal del concepto federal que sería del todo fraudulento. Así, lo primero que debe aclararse por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros es si quieren dar pasos firmes o no hacia un modelo de corte federal y sólo a partir de dicha contestación es posible, a su vez, contestar de modo solvente la pregunta formulada.

A mi juicio, lo he escrito en varias ocasiones, el obstáculo principal, que no el único, para dar pasos hacia una Europa unida políticamente son las clases políticas dirigentes de los Estados miembros. Éstas quisieran que se produjera un milagro, que

la unión política nos hiciera respetables en el escenario internacional sin que los Estados miembros, y por tanto sus líderes, perdieran protagonismo internacional. Pero incluso los que creen en los milagros debieran saber que tal milagro no es posible. Si la construcción política de Europa no se detiene será a costa de la reducción del protagonismo político de los líderes nacionales, que en la actualidad se han convertido en un estorbo para Europa porque resulta improbable que los líderes europeos se hagan el haraquiri, un sacrificio de esta naturaleza exige una talla política y ética que a todas luces no se da en la actualidad, razón (o más bien sinrazón) por la que estamos condenados a la preservación de un modelo que comienza a ser también ineficaz.

La pregunta planteada se puede afrontar también desde una óptica técnica. Esto es, la de la mayor o menor eficacia que se deriva del ejercicio centralizado o descentralizado de competencias. Perspectiva que no debiera olvidarse en ningún caso. A mi juicio, no deben sacralizarse las técnicas jurídicas en el sentido de que la centralización de competencias en la Unión fuera más o menos adecuada que la descentralización de competencias en los Estados miembros (y sucesivamente en las comunidades, regiones, Länder o entes locales). Se trataría, simplemente, de no perder de vista a los destinatarios de las normas, los personas físicas en primer lugar y las personas jurídicas en segundo lugar, y adoptar la técnica más adecuada para satisfacer los derechos y expectativas de los mismos.

Ahora afrontaremos las preguntas concretas que se plantean en la Declaración.

D) *¿Se pueden distinguir con más claridad los tres tipos de competencias, exclusivas de la Unión, las competencias exclusivas de los estados miembros y las competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros?*

La pregunta afronta una de las cuestiones técnicas más complejas, aunque su formulación sea un tanto deficiente. En efecto, los Tratados no son el paradigma de la claridad en lo concerniente a la forma en que se atribuyen competencias a las Comunidades y, en consecuencia, dicha falta de claridad dificulta el establecimiento de los límites entre las competencias de los Estados miembros y la Unión.

Pero, para contestar esta pregunta es preciso hacer algunas aclaraciones previas. En primer lugar, en la pregunta se hace referencia a tres tipos de competencias. Competencias exclusivas de la Unión, competencias exclusivas de los Estados miembros y competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Las dos primeras categorías son aparentemente claras. La tenencia de una competencia exclusiva por la Unión significa que en relación con una determinada materia, o en relación con un sector de la misma, sólo sería posible la legislación de la Unión, con exclusión de la legislación de los Estados miembros (salvo que la Unión pudiera requerir la colaboración de los Estados miembros, véanse como ejemplos los reglamentos para la introducción del euro, aunque se trataría de una suerte de legislación compartida). El instrumento adecuado para ejercer la competencia exclusiva sería el reglamento, debiendo descartarse las directivas y otros instrumentos normativos.

En segundo lugar se hace referencia a los casos en que los Estados tengan competencias (debe entenderse exclusivas). La pregunta no deja de ser desconcertante porque lo cierto es que si los Estados tienen competencias exclusivas en una materia, salvo excepciones (como las del artículo 120 del TCE), no constan en los Tratados. Por lo general, debe entenderse que los Estados miembros tienen competencias exclusivas en aquellas materias en que los Tratados no han atribuido competencia exclusiva, concurrente o compartida, a la Unión o a las Comunidades.

Sin embargo, la respuesta a la pregunta formulada por la Declaración podría tener sentido en la medida en que se llegara a la conclusión de que en el caso de que los Tratados atribuyeran a los Estados miembros una competencia exclusiva, dicha atribución excluyera la posibilidad de que la Unión Europea, en base a principios como el de conexión u otros similares, extendiera sus competencias invadiendo competencias exclusivas de los Estados. Sin duda esta opción federalizante, alternativa a la utilización del principio de subsidiariedad, mejoraría el sistema actual en que sólo excepcionalmente se hace referencia en los Tratados a competencias exclusivas de los Estados miembros.

Un sistema de distribución de competencias que se basara en el principio de atribución de competencias a la Unión y a los Estados y que se completara con listas separadas de competencias es, probablemente, el mejor sistema de que disponemos desde un punto de vista técnico.

Pero, realmente, la cuestión planteada en último lugar nos remite a otra de mayor trascendencia, esta es la de quién debe detentar los poderes residuales en el sistema político Europeo: ¿los Estados miembros o la Unión? Desde el derecho comunitario vigente la cuestión tendría una respuesta muy sencilla: los poderes residuales los tendrían los Estados miembros, por virtud del principio de atribución del artículo 5 del TCE. A idéntica solución llegaríamos en el caso de que la Unión se configurara como una federación.

Por último queda la cuestión más compleja, la de las que la Declaración denomina competencias compartidas. La referencia a competencias compartidas no está exenta de problemas. A mi juicio, de modo estricto se puede decir que la Unión y los Estados miembros comparten una competencia normativa cuando participan en un procedimiento que tiene por objeto la aprobación sucesiva de normas que integran un conjunto normativo que regula una determinada materia. Esto sucede por antonomasia cuando la Unión es competente para dictar una directiva que debe ser transpuesta al Derecho interno por los Estados miembros. La regulación de la materia en cuestión, integrada por la directiva y las normas de transposición, es la expresión de la compartición de la competencia legislativa por la Unión y los Estados miembros. Lo mismo sucede con algunos reglamentos (los *no self executing*) y con algunas modalidades de recomendaciones (por ejemplo en el ámbito de la política económica).

Pero, al margen de la operatividad del principio de subsidiariedad, que no es caso estudiar aquí, puede hablarse de otras competencias como las concurrentes que, a su vez, son de varios tipos (complementarias, sucesivas, de reacción, etc.). Sobre estas

competencias nada se pregunta, a salvo de que se consideren todas las competencias no exclusivas competencias compartidas, lo que lejos de aclarar complica las cosas.

En todo caso se podría contestar la pregunta diciendo que, por supuesto, es posible distinguir con mayor claridad los distintos tipos de competencias. Para empezar llamando a las competencias exclusivas por su nombre, así como estableciendo una tipología completa de competencias y las correspondientes reglas que sirvieran para dilucidar los conflictos competenciales entre la Unión y los Estados miembros.

E) *¿A qué nivel se ejercitan las competencias de la manera más eficaz?*

A mi juicio, la pregunta debiera haberse formulado de otro modo, refiriéndola al sistema más eficaz para satisfacer adecuadamente los intereses de las personas físicas y de las personas jurídicas, pero en todo caso nos remite al tema de las técnicas para administrar.

Las soluciones abstractas y generales carecen de rigor y justificación. La política monetaria es un buen ejemplo de lo que quiero decir. Así, el ejercicio centralizado de las competencias monetarias es el mejor de los sistemas para gobernar dicha materia, y para satisfacer los intereses de los ciudadanos, al menos en nuestro tiempo. Sin embargo, dicho sistema no es generalizable a la totalidad del sistema competencial; por ejemplo a la cultura. Viceversa, la circunstancia de que no parezca concebible que las competencias culturales se ejercieran de modo centralizado en Europa (tampoco en los Estados miembros), y que la materia cultural aconseje un ejercicio descentralizado de competencias desde los niveles inferiores (municipios), no significa que la descentralización sea un modelo generalizable a otras materias. Así, las técnicas para administrar deben considerarse como tales sin empañarlas en todo caso de ideología. En unos casos lo más adecuado será gobernar centralizadamente y en otras ocasiones lo eficaz será gobernar descentralizadamente. Lo que habrá que tener en cuenta en todo momento es que la técnica utilizada sea la conveniente para obtener los objetivos del Tratado que no deben ser otros que los más convenientes para los intereses de los ciudadanos europeos.

F) *¿Cómo aplicar aquí el principio de subsidiariedad?*

La pregunta encierra la posición mayoritaria del Consejo que apuesta por la extensión del principio de subsidiariedad al entero sistema competencial. Lo primero que habría que decir es que la incursión del principio de subsidiariedad en el Derecho comunitario no ha servido precisamente para simplificar el ordenamiento jurídico comunitario, objetivo de la Declaración de Laeken, sino todo lo contrario. El principio de subsidiariedad presupone la existencia de un considerable número de competencias comunitarias no exclusivas, esto es concurrentes y compartidas entre la Unión y los Estados miembros, y, probablemente, esta circunstancia, que da entrada franca al principio de subsidiariedad, de acuerdo con el artículo 5 del TCE y el Protocolo sobre la subsidiariedad, tiende a hacer más complejo el sistema.

La circunstancia de que el principio de subsidiariedad, tal y como se ha formulado en el artículo 5 TCE y en el Protocolo del mismo nombre, no rija en ningún ordena-

miento interno de ningún Estado miembro descentralizado no es ni una casualidad, ni una deficiencia técnica, sino más bien todo lo contrario. Por tanto, la respuesta a la pregunta formulada por la Declaración sería que debiera reducirse el ámbito de aplicación y la intensidad de la aplicación del principio de subsidiariedad por el alto grado de inseguridad jurídica y de complejidad que introduce en el ordenamiento jurídico comunitario.

G) *¿No debería precisarse que toda competencia que no esté atribuida por los Tratados a la Unión corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros? ¿Cuáles son las consecuencias de ello?*

La pregunta, que en cierto modo he contestado antes, no deja de ser sorprendente porque de acuerdo con el artículo 5 del TCE, que consagra el principio de atribución de competencias, parecería claro que las competencias que no están atribuidas por los Tratados a la Unión y a las Comunidades corresponden a los Estados miembros, de modo que no se detecta problema alguno en este caso. Desde luego el artículo 5 del TCE es susceptible de mejor redacción en su primer apartado, pero no parece que los problemas surjan de dicho precepto sino de la atribución por los Tratados a la Unión y las Comunidades de competencias comunitarias no exclusivas.

A mi juicio, la pregunta podría apuntar a otra cuestión cual es la de si deben permanecer vigentes técnicas como la del efecto útil, o la del efecto necesario de los preceptos comunitarios, o la operatividad del principio de conexión. Pero de ser esta la cuestión que se plantea habría que decir que los límites últimos de las competencias de la Comunidad (y limitadamente de la Unión en lo que concierne a las políticas del TUE) deben ser el resultado de la interpretación jurisprudencial. No existe sistema alguno, por depurado que sea, que no presente problemas que no deban solucionarse en sede judicial.

H) *¿Cómo puede garantizarse que un renovado reparto de competencias no suponga la ampliación de competencias de la Unión o un asalto de competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones?*

La pregunta debiera haberse formulado de un modo más directo. Esto es: ¿cómo puede introducirse claridad y sencillez en el sistema de distribución de competencias sin alterar el reparto existente en la actualidad? En todo caso la pregunta que se formula lleva implícita la toma de posición de sus autores en el sentido de que lo más adecuado es que la, en su caso, conveniente modificación del sistema no afecte al reparto de competencias existente, esto es, a la concurrencia de lo intergubernamental y lo supranacional. Esta toma de posición de la Declaración, por otra parte, no deja de ser contradictoria con otras preguntas y afirmaciones que se hacen en la misma.

Si lo que se pretende por los autores de la Declaración, como parece, es una mera reforma técnica de los Tratados, esta toma de posición se podría haber manifestado al principio de la misma y no como colofón. La respuesta que, sin embargo, hay que dar es que la reforma técnica de apariencia más neutral puede traer consecuencias impre-

visibles e indeseadas. No existe un remedio jurídico universal para solucionar el problema que se plantea en la pregunta.

Cuestión diferente es la que se suscita en relación con las competencias de las regiones (Länder, comunidades autónomas, etc.). Si se pretendiera salvaguardar desde el Derecho de la Unión Europea las competencias de las regiones, considero que se estaría tomando un camino inadecuado. El reparto de competencias dentro de un Estado, como resultado de la distribución previa de competencias entre la Unión y los Estados miembros, debe ser una cuestión interna de los mismos que difícilmente puede recibir una solución homogénea. Por otra parte, no estoy seguro de que la Declaración de Laeken pretenda llegar tan lejos. Es conocido el debate que tiene lugar en la República Federal de Alemania en lo que concierne a los efectos del Derecho comunitario sobre el sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Länder, pero dicho problema interno no puede ni debe resolverse en sede comunitaria.

Finalmente la Declaración sigue preguntando: *¿Cómo no debilitar la dinámica europea?, ¿Deben revisarse los artículos 95 y 308?* Y lo cierto es que esta pregunta pone de evidencia las contradicciones que parecen haberse apoderado de los líderes europeos. Por una parte se quiere limitar a la Unión, pero no se quiere evitar su expansión. Se quieren afrontar los nuevos desafíos, sin otorgar más poderes y más presupuesto. Se quiere renovar el sistema competencial, sin que ello pueda suponer la modificación de la situación actual y, a su vez, no se quiere detener la dinámica comunitaria que ha consistido, desde la iniciación del proceso mismo de construcción europea, en incrementar las competencias de las Comunidades. En fin, parecería que se quiere una cosa y la contraria.

Tras el breve análisis de las preguntas de Laeken, que conciernen al sistema de distribución de competencias, no es difícil concluir que la Unión Europea atraviesa una de sus más agudas crisis de identidad. Es este un punto de la historia de la Unión y las Comunidades en que parece evidente que sus líderes, los que debían desempeñar el papel de conductores del proceso, no saben por dónde continuar. No se si dichos líderes se encuentran como un explorador perdido en la selva o en medio de un extenso desierto, pero no parece que tengan ni los instrumentos ni las energías suficientes para conducirnos en una buena dirección.

IV. EL SISTEMA NORMATIVO COMUNITARIO Y SUS DÉFICITS

Estrechamente unido al sistema competencial está el sistema normativo de la Unión y de las Comunidades. Por ello no es casual que las dudas que surgen en relación con éste último sean también considerables, razón esta por la que vamos a dedicar unas líneas al tema que, sin duda, presenta una amplitud que va más allá del objetivo de este trabajo.

El artículo 249 del TCE estableció una tipología normativa que ha sido desbordada en el interior de la Comunidad Europea y en el marco del TUE. En efecto, en el

marco del TCE es frecuente que se adopten «actos comunitarios» como «resoluciones», «conclusiones», «declaraciones», no previstos en los Tratados, cuyo régimen jurídico, por tanto, no está regulado en los mismos. Bien es cierto que los artículos 250 a 254 del TCE pudieran servir para dilucidar, junto con los reglamentos internos de las Instituciones, lo más relevante del régimen jurídico de los actos comunitarios que, eventualmente, pudieran tener algún alcance normativo. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de los «actos de la Unión Europea» a que se refiere el TUE. En dicho Tratado se mencionan una serie de instrumentos jurídicos (estrategias comunes, acciones comunes, etc.) sin referirse a su régimen jurídico sobre el que guardan igualmente silencio los reglamentos internos antes mencionados.

Por otra parte, los Tratados no establecen una separación clara entre normas y actos, ni existe un régimen general de estos últimos. Así, tanto los Tratados comunitarios como el Tratado de la Unión hacen referencia a actos comunitarios, medidas, medios para alcanzar determinados objetivos, etc, siendo preciso deducir la naturaleza normativa o ejecutiva de los preceptos que contienen dichas referencias. Esta falta de separación de actos normativos y actos ejecutivos, obviamente, tiene consecuencias negativas en orden al control jurisdiccional de los mismos.

Tan sólo de lo dicho, que no deja de ser una breve pincelada sobre la situación actual, se deduce que el sistema normativo es francamente mejorable. Muchas son las cuestiones que habría que afrontar para garantizar, al menos, los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Parece obvio, aunque en ocasiones lo obvio es lo más difícil de lograr, que habría que afrontar la separación de los actos ejecutivos de las normas comunitarias y establecer un régimen jurídico general para los primeros, con independencia de las singularidades que pudieran introducirse en la multiplicidad de procedimientos existentes¹⁷. Igualmente sería recomendable identificar con mayor claridad los actos de dirección política. Pero, los problemas se producen con la mayor intensidad, a juicio de la mayoría de la doctrina, en la ordenación de las normas. Cuestión esta en la que vamos a centrar la atención, por su directa relación con el sistema de distribución de competencias.

Un modo de clarificar el sistema de distribución de competencias es el de que el ejercicio de las mismas se corresponda a específicos instrumentos normativos. Así, si los Tratados establecen que una materia debe regularse mediante reglamento, debe entenderse que se ha atribuido a la Comunidad (o a la Unión) una competencia exclusiva. La razón es clara, los reglamentos suponen la unificación normativa de una determinada materia que excluye la potestad legislativa de los Estados miembros en la misma, desplazando, además, la legislación anterior de los Estados miembros dictada en la materia en cuestión. La identidad entre exclusividad y reglamento excluiría las frecuentes dudas actuales y facilitaría el control del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. De-

¹⁷ Ver el interesante documento de la Convención, «Los instrumentos jurídicos: sistema actual», Bruselas, 15 de mayo de 2002 (CONV 50/02).

biera plantearse, también, la procedencia de los reglamentos *no self executing*, que se practican sin base alguna en los Tratados y que pudieran desvirtuar su sentido, en la medida en que si los Tratados persiguen la unificación normativa de una determinada materia no parece justificado que el legislador ordinario contradiga dicha voluntad devolviendo a los Estados lo que los Tratados les privaron por voluntad de los mismos Estados. Esto es, convirtiendo una competencia exclusiva en una competencia compartida singular, en la medida en que la Comunidad pudiera reconvertir en el futuro dicha competencia compartida en competencia exclusiva. Obviamente, los reglamentos *no self executing* son muy valorados desde la perspectiva del principio de subsidiariedad pero, como dejamos antes aclarado, la subsidiariedad no debe operar en el ámbito de las competencias exclusivas de la Unión. Cuestión diferente es que los Tratados, como sucede en el artículo 40 del TCE, dejen a la Comunidad la opción de regular mediante reglamentos o a través de directivas, en cuyo caso podría ser operativo el principio de subsidiariedad sin grandes distorsiones, siempre que esto sucediera en casos excepcionales.

Por lo que se refiere a las competencias compartidas, tal y como antes las concepuamos, parece que el instrumento idóneo para su ejercicio es la directiva comunitaria. En relación con las directivas debe plantearse la procedencia o no de las directivas detalladas, esto es, las directivas que en lo relativo a su contenido normativo son idénticas a los reglamentos, al no poder los Estados miembros hacer otra cosa, en el proceso de transposición de las mismas, que reproducir su contenido normativo, determinar el rango de la disposición a transponer y el momento de la transposición dentro del plazo establecido por la directiva. El carácter de la directiva de norma de resultado, a la luz del artículo 249 del TCE, parece contradictoria con las directivas detalladas que realmente unifican la legislación de los Estados en una determinada materia, con la mera participación formal de los Estados miembros. En esta línea, el Protocolo sobre el principio de subsidiariedad ha reconocido la existencia de las directivas detalladas pero las considera excepcionales, entendiendo que la directiva estándar debe ser la directiva marco. La solución parece adecuada.

Sin embargo, no parece correcto que se utilice el instrumento de las recomendaciones como cauce para la compartición de competencias entre la Unión y los Estados miembros, como sucede, particularmente, en el ámbito de la política económica comunitaria¹⁸ en donde el TCE las ha consagrado, aunque no por ello dejen de ser una mutación normativa que debiera excluirse y que, en todo caso, no debiera proliferar.

Dicho lo anterior, trataré a continuación de contestar algunas de las preguntas de la declaración de Laeken en relación con el sistema normativo comunitario vigente. Éstas, al menos, serían las siguientes.

¹⁸ Vid. mi trabajo «Las recomendaciones en el marco de la política económica y monetaria: un ejemplo de mutación normativa», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 6 julio/diciembre de 1999, págs. 377 y sigs.

1. ¿Debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación?

La conveniencia de establecer un régimen general de los actos ejecutivos comunitarios (entre ellos los actos administrativos), diferenciándolos de las normas comunitarias redundaría en claridad del sistema, al menos desde la perspectiva del Derecho interno español.

Desde luego resulta conveniente diferenciar las que la pregunta denomina medidas legislativas de las medidas de aplicación, siempre que a unas y otras se les pretenda conectar un régimen jurídico diferente. En esa medida, sería conveniente regular los regímenes jurídicos de normas y actos. El régimen jurídico de las normas más relevantes del Derecho derivado (reglamentos, las varias modalidades de directivas y las recomendaciones) están y debieran seguir estando reguladas en los Tratados, pero nada impide que un desarrollo más específico de dichas normas tenga lugar en los reglamentos internos de las Instituciones, y por supuesto nada impide la regulación mediante reglamento del conjunto de disposiciones de variada naturaleza que emanan de las Instituciones. Este es el caso del régimen de la normativa que puede dictar el Banco Central Europeo regulado por reglamentos internos del propio Banco. Las llamadas medidas de aplicación sería igualmente conveniente tuvieran regulado un régimen de carácter general aplicable con carácter subsidiario a los regímenes especiales que pudieran ser aprobados por reglamento comunitario en sectores o materias determinadas. La deseable clarificación del régimen jurídico de las normas y los actos comunitarios, teniendo relevancia, no parece plantee problemas de difícil resolución.

Pero, la pregunta que respondemos va más allá inquiriendo si debe reducirse el número de instrumentos jurídicos existentes en la actualidad. Así, se hace referencia a «normas directas», «legislación marco» e «instrumentos no vinculantes (dictámenes, recomendaciones, coordinación abierta)». Hay que pensar que la mención a normas directas se refiere a los reglamentos y las decisiones (si bien estas últimas no siempre, aunque en algunas ocasiones, tienen naturaleza normativa). El régimen jurídico de reglamentos y decisiones es un asunto pacificado, como resultado de la jurisprudencia del TJCE cuya doctrina podría llevarse a los Tratados. No obstante, las decisiones en la práctica se han desnaturalizado y sería conveniente una revisión de este instrumento.

Por lo que se refiere a la que en la declaración de Laeken se denomina «legislación marco», esto es las directivas comunitarias (salvo que se esté pensando también en algunos reglamentos y recomendaciones, o en algunos instrumentos de TUE), como es sabido la práctica ha conducido a dos tipos diferentes: las directivas marco y las directivas detalladas. La modalidad de directiva detallada, que era de dudosa legalidad, como antes vimos, ha sido consagrada por el Protocolo relativo al principio de subsidiariedad, si bien se manifiesta en dicho Protocolo la preferencia de las directivas marco sobre las directivas detalladas. Dicho esto, y volviendo sobre la pregunta, hay que señalar que la misma vuelve a versar sobre la operatividad del princi-

pio de subsidiariedad, sólo que probablemente se pretenda su extensión, incluso, al ámbito de las competencias exclusivas de la Comunidad.

Finalmente, la declaración de Laeken se interroga sobre los ámbitos idóneos de la «coordinación abierta» y el «reconocimiento mutuo», cuando lo que debiera aclararse primero es la conveniencia de crear o consolidar nuevos instrumentos (en el caso de que lo sean) de carácter opaco que suponen la vulneración más flagrante del principio de seguridad jurídica que debe presidir la Unión Europea, considerada como el paradigma del Derecho. Las técnicas referidas no están contempladas en los Tratados, salvo que describan la posibilidad contemplada en los mismos de que en el mercado interior (o en otras materias) la armonización o aproximación de las legislaciones o actuaciones de los Estados miembros se lleven a cabo, sin acudir a los instrumentos jurídicos que suministran los Tratados, por los Estados miembros como resultado de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los mismos. El cumplimiento de los objetivos de la Unión directamente por los Estados miembros, de modo individual o por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales, está contemplado en los Tratados, pero no cabe duda que su proliferación puede conducir a fortalecer la vertiente intergubernamental de la Unión que, a todas luces arrojaría un alto grado de complejidad al ya complejo ordenamiento jurídico comunitario.

Lo que de nuevo sorprende en relación con el sistema normativo comunitario es que no se plantee en la Declaración de Laeken ninguno de los problemas importantes que se observan en el mismo. A este respecto, en las conclusiones del Consejo de Sevilla se han incluido cuatro comunicaciones de la Comisión que parecen apuntar en mejor dirección. Se trata de las Comunicaciones de la Comisión tituladas: «La gobernanza europea: legislar mejor (doc. 9809/02); Plan de Acción «Simplificar y mejorar el marco regulador» (doc. 9009/02 ADD1); Documento de consulta: hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo» (doc. 9809/02 ADD2), y sobre la evolución del impacto (doc. 9809/02 ADD3) (ver el Anexo VIII de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002). Pero dichos documentos plantean numerosos problemas y aportan escasas soluciones.

2. Principio de jerarquía *versus* principio de competencia en la ordenación del sistema normativo

De entre los debates abiertos a propósito del sistema normativo de la Unión Europea destaca el relativo a la introducción en el mismo del principio de jerarquía¹⁹. Dicho principio rige sin duda las relaciones entre el Derecho originario y el Derecho derivado, pero está ausente en las relaciones entre el Derecho comunitario y el derecho de los Estados miembros y apenas es operativo en las relaciones entre los diferentes «actos comunitarios» de naturaleza normativa, a excepción de los reglamentos ejecutivos de la Comisión de reglamentos del Consejo.

¹⁹ Vid. sobre el tema los trabajos de J. Cl. GAUTRON, «Un ordre juridique autonome et hiérarchisé» y A. TIZZANO, «La hiérarchisation des normes», ambos en *De la communauté de droit à l'union de droit*, LGDJ, París, 2000, respectivamente págs. 25 y sigs. y 153 y sigs.

Una de las características de los sistemas normativos democráticos contemporáneos es el de la descentralización de las potestades normativas antes monopolizadas por los Parlamentos nacionales. Así, aunque no existe una relación inexcusable entre descentralización normativa y democracia, lo cierto es que la idea de la descentralización resulta capital para comprender los Estados contemporáneos. El caso español anterior a la Constitución de 1978 es paradigmático y bien conocido. En el régimen de Franco había un solo legislador primario en el Estado (El Jefe del Estado con las Cortes), al que estaban subordinadas todas las normas que pudieran dictar otras autoridades unipersonales o colegiadas. Era el imperio del principio de jerarquía al que puso fin la Constitución de 1978 con la ruptura del monopolio legislativo de las Instituciones Generales (o centrales) del Estado, apareciendo junto a éstas las Comunidades Autónomas. Así, la Constitución junto a las Cortes Generales situó a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas con poderes legislativos no subordinados al Parlamento nacional. La explicación de esta nueva realidad se hizo mayoritariamente a través del denominado principio de competencia.

El Derecho comunitario y los Derechos internos de los Estados miembros (el de las Instituciones Centrales del Estado y el de las Comunidades Autónomas en el caso del ordenamiento jurídico español) se relacionan a través del principio de competencia, por mucho que los conflictos entre ambos se sustancien a través del principio de primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno. La posición que ocupa la Constitución en relación con el resto del ordenamiento jurídico interno y los Tratados de la Unión y las Comunidades Europeas en relación con el derecho derivado son semejantes. En efecto, tanto el Derecho originario (o lo que es lo mismo los Tratados Comunitarios y de la Unión Europea), como la Constitución española son jerárquicamente superiores respectivamente al Derecho derivado y a las leyes y demás normas jurídicas que integran el Derecho interno español. Es decir, el principio de jerarquía opera con todo rigor en el Derecho comunitario en las relaciones del Derecho originario con el Derecho derivado, como son relaciones de jerarquía las que existen entre la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico interno. No obstante surge aquí uno de los problemas más difíciles de resolver, cual es las relaciones entre el Derecho originario y las Constituciones de los Estados miembros, asunto en el que no podemos entrar en este lugar.

Pues bien, aparte de lo dicho, las relaciones de jerarquía brillan por su ausencia en el interno del Derecho comunitario en lo relativo a las relaciones de las distintas manifestaciones del Derecho derivado. No serán objeto de nuestro análisis las relaciones de jerarquía entre las normas comunitarias de derecho derivado y los actos o disposiciones dictados en ejecución de las mismas que, por otra parte, resultan obvias, a salvo de las decisiones de naturaleza ejecutiva que emanan directamente de los Tratados y que no están vinculadas a reglamentos comunitarios.

La circunstancia de que no existan relaciones de jerarquía en el diseño normativo que se deduce del artículo 249 del TCE y sigs. podría pensarse que no es una conse-

cuencia ineludible del principio de competencia que rige las relaciones entre la Comunidad y los Estados. Así, podría sostenerse que en el interior de un subsistema normativo las relaciones pueden ordenarse de un modo jerárquico. Desde luego, si en el orden interno las diferentes instancias que tienen poderes normativos estuvieran ordenadas jerárquicamente sería una contradicción que los productos normativos de los mismos no estuvieran a su vez relacionados jerárquicamente, es más, salvo excepciones (el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos en nuestro ordenamiento jurídico), sería un síntoma claro de que ambos operadores no están relacionados jerárquicamente. La dificultad en el caso que nos ocupa consiste en que las relaciones de jerarquía tampoco existen en el interior de la Comunidad Europea, en particular entre sus Instituciones (en particular entre el Consejo y la Comisión), fruto de la naturaleza singular de la Unión entre intergubernamental y supranacional, que no es ni caprichosa ni casual, como es bien sabido.

Es decir, el diseño de las normas comunitarias es en extremo dependiente del singular diseño político-jurídico de la Unión Europea, no asimilable al de los Estados-nación por muchas que sean sus semejanzas puntuales. Los equilibrios entre los poderes (o instituciones) muestran el rostro de la Unión como conjunto de organizaciones internacionales en que conviven el Consejo de naturaleza intergubernamental con la Comisión de naturaleza supranacional que junto al Parlamento, que representa a los pueblos soberanos de los Estados miembros, determina un equilibrio de poderes de extraordinaria complejidad, no siempre comprendida. Así, a mi juicio las apenas existentes relaciones de jerarquía entre las normas comunitarias es el resultado de esa suerte de equilibrio de las Instituciones. Y, por ello introducir en el sistema normativo de la Unión Europea el principio de jerarquía entre las normas emanadas de las distintas Instituciones no parece viable, a salvo de que se llevaran a cabo transformaciones substanciales en la arquitectura de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADAS

- ANDREOTTI, Giulio y otros, «Europa: renovarse o naufragar», manifiesto publicado en *El País*, de 15 de diciembre de 2001, pág. 5.
- BARNES, Javier, «La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, mayo/agosto, 2001.
- BARÓN CRESPO, Enrique, «Por una Convención constituyente», en *El País*, de 6 de marzo de 2002, pág. 14.
- BOGDANDY, Armin von / BAST, Jürgen, «El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.
- BORRELL FONTELLES, Josep, «Un análisis prospectivo de la nueva estructura de la Unión Europea», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.

- BORRELL, Josep; CARNERO, Carlos, y LÓPEZ GARRIDO, Diego, «Elogio crítico de la Convención Europea», en *El País*, de 21 de junio de 2002, pág. 16
- CHITI, Mario P., «¿Delimitación o reparto de competencias entre Unión Europea y Estados miembros», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.
- COLINS, Anthony M., «Flexibilité et Unión de droit», en *De la communauté de droit à l'union de droit. Continuités et avatars européens*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 2000.
- COMISIÓN EUROPEA,
- *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, 25/7/2001, COM (2001) 428 final.
 - *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Objetivos estratégicos 2000-2005. «Hacer la nueva Europa»*, Bruselas 9/2/2000, COM (2000) 154 final. También en Boletín de la Unión Europea. Suplemento 1, 2000, Luxemburgo, 2000.
 - *Gouvernance européenne: Mieux légiférer*, Bruselas 10/6/2002, COM(2002) 275 final.
 - *Plan d'action «simplifier et améliorer l'environnement réglementaire*, Bruselas, 5/6/2000, COM (2002) 278 final.
- CONSTANTINESCO, Vlad, «La constitutionnalisation de l'Unión européenne», en *De la communauté de droit à l'union de droit. Continuités et avatars européens*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 2000.
- Convención Europea, *Descripción del sistema actual de delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, Bruselas, 28/3/2002 (05.04) (OR.fr) CONV 17/2
- CRAIG, Paul, «Constituciones, constitucionalismo y la Unión Europea», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, «El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, «Sobre la necesaria elevación del rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.
- FITOUSSI, Jean-Paul y LE CACHEUX, Jacques (dirs), *Rapport sur l'état de l'Unión européenne 2000*, Fayard- Presses de Sciences Po, 2002.
- GAUTRON, Jean-Claude, «Un ordre juridique autonome et hiérarchisé», en *De la communauté de droit à l'union de droit. Continuités et avatars européens*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 2000.
- GISCARD D'ESTAING, Valéry,
- «Las últimas noticias sobre la Convención Europea», en *El País*, de 22 de julio de 2002, pág. 11.
 - *Compte-rendu presente par V. Giscard d'Estaing president de la Convention Européenne au Conseil Europeen de Seville les 21 et 22 Juin 2002*.

LINDE PANIAGUA, Enrique,

— «Naturaleza jurídica y sistema competencial de la Unión y las Comunidades Europeas», en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Colex, Madrid, 2000.

— «Sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea», en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Colex, Madrid, 2000.

— «Fines y medios de las Comunidades Europeas. Los derechos fundamentales en la Unión europea», en *Políticas comunitarias*, Ed. Colex, Madrid, 2001.

— «Las recomendaciones en el marco de la política económica y monetaria: un ejemplo de mutación normativa», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 6 julio/diciembre, 1999.

LIÑAN NOGUERAS, Diego J., «La difícil reconducción del discurso de la simplificación en el debate sobre el futuro de la Unión Europea», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, MacGraw-Hill, Madrid, 1997.

ORSELLO, Gian Piero, «La subsidiarité dans le Traité de Maastricht: Question politique ou solution juridique?», en *La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo*, Euroius, Madrid, 1997.

PALACIO, Ana: «¿Quién teme a la UE?», en *El País*, de 29 de abril de 2002, pág. 12.

PECHSTEIN, Matthias, «Réflexions sur la nature juridique de l'Union européenne», en *De la communauté de droit à l'union de droit. Continuités et avatars européens*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 2000.

PEREZ, Sophie, «Démocratisation et complexification du processus de décision», en *De la communauté de droit à l'union de droit. Continuités et avatars européens*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 2000.

PORCAR, Fausto y SECCHI, Carlo, «*Il trattato di Nizza e l'Unione Europea*», Giuffrè, Milano, 2001.

RIDEAU, Joel, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés*, 3.^ª edc., Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1999.

SCHWARZE, Jürgen, «Perspectivas constitucionales de la Unión Europea ante la próxima CIG de 2004», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.

TIZZANO, Antonio,

— «Les compétences de la Communauté», en *Trente ans de droit communautaire*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1981.

— «La hiérarchisation des normes», en *De la communauté de droit à l'union de droit. Continuités et avatars européens*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 2000.

VYTENIS POLIVAS ANDRIUKAITIS, «Delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros», Bruselas , 26 de julio de 2002 (CONV 214/02).