

NOTA

Asunto: **Nota relativa a la sesión plenaria**
- 23 y 24 de mayo de 2002, Bruselas ¹

I. Apertura de la sesión plenaria

1. Abrió la sesión el Presidente de la Convención, D. Valéry Giscard d'Estaing. Le asistían los dos Vicepresidentes, D. Giuliano Amato y D. Jean Luc Dehaene.

El Presidente resaltó que los primeros debates de la Convención daban una idea del desorden que reinaba por lo que respecta a la descripción de las tareas de la Unión, así como de la manera en que se ejercen estas tareas. En gran parte esto se debe a los numerosos textos en los que se describen estas tareas (tratados, anexos, otros textos, etc.), los cuales constituyen un conjunto complejo y de difícil comprensión.

2. A continuación, el Presidente manifestó su satisfacción por la contribución de la Comisión de 22 de mayo, la cual constituye un acto importante y positivo que será estudiado con todo detenimiento por la Convención junto con las demás contribuciones. Más tarde (en la continuación de la sesión la mañana del día 23), el Presidente resaltó que el Presidente de la Comisión, el Sr. Prodi, le había informado de la intención de la Comisión de presentar un documento posterior sobre las instituciones, hacia finales de agosto o durante el mes de septiembre, y que estaba dispuesto a acudir a una sesión plenaria para celebrar un cambio de impresiones con los miembros de la Convención.
3. El Presidente también se ha felicitado por la adopción por el Parlamento Europeo de la Resolución sobre el informe "Lamassoure" sobre las competencias de la Unión.

¹ La transcripción literal de la sesión plenaria se encuentra en el sitio www.european-convention.eu.int.

4. En contestación a algunas peticiones de que se aborde en primer lugar la cuestión de las instituciones, el Presidente indicó que el examen de esta cuestión se llevará a cabo una vez que haya concluido la fase de deliberación y examen sobre los cometidos de la Unión, pues éstos son los que deberían definir las Instituciones y no a la inversa.
5. Por lo que respecta a la organización de los trabajos, el Presidente anunció que el ritmo de trabajo de la Convención iba a acelerarse. Indicó tres innovaciones:
 - constitución de los primeros grupos de trabajo (véase a continuación el punto III)
 - la práctica de las tarjetas azules (intervenciones de un minuto en respuesta a las intervenciones principales) se completará con la introducción del derecho de réplica (que se indicará mediante tarjeta verde) de un minuto en favor de la persona interpelada
 - instauración de una pausa corta a mitad de la tarde que permita a los miembros de la Convención mantener entre ellos conversaciones personales.

II. Cumplir las misiones de la Unión: eficacia y legitimidad

6. El Presidente ha introducido el debate recordando que constituía la continuación de la sesión anterior. En esa sesión, la Convención había extraído una serie de principios y definido algunas prioridades y orientaciones con vistas a delimitar los cometidos que la Unión asume o debería asumir. En la sesión actual se deberían estudiar con detenimiento estos principios y orientaciones y examinar si la delimitación actual de las competencias corresponde a los cometidos de la Unión tal y como los define la Convención, así como estudiar la forma de garantizar que el ejercicio de estas competencias se lleve a cabo de la manera más legítima y eficaz posible.

El Presidente recordó que, como elementos de referencia para el debate, la Convención había recibido varios documentos: una nota de reflexión (CONV 47/02) relativa a la problemática de la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros; una segunda nota de reflexión (CONV 50/02) sobre los instrumentos y procedimientos de decisión de los que dispone la Unión para el ejercicio de sus competencias; por último, una nota (CONV 54/02) con un cuestionario destinado a estructurar el debate.

El debate sobre este punto se centró en tres temas fundamentales:

a) Delimitación de competencias

7. Habría que examinar si el sistema actual de delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros se ajusta a los cometidos de la Unión definidos por la Convención, si hay que aclararlos mejor y cómo garantizar que se respete dicha delimitación y, en particular, el principio de subsidiariedad.

Una gran mayoría de los oradores considera que las competencias de la Unión se ajustan, en principio, a sus cometidos, aunque se debería precisar mejor el sistema de delimitación de competencias y reforzar éstas en algunos ámbitos.

8. Por lo que respecta a los ámbitos en los que se deberían reforzar las competencias de la Unión, una parte importante de los miembros de la Convención se han referido a la política exterior común y, en concreto, a la necesidad de que Europa hable con una única voz, así como la política relativa a un espacio de libertad, seguridad y justicia, sobre todo, en los aspectos que exigen una actuación transfronteriza. También se mencionó la necesidad de otorgar poderes operativos a Europol mediante la inclusión de una disposición a este efecto en el Tratado, así como la importancia de un control parlamentario y judicial de Europol.

Varios se han referido a la necesidad de una mayor coordinación de las políticas económicas como corolario de la Unión monetaria. Otros miembros han defendido que no se debería disociar de esto la política social y de empleo.

9. Por lo que respecta a la necesidad de aclarar el sistema de delimitación de competencias, en la mayoría de las intervenciones se ha resaltado la necesidad de que el ciudadano sepa "quién es responsable de qué" en la Unión Europea y se han pronunciado en favor de una descripción de competencias más clara y operativa. Han indicado, sin embargo, que esa clarificación no debería llevar a una modificación de dicho sistema ni a la confección de una lista positiva o negativa de competencias.

Se han mencionado varias vías para llegar a esa clarificación:

- la introducción en el Tratado de una disposición en la que se precisen que las competencias corresponden a los Estados miembros, salvo en los casos en que se atribuyan a la Unión
- el establecimiento en el Tratado de una distinción más clara entre las diversas categorías de competencias
- la reformulación de los artículos del Tratado que se refieren a los objetivos de la Unión para aclararlos
- la precisión de los poderes legislativos y ejecutivos de la Unión
- un recordatorio, en los artículos 94, 95 y 308 del Tratado CE, de los límites fijados por el Tribunal de Justicia para el empleo de estas disposiciones.

10. Los miembros de la Convención han subrayado la necesidad de reforzar el control político por lo que respecta al cumplimiento de los principios de delimitación de competencias y subsidiariedad. Varios han considerado que dicho control debería ser de carácter parlamentario fundamentalmente. Se han apuntado una serie de ideas sobre esta cuestión:

- la necesidad de reforzar el control de los Parlamentos nacionales sobre sus respectivos gobiernos, cuando estos definen su posición sobre cuestiones comunitarias
- el establecimiento de un mecanismo para reforzar el control de los Parlamentos nacionales sobre el respeto de los principios de delimitación de competencias y de subsidiariedad en el proceso de adopción de decisiones comunitario. Se ha mantenido un debate sobre si dicho mecanismo sólo debería incluir a los Parlamentos nacionales o si debería ser más amplio en su composición. Algunos han hecho referencia a la función que podría desempeñar la COSAC a este respecto. También se ha mencionado la cuestión de qué poderes se deberían contemplar para dicho mecanismo.

- La necesidad de una "autodisciplina" de las Instituciones durante todo el procedimiento legislativo. Se ha subrayado la importante función que la Comisión puede desempeñar a este respecto en el marco de su poder de iniciativa
- por lo que respecta al control jurisdiccional, una parte de los miembros de la Convención han abogado por que se refuerce el control del Tribunal de Justicia. Algunos han mencionado la necesidad de que se constituya una Sala en el Tribunal de Justicia encargada específicamente de las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los principios de delimitación de competencias y de subsidiariedad. También se ha tratado en el debate la cuestión de si era necesario o no ampliar el derecho de recurso ante el Tribunal por incumplimiento de los principios de delimitación de competencias y de subsidiariedad. Algunos de los miembros de la Convención se han declarado favorables a conceder este derecho a los Parlamentos nacionales. Algunos se han referido a las regiones con competencias legislativas o al Comité de las Regiones.

11. Por último, en respuesta a algunas intervenciones en las que se ha defendido la introducción de un control jurisdiccional "ex ante", otros oradores han resaltado que el control previo de los principios de delimitación de las competencias y de la subsidiariedad debería ser esencialmente político y que, en caso de conflicto, la vía jurisdiccional debería ser el último recurso.
12. Algunos participantes han considerado que, como el principio de subsidiariedad tiene un carácter tanto político como jurídico, se debería instaurar un mecanismo de arbitraje mixto (político-jurisdiccional), al que se podrían elevar las cuestiones relativas a la delimitación de competencias o a la subsidiariedad antes de adoptar un acto legislativo.

b) Los instrumentos para el ejercicio de las competencias:

13. En la mayoría de las intervenciones se ha criticado la confusión y proliferación de los instrumentos de los que dispone la Unión para el ejercicio de sus competencias. Por consiguiente, han insistido en la necesidad de racionalizar estos instrumentos mediante su redefinición, simplificación y reducción. Algunos se han inclinado por una jerarquía clara de las normas.

14. Se ha criticado también la pormenorización excesiva que caracteriza a veces a la legislación actual y se ha defendido un recurso más asiduo a la legislación marco. Algunos han considerado que convendría reconocer con más frecuencia que las formas de acción de la Unión pueden variar en función de su intensidad (normativa de aplicación uniforme, armonización completa o mínima, reconocimiento mutuo, coordinación obligatoria o "abierta").
15. Por lo que respecta a la sugerencia de establecer una correlación entre las categorías de competencias y los tipos de instrumentos jurídicos (reglamento, directiva, decisión, etc.), algunos miembros de la Convención han sugerido que no era posible establecer dicha correlación. Algunos participantes, sin embargo, han propuesto que se cambie la denominación de los instrumentos para expresar mejor su carácter (se ha mencionado, a título de ejemplo, las denominaciones "ley" y "ley marco").

Por otra parte, si bien muchos participantes han criticado la estructura de pilares de los tratados actuales, no han dejado de reconocer la necesidad de ajustar los instrumentos en tres pilares o, en cualquier caso, entre el primer pilar (comunitario) y el tercero (cooperación en materia penal).

16. Por último, también se ha mencionado:
- la necesidad de preservar los rasgos únicos del derecho comunitario y de sus instrumentos y, en particular, su primacía y efecto directo
 - la idea de reconocer las "leyes orgánicas" como un nuevo instrumento en la jerarquía de las normas, reservadas a las disposiciones de naturaleza cuasiconstitucional.

c) **La eficacia y la legitimidad en el proceso de decisión:**

17. Muchos de los oradores han resaltado el estrecho nexo existente entre legitimidad y eficacia y, por eso, han respondido al mismo tiempo a la pregunta cuarta y quinta. Han reconocido que es deseable mejorar tanto por lo que respecta a la eficacia como a la legitimidad de los procedimientos de adopción de decisiones en la Unión. En este sentido, varios han resaltado la necesidad de simplificar estos procedimientos, en particular, debido a la duración actual del procedimiento legislativo, y de reducir su número.

Otros, sin embargo, han observado que el objetivo de simplificación tenía forzosamente sus límites en una Unión que se caracteriza por la diversidad y que convendría mantener la originalidad de su proceso decisorio, ya que la finalidad primordial debería ser principalmente que los procedimientos fueran más transparentes y comprensibles para los ciudadanos.

18. Varios miembros de la Convención han abogado en favor de una extensión del voto por mayoría cualificada y una supresión del derecho de veto existente, cosa que para algunos podría traducirse en el recurso a una mayoría supercualificada. Una serie de oradores se han pronunciado en favor de que las sesiones del Consejo sean cuando éste actúa como legislador.
19. Una amplia mayoría de los miembros de la Convención han abogado por que se refuerce el elemento parlamentario en el procedimiento de decisión en el seno de la Unión. A este respecto, muchos han mencionado tanto la necesidad de que los Parlamentos nacionales desempeñen un papel más importante en este procedimiento, como la necesidad de fortalecer los poderes del Parlamento Europeo, acentuando tanto el primer aspecto como el segundo. En lo que se refiere a los Parlamentos nacionales, mientras algunos oradores se mostraron interesados en la idea de establecer una nueva estructura u órgano que permita la participación directa en el proceso a nivel de la Unión, otros se inclinaron por el perfeccionamiento del control ejercido por los parlamentos sobre la actuación de su gobierno en el seno del Consejo, preservando al mismo tiempo a nivel de la Unión el triángulo institucional actual. Respecto al Parlamento Europeo, muchos han reivindicado la ampliación, o incluso la generalización, de su función como colegislador. Asimismo, algunos han sugerido que se intensifiquen las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales y sus comisiones europeas, desarrollando, por ejemplo, el modelo de la COSAC.
20. Una serie de oradores han abordado el tema del mantenimiento del monopolio de iniciativa legislativa de la Comisión. Algunos de ellos, sin embargo, se han manifestado por la concesión del poder de iniciativa también al Parlamento Europeo, mientras que otros han mencionado tanto a los Parlamentos nacionales como al Consejo. Muchos otros han rechazado estas propuestas defendiendo el mantenimiento del derecho de iniciativa exclusivo de la Comisión.
21. Varios han pedido mejoras respecto al procedimiento de adopción de normas de ejecución a nivel comunitario, criticando la complejidad y opacidad del sistema actual de la "comitología".

A este respecto, algunos se han manifestado por una reducción considerable del número de los comités existentes, así como por una mayor transparencia en su trabajo. También se ha pedido que se confeccione un sistema consistente en la adopción de normas de ejecución por la Comisión bajo control del legislador.

22. Varios miembros de la Convención han resaltado la importancia del objetivo de una normativa de más calidad. En este contexto se ha mencionado, en particular:

- una intensificación de la consulta de los sectores interesados durante todo el proceso legislativo, es decir, desde la preparación de la propuesta por la Comisión hasta su adopción por el legislador;
- la importancia de la función de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales, como "interfaz" entre los ciudadanos y los políticos;
- la idea de que el Consejo y el Parlamento Europeo deberían seguir el ejemplo de la Comisión, la cual ha lanzado un sistema para mejorar la calidad de la reglamentación;
- el interés de recurrir con más frecuencia a la definición de las normas por los mismos sectores afectados ("autorregulación") o por un proceso de colaboración entre estos sectores y la autoridades públicas ("corregulación") para aligerar el proceso decisorio en determinados ámbitos.

23. Otros temas mencionados en el debate sobre la eficacia y la legitimidad se han referido a lo siguiente:

- la petición de que se establezca una separación real de poderes, cosa que ahora a veces no ocurre; en este sentido se ha resaltado la necesidad de diferenciar mejor las normas legislativas de otros actos ejecutivos;
- la petición de que se garantice la igualdad entre los Estados miembros en el proceso decisorio;
- la petición de que se establezca que las decisiones adoptadas en el seno del Consejo como legislador se adopten por doble mayoría (la de los Estados y la de la población); algunos miembros de la Convención han criticado la complejidad del sistema previsto en el Tratado de Niza;
- la petición de consolidar el método de la coordinación abierta en los tratados;
- la importancia de la representatividad en la composición del Parlamento Europeo, manteniendo al mismo tiempo un umbral de representación mínimo de los Estados menos poblados.

24. Por último, algunos miembros de la Convención han resaltado que la legitimidad de la Unión se asienta en el reconocimiento y la defensa de los valores comunes. En este contexto se ha mencionado:

- la importancia de un acceso más fluido de los particulares al Tribunal de Justicia
- el papel fundamental del Consejo de Europa y la importancia de la cooperación de la Unión con él
- una petición de que se reconozca expresamente en los Tratados la garantía de la autonomía local.

25. Al cierre del debate, el Presidente ha hecho un breve resumen del mismo. Al tiempo que ha resaltado las tendencias convergentes o predominantes, ha señalado que quedaban por conciliar ciertos movimientos divergentes o incluso opuestos, y una serie de temas que se deberán examinar de manera más detenida. Esto se podrá llevar a cabo en los grupos de trabajo.

El Presidente ha mencionado en particular los puntos siguientes:

- una tendencia dominante que en general confirma el sistema actual de reparto de competencias, aunque reconoce la necesidad de clarificar y reforzar las competencias en materia de política de seguridad y de justicia y de relaciones exteriores;
- una cierta contradicción entre el deseo de mantener un sistema flexible y el de que haya más precisión;
- la idea de modificar la lista de los objetivos de actuación de la Unión tal como se definen actualmente en los tratados;
- la importancia del control de la subsidiariedad y de los límites de las competencias y la necesidad de examinar las diferentes fórmulas propuestas;
- una petición general de aclarar los instrumentos, reducir su número y evitar excesos burocráticos de pormenorización, así como de revisar su denominación actual;
- la cuestión de la estructura de pilares, cuya desaparición han solicitado muchos, que requiere un examen pormenorizado;
- la legitimidad democrática: la verdadera cuestión no es tanto una falta de legitimidad, en el sentido jurídico formal, de la actuación de la Unión—cosa que, en cualquier caso, sería censurada por el Tribunal de Justicia— sino que dicha actuación responda a los intereses de los ciudadanos, se explique suficientemente y, por consiguiente, obtenga un grado de aceptación satisfactorio por su parte.

III. Grupos de trabajo

26. El Presidente ha informado a la Convención de que, como consecuencia de las sugerencias extraídas del debate de las sesiones anteriores, el Praesidium había convenido en el establecimiento de una primera serie de grupos de trabajo (&), en los que podrían participar todos los miembros de la Convención, tanto los titulares como los suplentes. Antes del 30 de mayo, cada miembro de la Convención debería manifestar, por orden de preferencia, su interés en participar en esos grupos.
27. Un miembro de un Parlamento nacional ha intervenido, en nombre de los Parlamentos nacionales, para indicar que, si bien se alegraba de que se entrara en una dinámica de grupo de trabajos, los miembros de los Parlamentos nacionales pedían al Praesidium que presentara una lista completa de los grupos de trabajo que se mantendrán durante los trabajos de la Convención, así como sus correspondientes mandatos. Esto permitiría que se pudiera debatir esta lista, completarla si procede y aprobar los mandatos de cada uno de los grupos.

Otros oradores han sugerido temas para grupos que podrían crearse en el futuro: democracia, instituciones, votación por mayoría, dimensión social de la Unión, regiones, seguridad, etc.

28. El Presidente ha recordado que el trabajo fundamental debería realizarlo la Convención y que habría que evitar que ésta se fragmente con la creación de los grupos de trabajo. La Convención debería seguir siendo unitaria y elaborar progresivamente sus propuestas. Ha añadido que por esto la Convención se diferenciaba del método parlamentario en el que hay comisiones especializadas. El Presidente ha añadido que el objeto de los grupos era examinar cuestiones específicas, definidas previamente en los debates de la Convención, para aportar a ésta propuestas de respuesta y que los temas de carácter horizontal, como la política exterior, por ejemplo, deberían ser examinados por la misma Convención. Por lo que respecta a la petición de los miembros de los Parlamentos nacionales, el Presidente ha considerado que por el momento era prematuro establecer una lista exhaustiva de grupos, dado que los temas concretos que dichos grupos deberían examinar se decidirán en función de los debates de la Convención sobre las cuestiones de carácter horizontal.

No obstante, el Presidente ha garantizado que el Praesidium iba a examinar los temas planteados, inclusive el de diseñar una cartografía más definida de los grupos de trabajo. Asimismo, el Presidente ha señalado que los grupos de trabajo se compondrían en función de las peticiones y de los conocimientos de los miembros de la Convención, aunque se intentaría mantener el equilibrio entre los componentes, por lo que respecta a las diferentes tendencias políticas y al sexo. Los presidentes de los grupos decidirán su apertura al público; el plazo en el que deberán presentar sus resultados variará en función de los grupos.

IV. El Foro y la preparación de la sesión de la Convención dedicada a la sociedad civil

29. El Vicepresidente Dehaene ha presentado la nota del Praesidium sobre "la Convención y la sociedad civil" (documento CONV 48/02) y ha mencionado, en particular, los puntos siguientes:

- la sesión plenaria de 24 y 25 de junio se dedicará casi totalmente a la sociedad civil. El debate de la Convención se abrirá con una alocución del Vicepresidente Dehaene, A continuación se invitará a los observadores del Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los interlocutores sociales a informar de sus contactos. Además se invitará a un miembro de la Convención por cada país a informar, ya sea oralmente en la sesión ya sea mediante contribución escrita, sobre la evolución de sus debates o foros nacionales respectivos;
- antes de la sesión de 24 y 25 de junio, se celebrarán reuniones públicas, moderadas por miembros del Praesidium, en el marco de los grupos de contacto temáticos en los que se reunirán organizaciones que representen a la sociedad civil. Los grupos de contacto deberán designar uno o dos portavoces que dirigirán una alocución en la sesión plenaria;
- la Secretaría de la Convención elaborará una nota de síntesis en la que se informará a los miembros de la Convención de las distintas contribuciones escritas que se han recibido en el sitio de Internet del Foro. También hará una compilación de los resúmenes de los debates nacionales que se transmitirán con vistas a la sesión de 24 y 25 de junio;
- la sesión del 24 y 25 de junio se inscribe en el marco de una acción continua de intercambio de contactos con la sociedad civil, tanto a nivel europeo como nacional. En esta acción deberían participar todos los miembros de la Convención.

30. Durante el debate se han mencionado los puntos siguientes:

- Varios miembros de la Convención han insistido en la importancia de hacer participar en la sesión de 24 y 25 de junio a las organizaciones no gubernamentales a nivel nacional y a aquellas que son responsables de gestionar los foros nacionales;
- Un miembro de la Convención ha mencionado la importancia de incluir a las iglesias en el marco de las audiciones y se ha preguntado sobre el lugar que obtendrán entre los siete grupos de contacto previstos. Otro miembro de la Convención ha hecho una observación similar por lo que respecta a las organizaciones que representan a las pequeñas empresas;
- El presidente del Comité Económico y Social, observador de la Convención, ha llamado la atención sobre una reunión, convocada para el 27 de mayo en el seno de este Comité, que reunirá, en presencia de los Srs. Dehaene y Barnier, a más de 125 organizaciones que representan a la sociedad civil, tanto a nivel nacional como a nivel europeo, inclusive a las comunidades religiosas, y ha extendido esta invitación a todos los miembros de la Convención.

30. Como conclusión de este punto, el Vicepresidente Dechaene ha resaltado que, aunque existen limitaciones de organización práctica para la inclusión de las ONG nacionales en las audiciones de 24 y 25 de junio –cuestión que el Praesidium todavía tiene que examinar-, estas organizaciones contarían con varias posibilidades de participar en el debate, en particular a través de:

- contribuciones escritas dirigidas al Foro
- debates y foros nacionales, cuya importancia ha resaltado Dahaene
- su participación en las reuniones que se celebran periódicamente en el Comité Económico y Social
- la posibilidad de asistir a las reuniones de los grupos de contacto que se celebrarán públicamente antes de la sesión del 24 y 25 de junio.

V. La próxima sesión de la Convención

32. El Vicepresidente Amato dio por concluida la sesión señalando que la sesión de la Convención de los días 5 y 6 de junio se dedicará fundamentalmente, por una parte, a la cuestión de la política en materia de justicia y de asuntos de interior y, por otra, al debate sobre la función de los parlamentos nacionales en la estructura de la Unión. Una nota de reflexión y un breve cuestionario serán presentados a la Convención sobre ambos temas para facilitar el debate.