

NOTA

Asunto: **Nota relativa a la sesión plenaria
- Bruselas, 6 y 7 de junio de 2002¹**

I. Apertura de la sesión plenaria

1. El Presidente de la Convención, D. Valéry Giscard de Estaing, procedió a la apertura de la sesión. Estuvo asistido por los dos Vicepresidentes: D. Giuliano Amato y D. Jean-Luc Dehaene.
2. El Presidente recordó que el Praesidium, en aras de una mejor estructuración del debate, había establecido los límites de tiempo en que se debía tratar cada punto del orden del día, lo que significaba que solamente un número limitado de oradores podría tomar la palabra. En este contexto, el Presidente insistió en que los participantes respetaran estrictamente el límite de tres minutos de tiempo de intervención en aras de una verdadera "igualdad de oportunidades" para todos los miembros de la Convención que hubieran pedido la palabra.

II. Espacio de libertad, seguridad y justicia: el papel de la Unión y los Estados miembros (Conv 69/02 y Conv 70/02)

3. En su introducción del debate, el Presidente recordó que la libertad, la seguridad y la justicia son ámbitos en los que existe una demanda importante de Europa, que se expresa tanto a

¹ Puede accederse al acta literal de la sesión plenaria a través del sitio:
www.european-convention.eu.int

través de los sondeos de opinión como de las contribuciones de los propios miembros de la Convención. Recordó también la complejidad de los procedimientos y mecanismos existentes, por lo que resultaba necesario iniciar rápidamente una reflexión al respecto. Presentó, por último, el contenido del documento Conv 69/02, en el que se refleja que el balance de los logros en materia de seguridad y de justicia es bastante moderado e indica una serie de cuestiones o vías que la Convención podría examinar.

4. Participaron en el debate más de cincuenta miembros de la Convención¹. La Convención mantuvo un debate útil y animado sobre un tema que, según todos los participantes, constituye una preocupación fundamental de los ciudadanos. Varios miembros de la Convención recordaron que este tema será también objeto de atención especial por parte del Consejo Europeo de Sevilla.

i.) Problemática general

5. La gran mayoría de los miembros de la Convención abogó por más Europa en materia de seguridad y justicia, aduciendo, en particular, que los Estados miembros no están suficientemente armados por sí solos para hacer frente a la delincuencia transfronteriza. Se puso de relieve que el tráfico de seres humanos, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada sobrepasan las fronteras jurídicas y administrativas.
6. Varios miembros de la Convención recordaron el equilibrio que debe mantenerse entre la exigencia de seguridad y el respeto de los valores fundamentales. En este contexto, una serie de participantes mencionó la Carta de los Derechos Fundamentales y expresó el deseo de que se integrara en el Tratado. También se ha propuesto en varias ocasiones la adhesión de la Comunidad o de la Unión al Convenio Europeo sobre los derechos humanos. Algunos participantes han mencionado también la adhesión a la Carta social de Turín o a la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados.

ii) Examen de las políticas

7. Muchos participantes se han declarado partidarios de una definición más precisa de lo que se entiende por delincuencia transfronteriza que exige una respuesta europea. En este contexto, una serie de participantes propuso una armonización más avanzada de las legislaciones nacionales en materia penal, en particular por lo que se refiere a las definiciones de las infracciones y sanciones mínimas y máximas, mientras que otros insistieron en el principio de

¹ La lista de oradores figura en una adenda a la presente nota.

reconocimiento mutuo. Varios sugirieron que se combinaran ambos enfoques, y que, si bien se podía optar en la mayoría de los casos por el reconocimiento mutuo, en algunos casos sería necesaria la armonización. Muchos insistieron en una política encaminada hacia una mayor armonización en los ámbitos del asilo y la inmigración, mientras que algunos se manifestaron a favor de que los Estados miembros puedan mantener una política nacional, sobre todo por lo que se refiere a la inmigración y al acceso al mercado de trabajo. Muchos miembros de la Convención insistieron en la importancia de hacer una distinción entre la política de asilo, por una parte, y la de la inmigración, por otra. Por lo que se refiere al asilo, había que respetar los compromisos humanitarios y, en particular, la Convención de Ginebra; también había que repartir la carga en Europa. La política de inmigración responde, por su parte, a otras consideraciones como las necesidades del mercado de trabajo y la capacidad de integración de la sociedad.

8. Algunos propusieron ir más lejos que las normas de los Tratados actuales y superar el planteamiento de normas mínimas para llegar a un verdadero régimen común de asilo, revisando la enumeración de las bases jurídicas actuales que contempla el artículo 63 del Tratado CE con el fin de llegar a un sistema más coherente que refleje el programa político convenido en Tampere y superando lo previsto en el Tratado de Niza para pasar a la mayoría cualificada. La situación y el trato de los solicitantes de asilo y los inmigrantes clandestinos en Europa han sido, a menudo, fuente de preocupación.
9. Varios oradores insistieron en la dimensión exterior de la política de la Unión en materia de justicia y de asuntos de interior, e instaron a una mayor cooperación en este ámbito, en particular con los países limítrofes, y a que se tomaran más en consideración los aspectos de esta política en las relaciones exteriores de la Unión, así como su coordinación con otros elementos de estas relaciones exteriores, como la política comercial o de desarrollo.
10. En general apenas se abordaron cuestiones de derecho civil.

iii) Estructuras institucionales, legitimidad y eficacia

11. Muchos oradores hicieron referencia a la cuestión de la división en pilares. La gran mayoría se preguntó si esta división tenía fundamento y abogó por la plena "comunitarización" (es decir, la aplicación de los procedimientos comunitarios habituales) de los asuntos incluidos en el 3^{er} pilar actual (cooperación policial y judicial en materia penal) o, en todo caso, ampliar las estructuras y mecanismos comunitarios a estas materias. Se hizo alusión, en particular, a las ventajas de los instrumentos jurídicos, los mecanismos de control judicial y las normas de transparencia en el ámbito del Derecho comunitario. Sin embargo, algunos manifestaron que los procedimientos comunitarios de adopción de decisiones no podían aplicarse sin más a las materias incluidas en el ámbito de la seguridad y la justicia.
12. Varios oradores se preguntaron si, al abogar por una "comunitarización", todos se planteaban lo mismo e insistieron en la necesidad de un enfoque pragmático que consistiera en examinar concretamente, y paso a paso, las mejoras que deben introducirse en los instrumentos y los procedimientos. En este contexto, se planteó la posibilidad de coexistencia, en un mismo marco, de procedimientos de decisión diferenciados en función de las particularidades de algunas materias. Por último, algunos participantes plantearon que la comunitarización total o parcial de los asuntos incluidos en el tercer pilar supondría una pérdida de poder para los Gobiernos y los Parlamentos Nacionales que podría ser explotada por los partidos extremistas o populistas.
13. En muchas ocasiones se planteó la cuestión de la legitimidad y del control democráticos. Muchos miembros de la Convención abogaron por que el Parlamento Europeo sea colegislador por lo que se refiere tanto a los temas ya comunitarizados como a la acción legislativa de la Unión en el ámbito penal y, en cualquier caso, en el ámbito de la cooperación judicial penal. Otros insistieron en que se reforzara el papel de los Parlamentos nacionales, sin que eso constituya por otra parte una alternativa a la propuesta anterior. Una serie de participantes criticó la ausencia o la insuficiencia del control efectuado sobre estos órganos de la Unión en el ámbito del 3^{er} pilar, como, en particular, Europol (algunos hicieron alusión también a Eurojust) y reivindicaron un control a nivel europeo. Un miembro de la Convención consideró satisfactorio el control actual ejercido por los Parlamentos nacionales.

14. Se mencionaron varias formas de ejercer un mayor control de estos órganos comunes: control por el Parlamento Europeo y, más concretamente, por una comisión especial de dicho Parlamento, integración en el régimen comunitario, por ejemplo subordinando estos órganos a la tutela de la Comisión, o la creación de un nuevo Alto representante de la Unión que actuaría como interlocutor de los parlamentos nacionales en el ámbito del 3^{er} pilar y que sería responsable del buen funcionamiento de estos órganos.
15. Algunos participantes criticaron que la Comisión y los Estados miembros compartieran el derecho de iniciativa al considerar que, en general, debería tratarse de un derecho exclusivo de la Comisión. Se mencionó también en este contexto la idea de someter las iniciativas de los Estados miembros a un control jurídico previo.
16. La mayoría se manifestó a favor de que se abandonara la regla de la unanimidad por lo que se refiere al asilo y a la inmigración (1^{er} pilar) y en el ámbito de la cooperación penal (3^{er} pilar).
17. Por lo que se refiere a los asuntos incluidos en el 3^{er} pilar actual, muchos se manifestaron a favor de instrumentos jurídicos mejores y de aplicación más sencilla. Estos miembros de la Convención han observado, en particular, que la celebración de convenios es una fórmula obsoleta a la vista de la lentitud excesiva de los procedimientos de ratificación. Varios oradores insistieron en la necesidad de disponer de los mismos instrumentos que en Derecho comunitario y, en particular, de instrumentos que produzcan efectos directos, es decir, que sean directamente aplicables como el Reglamento en el marco de las políticas comunitarias. En varias ocasiones se aludió a los problemas de delimitación y de aplicación de la "decisión-marco" y de la "decisión", como se contempla en el Tratado UE actual.
18. Muchos miembros de la Convención pidieron que se ampliaran las competencias del Tribunal de Justicia y que tuviera así plenas competencias para los asuntos incluidos en el 3^{er} pilar actual. Algunos mencionaron expresamente la posibilidad de establecer una vía de recurso de los particulares en estos ámbitos. Varios destacaron también que la Comisión debía poder recurrir ante el Tribunal en el marco de procedimientos por incumplimiento contra los Estados miembros.

19. Algunos pidieron que se vuelva a examinar los regímenes especiales de participación voluntaria ("opt-in") de los que se benefician actualmente algunos Estados miembros. Se planteó la idea de sustituirlos por la abstención constructiva.

iv) Instrumentos de cooperación

20. La mayoría deploró que Europol no dispusiera de medios jurídicos y materiales para garantizar sus misiones y expresó el deseo de que pronto pudiera ser verdaderamente operativo. Para que ello sea posible debería recibir más medios y competencias operativas; varios oradores precisaron que entre dichas competencias debería incluirse, por una parte, la facultad de solicitar a las policías nacionales el inicio de diligencias y, por otra parte, la posibilidad de llevar a cabo medidas concretas de investigación conjuntamente con las autoridades nacionales. Al reforzar Europol debería contemplarse un mayor control parlamentario (véase más arriba) y judicial. Por lo que se refiere a este último punto, algunos reclamaron un nivel de control judicial equivalente al que se ejerce sobre las policías nacionales y se preguntaron sobre la inmunidad concedida a los agentes de Europol. Se mencionó también la necesidad de reforzar la OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, de la Comisión) y de favorecer la sinergia entre ésta, Europol y Eurojust. Por último, otros miembros de la Convención se manifestaron a favor de que, en primer lugar, se explote plenamente el potencial de una cooperación eficaz entre las policías nacionales, que todavía puede intensificarse más.
21. Muchos estiman que habría que desarrollar más Eurojust y varios piensan que podría prefigurar la creación de un fiscal europeo. Algunos consideran que el fiscal debería poder denunciar determinados delitos ante una jurisdicción europea (algunos querrían empezar por los fraudes cometidos contra los intereses financieros de la Comunidad), mientras que otros consideran que debería limitarse a denunciar los asuntos ante tribunales nacionales.

22. Muchas veces se hizo alusión a las fronteras exteriores de la Unión. Casi todos los participantes se manifestaron a favor de un control reforzado en común. Muchos participantes consideraron que esto implicaría la creación de un cuerpo común de policía de fronteras. Otros están a favor de una mayor cooperación entre los servicios de los Estados miembros y de las acciones de formación concertadas. Se presentaron varias propuestas intermedias con el fin de mejorar la situación actual: por ejemplo, pasar gradualmente a un régimen común y, como primer paso, constituir una célula de apoyo que estaría a disposición de las autoridades nacionales. Varios insistieron en la solidaridad financiera y se manifestaron a favor de que se repartiera la carga con los Estados miembros responsables (por distintos motivos, y en particular, geográficos) de una importante parte de las fronteras exteriores comunes.
23. El Presidente cerró el debate y puso de relieve la calidad de las intervenciones, lo que había permitido profundizar en un tema importante. Destacó el carácter detallado de las propuestas presentadas por los miembros de la Convención y propuso una reflexión sobre el concepto de delincuencia transfronteriza. Por lo que se refiere a la cuestión del reparto entre pilares, sugirió un planteamiento pragmático mediante el cual se examinaría sin condicionantes previos qué acciones se podrían efectuar mejor según tal o cual procedimiento.
24. Indicó que el Praesidium propondría próximamente la creación de un Grupo de trabajo sobre estos temas que examinaría más detalladamente algunas cuestiones.

III. El papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea

25. El Presidente recordó a los miembros de la Convención las tres cuestiones sobre el papel de los Parlamentos nacionales que figuran en la declaración de Laeken. Recordó que, con el fin de facilitar los debates, la Secretaría había presentado dos documentos a los miembros de la Convención: una nota de reflexión (CONV 67/02), de carácter descriptivo, que traza las grandes líneas de las competencias actuales de los parlamentos nacionales en el marco de los Tratados y enumera una serie de propuestas sobre su papel en el futuro, y otro documento (CONV 68/02) que contiene las cuestiones que los miembros de la Convención podrían abordar en los debates.

26. Dado que la mayoría de los oradores se refirió a las cuestiones mencionadas en este documento, servirán también de base para la elaboración de la presente nota.
- i. ¿Cómo podría ayudarse a los Parlamentos nacionales a que desempeñen el papel fundamental de garantizar la legitimidad democrática de la actuación de la Unión?
27. La mayoría de los participantes consideró que los Parlamentos nacionales debían participar más en las actividades de la Unión, lo que supone, en particular, un control más eficaz de los Gobiernos nacionales (se subrayó el mecanismo de control de los países escandinavos). Los parlamentos nacionales deberían participar con más antelación en el procedimiento legislativo. Algunos sugirieron al respecto que la Comisión transmita todas las propuestas legislativas directamente a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que las envía al Parlamento y al Consejo, y que los Parlamentos nacionales puedan participar en el debate anual sobre el programa de trabajo de la Comisión.
- ii. Los dispositivos de control, por parte de los Parlamentos nacionales de las posiciones adoptadas por sus respectivos gobiernos en el Consejo difieren entre los distintos Estados miembros. Aunque tales procedimientos son en su totalidad, por desdoblado, competencia nacional ¿sería útil evaluar cuáles funcionan mejor, e intercambiar las mejores prácticas?
28. Los miembros de la Convención insistieron en que corresponde, por supuesto, a cada Parlamento establecer sus propias reglas de control político de sus Gobiernos respectivos. No obstante, se admitió en general que sería útil una información recíproca sobre los dispositivos que funcionan mejor. Se precisó a este respecto que para que este control político sea eficaz debería llevarse a cabo *ex ante*, es decir, antes de que el Consejo haya decidido. En este contexto, se mencionó la práctica de establecer un mandato de negociación y se hizo referencia a las contribuciones presentadas por representantes finlandeses (CONV 82/02) y suecos (CONV 61/02). Algunos estiman, sin embargo, que la práctica parlamentaria de otorgar un mandato de negociación a los representantes de los Gobiernos no puede ser demasiado rígida, pues los Gobiernos deberían disponer de un determinado margen de apreciación, de lo contrario el Consejo se vería bloqueado con demasiada frecuencia. Varios participantes indicaron que, cuando el Consejo actúa como legislador, sus trabajos deberían ser públicos con el fin de facilitar un control eficaz de los Gobiernos por sus Parlamentos

nacionales respectivos; algunos añadieron que una mejor organización de los trabajos del Consejo ayudaría también a lograr este objetivo. Varios sugirieron además que las delegaciones de los Estados miembros en el Consejo puedan incluir a un representante de los Parlamentos nacionales; otros miembros de la Convención se mostraron escépticos con respecto a esta idea.

iii. ¿Resultaría oportuno reforzar los mecanismos de cooperación existentes entre los parlamentos nacionales? ¿Y los mecanismos de cooperación existentes con el Parlamento Europeo?

29. Se expuso que una mejor cooperación horizontal entre los Parlamentos nacionales sobre las actividades de la Unión podría ser percibida como un avance positivo. A este respecto, varios miembros de la Convención se pronunciaron a favor de reforzar la COSAC (más reuniones, Secretaría permanente y voto por mayoría en lugar de por unanimidad). Sin embargo, otros fueron críticos con el funcionamiento del COSAC y escépticos sobre su papel. Se propuso una mayor cooperación de las comisiones especializadas de los Parlamentos nacionales con las comisiones correspondientes del Parlamento Europeo. Además, algunos propusieron que los Parlamentos nacionales pudieran plantear preguntas a la Comisión y que para ello vinieran al Parlamento Europeo e instalaran oficinas en Bruselas para seguir los trabajos de este último.

iv. ¿Resultaría conveniente prever que los Parlamentos nacionales estén colectivamente representados en una nueva institución? En caso afirmativo, ¿con qué composición y con qué competencias?

30. Una gran mayoría de los miembros de la Convención expresó dudas sobre la utilidad de crear una nueva institución que representara exclusivamente a los Parlamentos nacionales. Se alegó que al crear una nueva institución se corría el riesgo de hacer más compleja y menos visible para los ciudadanos la arquitectura institucional de la Unión. Algunos insistieron también en que tal institución, ya sea una segunda cámara en el Parlamento Europeo o una cámara independiente, debilitaría políticamente al Parlamento Europeo, cuando precisamente este último debía convertirse en colegislador por regla general. Las mismas reservas se expresaron respecto a la sugerencia según la cual los diputados europeos deberían ser al mismo tiempo miembros de sus Parlamentos nacionales respectivos.

31. Algunos miembros de la Convención presentaron, sin embargo, la idea de que un Congreso, compuesto por representantes de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, pudiera reunirse, en particular para proceder a la elección del Presidente de la Comisión.
32. Por lo que se refiere al control del principio de subsidiariedad, varios se manifestaron a favor de que ese control tenga carácter político, en la medida en que el principio de subsidiariedad y la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros plantearía problemas de esta naturaleza, y destacaron que debía asociarse a este control a los Parlamentos nacionales (algunos mencionaron al respecto que convendría examinar detalladamente la idea de un Comité ad hoc). Otros, basándose en el concepto de que la Unión es una Comunidad de derecho, consideran que este control debía ser jurisdiccional y plantearon a este respecto la cuestión de si ese control debía ejercerse *ex ante* o *ex post*, así como la cuestión de si los Parlamentos nacionales podrían tener derecho a recurrir al Tribunal de Justicia en tales casos.

v. ¿Convendría prever la consulta obligatoria de los Parlamentos nacionales en caso de que se contemplara una ampliación de las competencias? En caso afirmativo, ¿de qué manera?

33. Hubo intervenciones a favor de que se consultara a los Parlamentos nacionales, en particular en los ámbitos en los que el grado de participación del Parlamento Europeo no fuera muy importante (por ej., la política exterior y de seguridad, la política de justicia y asuntos de interior). Además, algunos propusieron que, en el marco de una cláusula del tipo del artículo 308 TCE, que permite a la Unión actuar con carácter excepcional, aunque no tenga atribuidas competencias explícitas al respecto, se consultara a los Parlamentos nacionales. Algunos propusieron que en caso de revisión de los Tratados o de modificación de las competencias de la Unión, se consulte a una instancia según el modelo del Convención.
34. Como conclusión de este punto del orden del día, el Presidente manifestó que las intervenciones de los miembros de la Convención iban más bien dirigidas hacia la introducción de mejoras en el sistema actual. Por su parte, sin embargo, se planteaba la cuestión de si los ciudadanos no esperaban más de los trabajos de la Convención y pidió a la Presidenta del Grupo de trabajo "Parlamentos nacionales" que no excluyera una iniciativa innovadora.

IV. Composición de los Grupos de Trabajo

35. El Presidente remitió al documento CONV 77/02, en el que figura la composición de los Grupos de trabajo establecida por el Praesidium, e indicó que esta composición respetaba en la mayoría de los casos la primera opción expresada por los miembros de la Convención. Solamente en algunos casos se ha tenido que recurrir a la segunda opción, debido al número excesivo de solicitudes para algunos grupos. No se ha inscrito a ningún miembro de la Convención en ningún grupo que figurara como tercera opción en su lista de preferencias.
36. Por lo que se refiere a la cuestión de los futuros Grupos de trabajo, que se había planteado en la última sesión plenaria así como, en el ínterin, por escrito, el Presidente recordó el planteamiento, confirmado en el anterior debate sobre asuntos del ámbito de la justicia y los asuntos de interior, según el cual la Convención realizaba el trabajo esencial y había que evitar el desmembramiento de ésta mediante la creación de Grupos de trabajo. El objetivo de los Grupos de trabajo era examinar más detenidamente cuestiones específicas, determinadas a raíz de los debates del Pleno y en función de éstos, con el fin de que informaran a la Convención sobre las posibles opciones en estas cuestiones específicas. Las cuestiones políticas de alcance general seguirían discutiéndose en el pleno.
37. Por lo que se refiere a la solicitud de que los seis primeros Grupos de trabajo presenten su informe a la Convención antes de lo que se había previsto inicialmente, el Presidente animó a los presidentes de los Grupos a que se plantearan este objetivo, de forma que, en la medida de lo posible, todos los Grupos pudieran terminar sus trabajos para septiembre u octubre. El Presidente hizo observar posteriormente que el anterior debate sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia había demostrado la necesidad de crear un Grupo de trabajo, que deberá examinar más detalladamente una serie de cuestiones específicas y cuyo mandato iba a definir pronto el Praesidium; el Presidente indicó, en particular, como ejemplo de cuestiones que debían estudiarse, una mejor definición de las tareas existentes entre los Estados miembros y la Unión, así como las formas de actuación de la Unión en estos ámbitos, incluido el posible traspaso de estos ámbitos al régimen comunitario.

38. Añadió que el próximo debate del pleno sobre la acción exterior de la Unión seguramente permitirá determinar algunas cuestiones técnicas que debería examinar el Grupo de trabajo, y que, a raíz de futuros debates, probablemente se plantee la oportunidad de crear otros grupos.
39. Como respuesta a la pregunta de un miembro de la Convención, los Presidentes de los seis primeros Grupos de trabajo indicaron las fechas de las primeras sesiones de dichos Grupos.

V. Varios

- Sesión de los días 24 y 25 de junio dedicada a la sociedad civil

40. El Presidente recordó el objetivo y el formato específico de la próxima sesión, que se celebrará en el gran hemiciclo del Parlamento, con el fin de poder acoger, además de los miembros de la Convención, a representantes de las organizaciones de la sociedad civil y dialogar con ellos, gracias sobre todo al sistema de tarjetas azules. Se ha previsto también que un miembro de la Convención, por cada país, informe sobre los debates con la sociedad civil organizados a también nivel nacional. Además, el Presidente se refirió al documento CONV 79/02 sobre las reuniones de los ocho grupos de contacto con las organizaciones de la sociedad civil e invitó a los miembros de la Convención a que participaran en estas ocho reuniones.

- Convención de los jóvenes

41. El Presidente hizo referencia a la preparación de la Convención de los jóvenes que se celebrará en Bruselas del 9 al 12 de julio, y agradeció a los miembros de la Convención sus esfuerzos por elegir jóvenes representativos y motivados. Anunció que en la próxima sesión de la Convención daría información más detallada sobre el desarrollo de esta importante sesión.
42. El Presidente dio por concluida la sesión recordando que el objetivo principal de la próxima sesión, que se celebraría el 24 de junio a partir de las 14.30 h. y el martes, 25 de junio a partir de las 9.30 h., será el diálogo con la sociedad civil; en esa sesión el Presidente informará también a la Convención sobre la reunión del Consejo Europeo de Sevilla, en la cual el Presidente, de acuerdo con la declaración de Laeken, presentará un informe verbal sobre la evolución de los trabajos de la Convención.