

CONV 216/02

**NOTA**

---

de:	Praesidium
a:	Convención

---

Asunto:	<b>Procedimientos legislativos (incluido el procedimiento presupuestario):</b> <b>– situación actual</b>
---------	---

---

Se adjunta, a la atención de los miembros de la Convención, un documento de reflexión sobre los procedimientos legislativos, incluido el procedimiento presupuestario.

Tanto el presente documento como las líneas de reflexión que se exponen en la parte IV están destinados a servir de base para el debate que se celebrará en la sesión plenaria de la Convención de los días 12 y 13 de septiembre de 2002.

## I. INTRODUCCIÓN

1. El procedimiento legislativo ha evolucionado considerablemente desde el Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957. En un principio, se caracterizaba fundamentalmente por el monopolio de la Comisión en cuanto a la iniciativa y por el poder decisorio del Consejo; el Parlamento sólo tenía derecho a ser consultado (consulta simple, una sola lectura). El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, introduce el procedimiento de cooperación (dos lecturas) en el campo de la realización del mercado interior, pero este procedimiento ha caído prácticamente en desuso en la actualidad, excepto en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria. El Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, introduce el procedimiento de codecisión. Este procedimiento se aplicó en primer lugar a 15 ámbitos, y después se amplió a 24 con el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. El Tratado de Niza volvió a ampliar el ámbito de aplicación, y hoy puede decirse que constituye el procedimiento legislativo predominante. Se distingue del procedimiento de cooperación en dos puntos esenciales: la fase de conciliación y la imposibilidad de que el Consejo imponga su voluntad al Parlamento, aún por unanimidad.
2. El procedimiento presupuestario también ha evolucionado de manera notable. Si bien el diálogo entre ambas ramas de la autoridad presupuestaria, el Parlamento y el Consejo, ha atravesado fases difíciles, hasta el punto de dar lugar a litigios ante el Tribunal de Justicia, las Instituciones se han esforzado (en concreto, mediante la adopción de acuerdos interinstitucionales) por instaurar procedimientos tendentes a aumentar la disciplina presupuestaria y a mejorar el procedimiento presupuestario previsto en el artículo 272 del Tratado CE.
3. No cabe duda de que estos esfuerzos han contribuido a aumentar la legitimidad democrática, la transparencia y la eficacia de los procedimientos. Con todo, éstos se caracterizan por una complejidad tal que dificulta su comprensión. A menudo, sólo los especialistas pueden seguir su desarrollo. El ciudadano exige más simplicidad y quiere estar en condiciones de poder apreciar las cuestiones que se dirimen y de saber cómo legisla la Unión.
4. Ya ha quedado demostrado (véase el documento CONV 162/02 de 13 de junio de 2002 "Los instrumentos jurídicos: sistema actual") que los instrumentos jurídicos establecidos por los tratados son numerosos y complejos. La presente nota se refiere, por su parte, a los actuales procedimientos legislativos y presupuestario, y con ella se pretende facilitar la reflexión sobre la necesidad de simplificarlos, sin que ello pueda suponer, naturalmente, dar marcha atrás en

la tendencia hacia mecanismos más democráticos y eficaces. El documento describe únicamente los procedimientos legislativos propiamente dichos y el procedimiento presupuestario, en la medida en que está vinculado a la actividad legislativa. Así, no se tratan los procedimientos relativos a los Títulos V (PESC) VI (JAI) del TUE (si bien determinados actos adoptados en el marco de este último título pudieran considerarse actos legislativos; cabe citar a este respecto el ejemplo de la orden de detención europea). Por estos mismos motivos, la presente nota tampoco trata de los procedimientos de negociación y celebración de acuerdos internacionales (dictamen o dictamen conforme del Parlamento, según las condiciones establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 300 del TCE).

5. El objetivo fundamental de la presente nota consiste en describir, si bien de manera incompleta, como está estructurado el diálogo entre las instituciones, desde la fase de iniciativa legislativa hasta la adopción del acto, poniendo de relieve para ello el papel del Parlamento, el Consejo y la Comisión, así como el de otras instituciones u organismos que de un modo u otro están asociados al proceso legislativo o presupuestario. Este diálogo y esta voluntad de llegar a resultados son la razón de ser de los procedimientos establecidos, y cada institución desempeña en ellos (con sus características propias) un papel determinante.

El deber de cooperación y de diligencia de las instituciones, además, está previsto en el Tratado (artículo 10 TCE), según la interpretación del Tribunal de Justicia. La Unión tiene la obligación de garantizar la coherencia y la continuidad de sus acciones para alcanzar sus objetivos, desarrollando el acervo comunitario (artículo 3 TUE). En este momento conviene proceder a una evaluación del funcionamiento de los procedimientos vigentes, para ver lo que hay que sustituir o mejorar. En este contexto cabe recalcar que la evolución antes mencionada, que se desprende de las modificaciones sucesivas de los tratados, se ha traducido también a veces en una simplificación de los procedimientos. En efecto, a título de ejemplo, el Tratado de Amsterdam modificó el procedimiento de codecisión introduciendo la posibilidad de que finalice ya en la fase de primera lectura, con el fin de acelerarlo. Esta posibilidad ha dado lugar a que se mantengan negociaciones en una etapa precoz del procedimiento en asuntos a veces difíciles, pero que han culminado con éxito (p.ej., el Reglamento 1049/2001 de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión).

## II. LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS EN EL TRATADO CE

### A. Procedimientos generales de toma de decisiones basados en el Tratado (normas de segundo nivel)

6. El proceso legislativo de la Comunidad europea es un proceso “sui generis” en el que la toma de decisiones es el resultado de una interacción entre el nivel nacional y el comunitario, por una parte, y entre las diferentes instituciones y organismos comunitarios que participan en el proceso legislativo, por otra, y en particular entre los tres protagonistas principales, que son el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión.

- a) **El Consejo** es la institución que solía tomar la decisión final. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, y en virtud del procedimiento de codecisión, ejerce el poder legislativo conjuntamente con el Parlamento en un número considerable de ámbitos. Otros procedimientos establecen una participación más o menos intensa del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones (véase más adelante).

Dado que el Consejo adopta sus decisiones mediante negociación entre sus miembros para tratar de llegar a una transacción entre los distintos intereses, la Presidencia y la Comisión desempeñan un papel muy importante en la búsqueda de tal transacción. La ampliación de la norma de la mayoría cualificada ha influido notablemente en los procesos de negociación. En efecto, si bien los miembros del Consejo intentan tomar en consideración las reservas de los otros miembros, la posibilidad de pasar a la votación y la perspectiva de que un miembro del Consejo se quede en minoría incita a las delegaciones a preferir la búsqueda de una solución transaccional.

En el ámbito de la política económica y monetaria, el Consejo comparte el poder de decisión con el Banco Central Europeo para la política monetaria, y al Consejo europeo se le atribuye expresamente un papel en la aplicación de esa política (v. el apartado 2 del art. 99 del TCE).

- b) **El Parlamento Europeo:** el grado de participación del Parlamento en el procedimiento legislativo ha ido evolucionando, y con los años ha ido adquiriendo poderes legislativos cada vez mayores. Actualmente, el Parlamento Europeo codecide con el Consejo en la mayor parte de los ámbitos (mercado interior, transportes, investigación, medio

ambiente). Pero en algunos otros sectores (agricultura, políticas estructurales) se han mantenido otros procedimientos legislativos (cooperación, dictamen consultivo, dictamen conforme) en los que el Parlamento Europeo tiene una capacidad menor para influir en el proceso legislativo, así como una menor interacción con las otras Instituciones. Para llevar a buen fin el procedimiento legislativo, el Parlamento debe llegar también a transacciones políticas en los ámbitos más complejos, y a este respecto resulta a menudo fundamental el papel de los ponentes.

- c) **La Comisión:** su papel clave en el procedimiento legislativo consiste en su poder de iniciativa y en la posibilidad que tiene de modificar su propuesta en cualquier momento del procedimiento.

Con excepción de determinados casos muy específicos, la Comisión ostenta el monopolio de la iniciativa legislativa en el marco del Tratado CE. Esto significa que le compete establecer el marco de negociación que desembocará en la decisión del legislador, el cual no puede ni modificar la propuesta de la Comisión, a no ser dentro de sus objetivos, ni legislar sin una propuesta de la Comisión.

La Comisión participa en el proceso legislativo de una forma muy activa y puede modificar su propuesta, o aun retirarla, en cualquier momento de este proceso, lo cual le confiere un papel fundamental en la búsqueda de transacciones. Esta función es tanto más importante cuanto que el Consejo legisla en gran parte de los casos por mayoría cualificada, y sólo puede modificar la propuesta de la Comisión por unanimidad. Es decir, que si el Consejo desea modificar la propuesta de la Comisión, sólo puede hacerlo por mayoría cualificada siempre y cuando la Comisión esté de acuerdo con las modificaciones que el Consejo pretende introducir. En caso contrario, el Consejo necesita pronunciarse por unanimidad.

La Comisión desempeña también un papel importante en la búsqueda de soluciones transaccionales entre el Consejo y el Parlamento dentro del procedimiento de codecisión, especialmente en la etapa de conciliación.

El papel de iniciativa legislativa que tiene la Comisión se ve modificado en el ámbito de la política económica y monetaria, ya que el Tratado establece que el Consejo decida basándose en una recomendación (y no en una propuesta) de la Comisión o del Banco Central Europeo, y que para modificar la recomendación de la Comisión no es necesaria la unanimidad del Consejo.

7. En el proceso legislativo intervienen asimismo algunos organismos que representan determinados intereses económicos, sociales, locales, regionales, etc., y cuya consulta establecen los Tratados para determinados temas. Se trata del Comité Económico y Social (CES), del Comité de las Regiones (CdR), del Banco Central Europeo (BCE), del Comité de Empleo, etc.
8. Por último hay casos para los que el TCE estipula que un acto comunitario ha de ser aprobado por los Estados miembros según sus reglas constitucionales respectivas. Se trata de disposiciones de carácter constitucional, como los derechos de ciudadanía, el procedimiento electoral uniforme o los recursos propios.
9. La participación de las instituciones y organismos comunitarios en el proceso comunitario de decisión queda establecida en el Tratado, tanto en el grado como en la forma, en las disposiciones que confieren a la Comunidad competencias para legislar en un ámbito determinado. La base jurídica en virtud de la cual debería adoptarse el acto la determina, en primer lugar, la Comisión en el momento de presentar su propuesta al Consejo. Si bien el Consejo (o, cuando procede, el Parlamento) puede modificar la propuesta de la Comisión, incluida la base jurídica, la base elegida en un primer momento por la Comisión determina en la mayoría de los casos el procedimiento aplicable y, en consecuencia, la forma en que las distintas instituciones y organismos participan en el proceso legislativo. Así, dependiendo de que la Comisión considere que su propuesta entra en el ámbito del mercado interior (art. 95: codecisión, mayoría cualificada, consulta del CES) o del medio ambiente (art. 175: codecisión en algunos casos, unanimidad y dictamen consultivo en otros, consulta del CES y del CdR), será diferente tanto el procedimiento como la intervención de las distintas instituciones y organismos.
10. Actualmente, el Tratado CE comprende más de veintidós procedimientos decisorios distintos para la adopción de actos legislativos, dependiendo de la participación de las distintas instituciones y organismos en el procedimiento legislativo (véase el Anexo I). Esta multiplicidad de procedimientos, así como el hecho de que a veces se apliquen procedimientos distintos en ámbitos similares (o en la misma disposición del Tratado), su complejidad y la necesidad de mantener o mejorar su eficacia en una Europa ampliada, son razones que aconsejan un esfuerzo de racionalidad y simplificación de los procedimientos legislativos.
11. Los cuatro procedimientos legislativos principales que recoge el Tratado son: el de codecisión, el de dictamen conforme, el de cooperación y el de dictamen consultivo (véase el Anexo 2: lista de procedimiento según la base jurídica).

Estos procedimientos pueden resumirse como sigue:

a) **El procedimiento de codecisión**

12. En el procedimiento de codecisión (artículo 251 del TCE), el Parlamento Europeo y el Consejo toman parte en el procedimiento legislativo como colegisladores y en condiciones de igualdad. Este procedimiento, que introdujo en el TCE el Tratado de la Unión Europea, ha sido objeto de algunas mejoras y de una ampliación de su ámbito de aplicación mediante el Tratado de Amsterdam. Así, el procedimiento de codecisión se aplica actualmente a ámbitos como el Mercado interior, como la libre circulación de los trabajadores, el derecho de establecimiento, los transportes, la educación y la formación profesional, la protección del consumidor, etc.
13. En el procedimiento de codecisión, si el Consejo no aceptara enmiendas adoptadas por el Parlamento Europeo, bien él mismo, o bien sus representantes, deberán reunirse con los representantes del Parlamento Europeo en un Comité de Conciliación para intentar ponerse de acuerdo sobre un proyecto común. En caso de acuerdo, el proyecto transaccional se somete a la aprobación del Consejo y a la del Parlamento Europeo.

El procedimiento puede resumirse de la manera siguiente:

- la Comisión presenta una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo. El Parlamento Europeo dictamina sobre la propuesta.
- primera lectura: el Consejo se pronuncia sobre la propuesta de la Comisión y sobre las enmiendas del Parlamento. Si las aprueba todas (o si el Parlamento no ha presentado ninguna), el Consejo puede adoptar el acto. En caso contrario, transmite al Parlamento Europeo una posición común;
- segunda lectura: el Parlamento se pronuncia sobre la posición común en un plazo de tres meses:
  - Si el Parlamento aprueba la posición común, el acto se adopta en esta forma.
  - Si el Parlamento rechaza la posición común, el acto propuesto se considera no adoptado.
  - Si el Parlamento propone enmiendas, el texto modificado se transmite al Consejo y a la Comisión, la cual dictamina sobre las enmiendas. Si dentro de un plazo de tres meses el Consejo aprueba todas las enmiendas por mayoría cualificada, el acto se considera adoptado en forma de posición común modificada. El Consejo

se pronuncia por unanimidad sobre las enmiendas del Parlamento que han sido objeto del dictamen negativo de la Comisión.

- En caso de desacuerdo entre el Parlamento y el Consejo, se convoca al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.
- Comité de Conciliación: reúne, en número igual, a los miembros del Consejo (o sus representantes) y a miembros del Parlamento Europeo, con el fin de intentar llegar a un acuerdo sobre un proyecto común en un plazo de seis semanas a partir de la convocatoria. En caso de acuerdo, el Consejo y el Parlamento deben aprobar el proyecto común así elaborado dentro de un nuevo plazo de seis semanas. En caso de desacuerdo, el acto propuesto se considera no adoptado.

14. Cabe subrayar que de lo que antecede se desprende que en la primera lectura no hay plazos establecidos, mientras que en la segunda y en la etapa de conciliación sí que existen plazos estrictos que pueden ocasionar que el acto no se adopte si no se respetan.
15. En la mayoría de los casos, el Consejo decide por mayoría cualificada. Sin embargo, en algunos casos específicos decide por unanimidad durante todo el procedimiento. Durante la primera y la segunda lectura tienen lugar reuniones técnicas y diálogos tripartitos entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, y lo mismo ocurre antes de la reunión del Comité de Conciliación, con el fin de acercar posiciones entre las Instituciones y de facilitar la búsqueda de un acuerdo, evitando así la reunión del Comité de Conciliación (véase la Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión). Con el mecanismo del diálogo tripartito, que no está previsto en los Tratados, ha podido reducirse de manera significativa el número de asuntos que requieren una reunión del Comité de Conciliación, y en consecuencia la duración del procedimiento legislativo.
16. En la actualidad, los acuerdos en primera y segunda lectura representan alrededor del 72% del total de asuntos en procedimiento de codecisión (más o menos un 32% en primera lectura y un 40% en segunda lectura). A menudo son los asuntos más sensibles desde el punto de vista político los que son objeto del procedimiento de conciliación, lo cual coincide con la lógica del procedimiento de codecisión. Sin embargo, no siempre ocurre así. En ocasiones llegan al procedimiento de conciliación asuntos relativamente técnicos, y a veces se llega a un acuerdo en primera lectura aun para un asunto delicado desde el punto de vista político, por motivos de prioridades políticas o de imperativo de calendario.



17. Con ocasión de la conferencia intergubernamental (CIG) de Niza, la Comisión había propuesto que el procedimiento de codecisión se aplicara a la adopción de todos los actos de carácter legislativo. Si bien tal generalización no se produjo, la CIG amplió entonces el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión a otros campos.

Dicha CIG desestimó una propuesta de la Presidencia tendente a asociar el procedimiento de codecisión a un nuevo tipo de acto, el acto legislativo, que se centraría en la definición de principios generales, elementos fundamentales y objetivos de la legislación comunitaria, dejando de lado los aspectos técnicos, que pasarían a ser tratados en actos a los que se aplicaría un procedimiento más expeditivo que el legislador habría de determinar. Competiría asimismo al legislador el establecer los principios generales, los elementos fundamentales y los objetivos de tal legislación (v. CONV 162/02, pts. 35 y 65).

18. En la misma CIG, la Presidencia había propuesto que se aplicara la norma del voto por mayoría cualificada a determinadas disposiciones del Tratado que establecen la codecisión junto con la norma de la votación por unanimidad, por considerar que exigir la unanimidad en el procedimiento de codecisión podría considerarse una anomalía institucional que podía vaciar de contenido el procedimiento de codecisión. Se trataba del apartado 2 del artículo 18 del TCE (disposiciones tendentes a facilitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia libre en el territorio de los Estados miembros), del art. 42 TCE (seguridad social para los trabajadores migrantes), apartado 2 del art. 47 TCE (acceso y ejercicio de actividades no asalariadas) y apartado 5 del art. 151 TCE (cultura). La Conferencia sólo siguió la sugerencia de la presidencia en lo referente al apartado 2 del art. 18 TCE.

**b) Procedimiento de cooperación**

19. El procedimiento de cooperación (artículo 252 del TCE) fue instaurado por el Acta Unica Europea con el fin de dar más peso a la consulta al Parlamento en la adopción de determinadas decisiones, dejando siempre la última palabra al Consejo. El Tratado de Amsterdam redujo considerablemente el ámbito de aplicación de este procedimiento, que en la actualidad únicamente se aplica al ámbito de la política económica y monetaria (apartado 5 del art. 99, apartado 2 del art. 102, apartado 2 del art. 103 y apartado 2 del art. 106 del TCE) (cinco actos adoptados hasta la fecha).
20. En este procedimiento, la reacción del Parlamento Europeo a la posición común del Consejo influye directamente en la situación jurídica de éste: si el Parlamento aprueba dicha posición

común, el Consejo ha de adoptar el acto conforme a la posición común. Si el Parlamento la rechaza, el Consejo sólo puede adoptarlo por unanimidad. Cuando el Parlamento introduce enmiendas, la Comisión debe reconsiderar la propuesta teniéndolas en cuenta y el Consejo sólo puede modificar la propuesta reconsiderada por unanimidad.

El procedimiento de cooperación puede resumirse así:

- El Consejo, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo, adopta por mayoría cualificada una posición común;
- El Parlamento europeo puede:
  - bien aprobar la posición común; en ese caso, el Consejo aprueba definitivamente el acto conforme a la posición común;
  - bien rechazarla; el Consejo sólo puede adoptar la posición común por unanimidad;
  - bien proponer enmiendas; la Comisión reconsidera su propuesta en función de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo. El Consejo adopta la propuesta reconsiderada por mayoría cualificada; sólo puede modificarla por unanimidad.

21. En la CIG de Niza se estudió la posibilidad de suprimir el procedimiento de cooperación. Si bien una mayoría de las Delegaciones se pronunció a favor de dicha supresión (la mayor parte estaba a favor de sustituirlo por el procedimiento de consulta, ya que las disposiciones contempladas no eran de carácter legislativo, y había una minoría que propugnaba la sustitución por el procedimiento de codecisión), en último término el Tratado de Niza no introdujo ninguna modificación a este respecto.

c) **El procedimiento de dictamen consultivo**

22. Según este procedimiento, el Consejo debe pedir y estudiar el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión. Una vez estudiado este dictamen, el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada o por unanimidad. Puede modificar el proyecto de acto si considera justificadas las propuestas de enmienda del Parlamento Europeo, pero el dictamen de éste no puede impedir que se adopte el acto ni imponer la modificación del mismo. La Comisión puede modificar también su propuesta para tener en cuenta el dictamen del Parlamento Europeo y, en este caso, el Consejo sólo puede modificar la propuesta de la

Comisión por unanimidad. Así, la Comisión desempeña un importante papel en este procedimiento cuando el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada, que es lo que ocurre con más frecuencia.

Hoy en día, este procedimiento se aplica a ámbitos como la política agrícola común (apartado 3 del artículo 37 TCE), la liberalización de los servicios (apartado 1 del artículo 52 TCE) o la competencia (artículo 83 TCE).

**d) El procedimiento de dictamen conforme**

23. Este procedimiento lo introdujo el Tratado de la Unión Europea para una serie de casos que se estimaban no podían ser objeto de codecisión, pero en los que se deseaba en cualquier caso dar un papel importante al Parlamento Europeo. Se trata, por ejemplo, de la adopción de los reglamentos de los fondos estructurales y del fondo de cohesión (artículo 161 del TCE), de las disposiciones sobre el procedimiento electoral uniforme (apartado 4 del artículo 190 del TCE) y de la modificación de los estatutos del Banco Central Europeo (apartado 5 del artículo 107 del TCE).

El dictamen conforme requiere que el Consejo y el Parlamento se pongan de acuerdo sobre el texto que van a adoptar, dado que el Consejo no puede adoptarlo sin que el Parlamento haya emitido un dictamen que lo apruebe. En caso de dictamen negativo, el Consejo no puede adoptar el acto.

24. Los Tratados de Amsterdam y de Niza aumentaron el número de casos a los que se aplica este procedimiento. El Consejo se pronuncia por mayoría cualificada o por unanimidad, según el caso.

**B. La toma de decisiones dentro de las Instituciones**

**a) El Consejo**

25. El Consejo puede decidir por mayoría simple, por mayoría cualificada o por unanimidad.
26. La norma de la mayoría simple supone que haya una mayoría de miembros del Consejo a favor de la adopción de una decisión (actualmente, 7 de 15). Esta norma de votación es la norma por defecto en el Tratado CE, es decir, que no prever el Tratado una norma de votación específica, la norma que se aplica es la mayoría simple. Sin embargo, en la práctica la mayoría simple se aplica sobre todo a decisiones de procedimiento, dado que en la mayoría de

los casos el Tratado establece de manera específica, bien la mayoría cualificada, bien la unanimidad para la adopción de decisiones de carácter legislativo.

27. La norma de la unanimidad supone que todos los miembros del Consejo estén a favor de la decisión, y ello significa que cada uno de ellos tiene un voto y el derecho de veto. La abstención no es obstáculo a la unanimidad.
28. La norma de la mayoría cualificada introduce una ponderación del peso de cada miembro del Consejo en el proceso decisorio, y ello en función de su peso demográfico. Esta norma hace posible dejar en minoría en una votación a determinado miembro de números del Consejo. La ponderación oscila entre los diez votos de que disponen Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia y los 2 de Luxemburgo. Las decisiones se adoptan si se reúnen 62 votos <sup>1</sup>. Las abstenciones equivalen a un voto negativo.

Cuando las decisiones no se toman a propuesta de la Comisión, estos 62 votos han de representar al menos a diez miembros del Consejo.

El Tratado de Niza modifica la actual ponderación de los votos y la de los umbrales necesarios para la mayoría cualificada. También impone el requisito de que los votos favorables a la adopción de una decisión correspondan al menos a la mayoría de los miembros del Consejo, cuando la decisión se toma a propuesta de la Comisión y de dos tercios en el resto de los casos. También abre la posibilidad de que un miembro del Consejo pida que se compruebe si la mayoría cualificada corresponde al menos a un 62% de la población total de la Unión. Si esta condición no se cumple, la decisión no se adopta.

29. En el Tratado CEE, el Consejo votaba por unanimidad en la mayoría de los casos. Sin embargo, con las sucesivas revisiones del Tratado, la norma del voto por unanimidad se ha ido sustituyendo progresivamente por la de la mayoría cualificada. En la actualidad, la mayoría cualificada se ha convertido en la norma de votación aplicable en gran parte de los ámbitos del Tratado CE. La unanimidad sigue siendo la norma de votación para las disposiciones de carácter constitucional (es decir, aquéllas en las que el Tratado prevé expresamente la adopción de una decisión por los Estados miembros conforme a sus procedimientos constitucionales respectivos) o casi constitucional (por ejemplo, la comitología o el Estatuto del Tribunal de Justicia), así como para determinadas disposiciones

---

<sup>1</sup> Véase asimismo la Decisión del Consejo, denominada "compromiso de Ioanina", de 1 de enero de 1995, por la que se modifica la Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994 sobre la adopción de decisiones por el Consejo por mayoría cualificada.

referentes a temas políticamente delicados para uno o varios Estados miembros, o bien para la aplicación de nuevas políticas (artículo 308).

30. En general, suele considerarse que la norma de la votación por unanimidad garantiza la adhesión de todos los Estados miembros a las decisiones que adopta el Consejo. Por otra parte, es cierto que la norma de la votación por mayoría cualificada facilita el proceso: la posibilidad de que un miembro cualquiera del Consejo se encuentre en minoría en una votación determinada, anima a las Delegaciones a buscar soluciones transaccionales. En este sentido, la adopción final del acto por unanimidad resulta engañosa, pues es posible que no hubiera podido llegarse a ella si la perspectiva de quedar en minoría no hubiera instado a las Delegaciones a mostrar flexibilidad. La norma de la mayoría cualificada confiere asimismo un papel más importante a la Comisión en el proceso legislativo. En efecto, como la Comisión puede modificar su propuesta en cualquier momento del proceso, el Consejo no puede modificarla si no es por unanimidad.
31. El paso progresivo de la unanimidad a la mayoría cualificada se ha considerado necesario en general para mantener la eficacia del proceso decisorio en una Unión Europea ampliada. Para facilitar tal paso en los ámbitos delicados desde el punto de vista político, se han propuesto fórmulas intermedias entre la unanimidad y la mayoría cualificada (mayorías cualificadas reforzadas o mayorías supercualificadas).

**b) Parlamento Europeo**

32. La norma general que establece el Tratado consiste en que el Parlamento decide “por mayoría absoluta de los votos emitidos”, salvo disposición en contrario del Tratado (artículo 198 TCE). Al igual que ocurre en el caso del Consejo con el apartado 1 del artículo 205 TCE, esta norma prima sobre cualquier otra disposición de derecho derivado (por ejemplo, los reglamentos internos de las Instituciones). Es decir, que si el Tratado no establece mediante una disposición específica una mayoría determinada, el Parlamento debe decidir por mayoría absoluta de los votos emitidos. Esta norma básica se aplica por analogía a los pilares segundo (apartado 1 del artículo 28 TUE) y tercero (apartado 1 del artículo 41 TUE).
33. Conforme a lo dispuesto en el artículo 192 TCE, el Parlamento participa en el proceso conducente a la adopción de los actos comunitarios, mediante el ejercicio de sus atribuciones en el marco de los procedimientos de codecisión (artículo 251 TCE) y de cooperación

(artículo 252 TCE), así como emitiendo dictámenes conformes <sup>1</sup> o dictámenes consultivos.

34. En el ámbito legislativo, el Tratado establece mayorías específicas como excepción al régimen general para los casos siguientes:

- i) el acto relativo a la elección de los miembros del Parlamento Europeo por un procedimiento uniforme (por mayoría de los miembros que componen el Parlamento: apartado 4 del artículo 190 TCE);
- ii) en los procedimientos de codecisión (artículo 251 TCE) o de cooperación (artículo 252 TCE), el Parlamento decide por mayoría de los miembros que lo integran cuando:
  - rechaza la posición común del Consejo;
  - propone enmiendas a la posición común del Consejo.

(Véase también la nota 4 de la página 16, en la que se indican las mayorías específicas previstas para el procedimiento presupuestario).

## **II. EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO <sup>2</sup>**

### **a) El procedimiento y la clasificación de los gastos**

35. El artículo 272 del Tratado CE es la disposición que rige formalmente el procedimiento de elaboración del presupuesto de la Unión. Sin embargo, en la actualidad este artículo (que desde la revisión de 1975 no ha sufrido prácticamente cambio alguno) sólo refleja parcialmente la realidad de un procedimiento que ha ido evolucionando profundamente con los numerosos acuerdos interinstitucionales.

En estos acuerdos, el Parlamento Europeo ha aceptado determinadas restricciones con las que se limitaban sus poderes (capítulos, topes, sublímites), en aras de una mejor cooperación en el procedimiento presupuestario. Los dos primeros acuerdos interinstitucionales (1988 y 1992) coincidieron con la introducción de aumentos en los topes de recursos propios, con el fin de poder iniciar nuevas políticas comunitarias. El acuerdo interinstitucional de 1999, resultado de las decisiones del Consejo Europeo de Berlín, se tradujo en un aumento del tope de recursos propios.

---

<sup>1</sup> En un único caso (artículo 7 TUE), el Parlamento debe adoptar un dictamen conforme por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen la mayoría de los miembros que lo componen.

<sup>2</sup> Las cuestiones relativas al presupuesto de la Unión han sido objeto de la contribución del Sr. Carnero González (doc. CONV 38/02).

36. En efecto, desde 1988 el Parlamento, el Consejo y la Comisión han firmado tres acuerdos interinstitucionales sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. Estos tres acuerdos iban acompañados de perspectivas financieras plurianuales que establecían topes de gasto por sectores que las tres instituciones se comprometían a respetar durante el procedimiento presupuestario anual.
37. El último de estos acuerdos ("acuerdo de Berlín") sigue estando en vigor. En él se establecen las perspectivas financieras para el periodo de 2000 a 2006 y se agrupan además toda una serie de procedimientos y normas que se encontraban dispersas en distintos acuerdos y declaraciones, sobre cooperación interinstitucional, clasificación de gastos, inclusión de disposiciones financieras en los actos legislativos, la exigencia de una base jurídica para justificar el gasto y disposiciones presupuestarias sobre política exterior y de seguridad común (PESC).
38. El procedimiento presupuestario da comienzo con la presentación del anteproyecto de presupuesto por la Comisión. Sigue el examen de este anteproyecto por el Consejo y por el Parlamento, en dos lecturas. El factor que determina la gran complejidad del procedimiento es la clasificación de los gastos en obligatorios (GO) y no obligatorios (GNO).
39. El poder de decisión del Parlamento varía radicalmente entre unas partes y otras del presupuesto. Si bien tiene la última palabra para los gastos no obligatorios, con ciertos límites, para los obligatorios su poder se reduce casi a emitir un dictamen motivado. De hecho, el aumento del poder presupuestario del Parlamento tiene más relación con el mayor porcentaje de los gastos no obligatorios en el presupuesto que con cambios de procedimiento (en 20 años, los GNO han pasado de constituir apenas un 20% de los créditos del presupuesto a superar el 50%; los gastos agrícolas constituyen la parte fundamental de gastos obligatorios que escapa al control del Parlamento).
40. La importancia que tiene la clasificación de los gastos lleva a plantearse en qué consiste la distinción entre ambos tipos de crédito. El artículo 272 del TCE se refiere a los gastos obligatorios como "gastos (...) que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste". Según esto, nos encontraríamos ante gastos inevitables a cuya percepción tienen derecho terceros, bien sea agricultores que se acogen a precios garantizados, bien países terceros vinculados a la Unión por acuerdos internacionales. Los gastos no obligatorios serían créditos que se pueden suprimir y sobre los cuales la autoridad presupuestaria tendría una amplia capacidad discrecional.

41. La realidad es mucho menos precisa, y la clasificación de los gastos en una u otra categoría ha sido siempre fuente de conflicto entre ambas ramas de la autoridad presupuestaria. Además, existen casos paradigmáticos que muestran hasta qué punto es difícil realizar esta distinción. La política agrícola ha ido evolucionando, y los créditos que se destinan a ella sirven para financiar actividades cuyo carácter obligatorio resulta a veces difícil de captar (por ejemplo, las medidas de barbecho o las ayudas directas). Por el contrario, los salarios de los funcionarios se han considerado siempre gastos no obligatorios, cuando de hecho existe una obligación legal auténtica de abonarlos.
42. En el acuerdo interinstitucional de 1999 se redefinen, en términos muy similares a los del Tratado, los gastos obligatorios como aquellos que la Autoridad Presupuestaria está obligada a consignar en el Presupuesto en virtud de un compromiso jurídico asumido con arreglo a los Tratados o actos adoptados en virtud de los mismos. El acuerdo consagra la situación precedente para las líneas presupuestarias antiguas. Para las nuevas y para aquéllas cuya base jurídica se ha modificado, el acuerdo estipula que en el anteproyecto de presupuesto incluirá una propuesta de clasificación. De no ser aceptada esta propuesta, el Parlamento y el Consejo estudiarán la clasificación de la línea presupuestaria basándose en el Anexo IV del acuerdo, que contiene una clasificación de las rúbricas de las perspectivas financieras.
43. Además de poder modificar el proyecto de Presupuesto, el Parlamento puede también rechazarlo en su conjunto (así lo ha hecho en tres ocasiones) y pedir que se le presente un nuevo proyecto. Por otra parte, es el Presidente del Parlamento Europeo quien da por



finalizado el procedimiento, tomando nota de que el Presupuesto sea aprobado definitivamente y de que se ha llegado a un acuerdo con el Consejo <sup>1</sup>.

**b) Cooperación interinstitucional**

44. En efecto, el elemento más notable del procedimiento es la búsqueda de un acuerdo entre ambas ramas de la autoridad presupuestaria, tal como el Tribunal de Justicia ha resaltado en varias ocasiones.
45. El acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 consolidó y sistematizó los mecanismos de concertación interinstitucional que se habían ido desarrollando a partir de los años 80 y cuya finalidad es facilitar el acuerdo entre ambas ramas de la autoridad presupuestaria.
46. Este acuerdo interinstitucional instituye un procedimiento de concertación que se inicia cada año aún antes de que la Comisión haya adoptado el anteproyecto de presupuesto, mediante un diálogo tripartito en el que se debate sobre las prioridades previstas para el presupuesto del ejercicio siguiente.
47. En efecto, el mecanismo fundamental del sistema es el diálogo tripartito, en el que se reúnen delegaciones de las tres instituciones encabezadas respectivamente por el presidente del Consejo de Presupuesto, el presidente de la Comisión de Presupuestos del Parlamento

---

<sup>1</sup> En el marco del procedimiento presupuestario, el Tratado estipula que el Parlamento:

- tendrá derecho a enmendar, por mayoría de los miembros que lo componen, el proyecto de presupuesto (segundo párrafo del apartado 4 del artículo 272);
- puede, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, enmendar o rechazar las modificaciones introducidas por el Consejo a sus enmiendas y aprobar, en consecuencia, el presupuesto (apartado 6 del artículo 272);
- por motivos importantes, puede, por mayoría de los miembros que lo componen y de las dos terceras partes de los votos emitidos, rechazar el proyecto de presupuesto y pedir que se le someta un nuevo proyecto (apartado 8 del artículo 272);
- puede, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, y de acuerdo con el Consejo, fijar un nuevo tipo máximo de aumento para los gastos no obligatorios en relación con los gastos de la misma naturaleza del ejercicio en curso (quinto párrafo del apartado 9 del artículo 272);
- si, al iniciarse un ejercicio presupuestario, no se hubiere votado aún el presupuesto, puede, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, tomar una decisión distinta de la del Consejo sobre la autorización de los GNO que superen la doceava parte de los créditos consignados en el presupuesto del ejercicio precedente (tercer párrafo del artículo 272).

Europeo y el miembro de la Comisión que se encarga del presupuesto. Durante el procedimiento presupuestario, el diálogo tripartito se produce en tres ocasiones:

- cuando el Consejo elabora el proyecto de presupuesto, seguido de una reunión de concertación;
- antes de la primera lectura del Parlamento Europeo (durante este diálogo tripartito, las instituciones mantienen asimismo un cambio de impresiones sobre la ejecución del presupuesto en curso);
- tras la primera lectura del Parlamento Europeo, a fin de preparar la segunda reunión de concertación, que se celebra la víspera de la segunda lectura del Consejo.

48. Tal como ya se ha mencionado, el Parlamento tiene la última palabra en cuanto a los gastos no obligatorios, pero esto no significa que pueda consignar en el presupuesto cualquier importe. Para ello se ve limitado por el "tipo máximo de aumento" (artículo 272 TCE), que consiste en una indicación estadística que calcula la Comisión.

Los mecanismos establecidos para la conciliación interinstitucional (diálogo tripartito) vienen funcionando bastante bien. Pese a una serie de graves divergencias que se han producido en los últimos años respecto de la financiación de determinadas actuaciones (Kosovo, Serbia, Afganistán), el Consejo y el Parlamento Europeo han llegado a acuerdos por consenso sobre el presupuesto cuando ambas instituciones han conseguido que se financiaran sus prioridades.

49. En los años 80, la fijación del tipo máximo fue fuente continua de conflictos entre el Parlamento y el Consejo. Con la adopción, en 1988, de las perspectivas financieras plurianuales, esta situación cambió radicalmente. El acuerdo interinstitucional de 1988, al que siguieron otros dos, permitió un aumento considerable del gasto comunitario en determinados sectores (sobre todo los GNO para los fondos estructurales), al tiempo que preservaba la disciplina presupuestaria en otros (gasto agrícola <sup>1</sup>).
50. La mecánica de las perspectivas financieras, que obliga a las tres instituciones a respetar límites máximos anuales en cada rúbrica de gasto, ha hecho pasar a un segundo plano la problemática del tipo de aumento, que a partir de 1988 se ha superado a menudo por acuerdo explícito entre el Parlamento y el Consejo, en virtud del quinto párrafo del apartado 9 del artículo 272.

---

<sup>1</sup> La línea directriz agrícola puso coto de manera eficaz al rebasamiento de los gastos agrícolas de los años 80. Cabe indicar que se trata de gastos obligatorios, es decir, que no se ven afectados por el tipo máximo de aumento.

**d) Procedimiento legislativo y procedimiento presupuestario**

51. El acuerdo interinstitucional de 1999 (que retoma disposiciones anteriores) introduce límites a la tentación de utilizar el procedimiento presupuestario con fines legislativos. Así, establece que la ejecución de los créditos consignados en el presupuesto para cualquier acción comunitaria requiere la adopción previa de un acto de base. Un "acto de base" es un acto legislativo de derecho derivado que otorga un fundamento jurídico a la acción comunitaria y a la ejecución del correspondiente gasto consignado en el presupuesto. Según el acuerdo, dicho acto debe revestir la forma de un reglamento, una directiva o una decisión (...). Las recomendaciones y los dictámenes, así como las resoluciones y declaraciones, no constituyen actos de base.
52. No obstante, existen algunas excepciones a esta regla: los créditos relativos a proyectos piloto de carácter experimental, los relativos a acciones preparatorias para futuras acciones comunitarias, los relativos a las acciones de carácter puntual, o incluso permanente, llevadas a cabo por la Comisión en virtud de funciones derivadas de sus prerrogativas en el ámbito institucional (enumeradas en una lista exhaustiva anexa al acuerdo) y los destinados al funcionamiento de cada institución.
53. El otro aspecto de la relación entre procedimiento presupuestario y procedimiento legislativo son las interferencias que supone para la elaboración del presupuesto la fijación de determinantes importes presupuestarios en actos legislativos.
54. Esta cuestión había dado lugar a una primera respuesta en el marco del Tratado de Maastricht, con la introducción del artículo 270: "A fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Comisión no hará ninguna propuesta de acto comunitario ni modificará sus propuestas ni adoptará ninguna medida de ejecución que pueda incidir de manera considerable en el presupuesto, sin garantizar que la propuesta o medida pueda ser financiada dentro del límite de los recursos propios de las Comunidades que resulte de las disposiciones fijadas por el Consejo en virtud del artículo 269."
55. El acuerdo de 1999 (que, una vez más, recoge disposiciones anteriores) aborda las interferencias entre ambos procedimientos, como reacción a la tendencia de fijar dotaciones financieras en los actos legislativos, introduciendo la distinción entre actos adoptados en codecisión y el resto.
56. Los actos legislativos sobre programas plurianuales adoptados por el procedimiento de codecisión incluyen una disposición en la que el legislador fija la dotación financiera del programa para la totalidad de su duración. Este "importe estimado necesario" constituye para

la autoridad presupuestaria la referencia principal en el marco del procedimiento presupuestario anual. Las instituciones se comprometen a no apartarse de dicho importe, salvo que se produzcan nuevas circunstancias que han de ser justificadas explícitamente.

57. Esta disposición no se aplica a los actos legislativos que no están sujetos al procedimiento de codecisión. En tal caso, toda referencia financiera tendría carácter ilustrativo y no condicionaría las competencias de la autoridad presupuestaria.

#### **IV. Líneas de reflexión**

58. La descripción que antecede de los procedimientos legislativos y del presupuestario muestra la complejidad de los mismos. En los debates del pleno se propugnó con insistencia que el proceso de toma de decisiones se simplificara y se hiciera más comprensible. En este sentido, podrían explorarse entre otras las siguientes líneas de reflexión:

a) En cuanto al procedimiento legislativo:

- i) Podría estudiarse la forma de reducir el número de procedimientos legislativos que establece el Tratado.  
A título de ejemplo, podría estudiarse la posibilidad de hacer extensivo el procedimiento de codecisión a los actos adoptados por mayoría cualificada (si procede, sustituyendo el procedimiento de cooperación).
- ii) Podría estudiarse también la posibilidad de simplificar determinados procedimientos.  
Como ejemplo, en el procedimiento de codecisión podría estudiarse qué mejoras y simplificaciones podrían introducirse por lo que respecta al funcionamiento de comité de conciliación.
- iii) Podría estudiarse también si puede simplificarse la redacción de determinadas disposiciones de los Tratados en las que se describen los procedimientos legislativos.

b) En cuanto al procedimiento presupuestario:

- i) Podría plantearse si no habría que modificar el Tratado con el fin de reflejar la práctica, por ejemplo explicitando los mecanismos de concertación interinstitucional que se consolidaron en el acuerdo de 1999.

- ii) Podría plantearse si debería suprimirse la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios. En caso afirmativo habría que ver qué procedimiento habría de aplicarse al conjunto de los gastos.
- iii) Podría estudiarse si la sustitución del procedimiento presupuestario por el procedimiento de codecisión constituiría una simplificación.  
A este respecto habría que ver si el ejemplo del procedimiento presupuestario vigente en Estados Unidos podría hacer más simples y transparentes las decisiones políticas que conducen a la adopción del presupuesto de la Unión.

59. Existe un vínculo obvio entre la simplificación del procedimiento legislativo y la de los instrumentos jurídicos que resultan de tal proceso. En consecuencia, las cuestiones que se plantean en la última parte del documento CONV 162/02, "Los instrumentos jurídicos: sistema actual" deberían estudiarse al mismo tiempo y en el mismo grupo de trabajo que las que se plantean en el presente documento. Se profundizará en estas cuestiones y se completarán o modificarán en una nueva versión de presente documento, en la que se incorporarán los puntos que se planteen en el debate del pleno de la Convención de los días 12 y 13 de septiembre.

---

**Clasificación de los procedimientos según el sistema de votación en el Consejo, la participación del Parlamento y la consulta de instituciones u organismos en el Tratado CE**<sup>1</sup>

- Mayoría cualificada con codecisión (*ej.: artículo 12*)
- Mayoría cualificada con codecisión y consulta al Tribunal de Cuentas (*ej.: apartado 4 del artículo 280*)
- Mayoría cualificada con codecisión y consulta al CES (*ej.: segundo párrafo del artículo 172*)
- Mayoría cualificada con codecisión y consulta al CES y al CdR (*ej.: apartado 1 del artículo 175*)
- Mayoría cualificada con cooperación (*ej.: apartado 5 del artículo 99*)
- Mayoría cualificada con cooperación y consulta al BCE (*ej.: artículo 106*)
- Mayoría cualificada con dictamen conforme del Parlamento (*ej.: apartado 5 del artículo 107*)
- Mayoría cualificada y dictamen simple del Parlamento (*ej.: apartado 2 del artículo 37*)
- Mayoría cualificada con dictamen simple del Parlamento y consulta al CES (*ej.: primer párrafo del artículo 172*)
- Mayoría cualificada con dictamen simple del Parlamento y consulta al CES, al CdR y al Comité del Empleo (*ej.: apartado 1 del artículo 128*)
- Mayoría cualificada sin participación del Parlamento (*ej.: artículo 26*)
- Mayoría cualificada sin participación del Parlamento y con consulta al BCE (*ej.: artículo 59*)
- Mayoría cualificada sin participación del Parlamento y con consulta al BCE y al Comité Económico y Financiero (*ej.: apartado 3 del artículo 114*)
- Mayoría cualificada sin participación del Parlamento y consulta al CES (*ej.: artículo 75*)
- Unanimidad con codecisión (*ej.: artículo 42*)
- Unanimidad con codecisión y consulta al CdR (*ej.: primer guión del apartado 5 del artículo 151*)
- Unanimidad con dictamen conforme del Parlamento (*ej.: apartado 3 del artículo 300*)

---

<sup>1</sup> No se incluyen en esta lista algunos procedimientos particulares (p.ej., la adopción del presupuesto, la aprobación de la gestión presupuestaria y algunos nombramientos).

- Unanimidad con dictamen conforme del Parlamento (con Mayoría cualificada) a propuesta del Parlamento (*apartado 4 del artículo 190*)
  - Unanimidad con dictamen conforme del Parlamento y consulta al BCE (*ej.: apartado 5 del artículo 105*)
  - Unanimidad con dictamen conforme del Parlamento y consulta al CES y al CdR (*ej.: artículo 161*)
  - Unanimidad con dictamen simple del Parlamento (*ej.: apartado 1 del artículo 19*)
  - Unanimidad con dictamen simple del Parlamento y consulta al Tribunal de Cuentas (*ej.: artículo 279*)
  - Unanimidad con dictamen simple del Parlamento y consulta al BCE (*ej.: apartado 1 del artículo 111*)
  - Unanimidad con dictamen simple del Parlamento y consulta al CES (*ej.: apartado 3 del artículo 157*)
  - Unanimidad con dictamen simple del Parlamento y consulta al CES y al CdR (*ej.: apartado 2 del artículo 175*)
  - Unanimidad sin participación del Parlamento (*ej.: apartado 2 del artículo 88*)
  - Unanimidad sin participación del Parlamento y consulta al BCE (*ej.: apartado 5 del artículo 123*)
  - Unanimidad sin participación del Parlamento y consulta al CES (*ej.: artículo 144*)
-

**PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES DEL TRATADO CE**  
**POR BASE JURÍDICA**<sup>1</sup>

**Votación del Consejo por mayoría cualificada con codecisión**

- Normas que prohíben cualquier tipo de discriminación por razón de la nacionalidad. Artículo 12.
- Libre circulación de los trabajadores. Artículo 40.
- Derecho de establecimiento. Artículo 44.
- Coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que prevean un régimen especial para los nacionales de otros Estados miembros en relación con el ejercicio del derecho de establecimiento. Apartado 2 del artículo 46.
- Derecho de establecimiento en actividades no asalariadas. Final del segundo apartado del artículo 47.
- Servicios. Artículo 55.
- Normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros; condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro; medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes. Apartado 1 del artículo 71.
- Ampliación a la navegación marítima y aérea de las normas de procedimiento establecidas en el apartado 1 del artículo 71. Apartado 2 del artículo 80.
- Medidas de armonización en relación con el mercado interior. Apartado 1 del artículo 95.
- Medidas de fomento del empleo. Artículo 129 (nuevo).
- Cooperación aduanera. Artículo 135 (nuevo).
- Entorno y condiciones de trabajo; salud, seguridad, información y consulta a los trabajadores; integración de las personas excluidas; igualdad de oportunidades y de trato; medidas destinadas a fomentar la cooperación en la lucha contra la exclusión social. Apartados 1 y 2 del artículo 137.
- Política social (igualdad de oportunidades, de trato y de retribución). Artículo 141.
- Decisiones de aplicación relativas al Fondo Social Europeo. Artículo 148.
- Educación. Apartado 4 del artículo 149 (con excepción de las recomendaciones).
- Formación profesional (medidas para contribuir a la realización de los objetivos del Artículo 150). Apartado 4 del artículo 150.
- Salud pública (condiciones mínimas de calidad y seguridad de los órganos, medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública). Letras a) y b) del apartado 4 del artículo 152.
- Medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana. Letra c) del apartado 4 del artículo 152.
- Protección de los consumidores. Apartado 4 del artículo 153.
- Orientaciones sobre las redes transeuropeas. Primer párrafo del artículo 156.
- Otras medidas relativas a las redes transeuropeas. Artículo 156.
- Decisiones de aplicación relativas al FEDER. Artículo 162.
- Programa marco de investigación. Artículo 166.
- Investigación. Adopción de las medidas previstas en los artículos 167, 168 y 169. Artículo 172.
- Medio ambiente (acciones comunitarias para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174). Apartado 1 del artículo 175.

---

<sup>1</sup> Se indican con negrita y cursiva las modificaciones introducidas por el Tratado de Niza.



- Programas de acción en otros ámbitos de medio ambiente. Apartado 3 del artículo 175.
- Cooperación para el desarrollo. Artículo 179.
- ***Régimen y normas financieras para los partidos políticos en el ámbito europeo. Artículo 191***
- Principios generales sobre transparencia. Apartado 2 del artículo 255 (nuevo).
- Lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad. Apartado 4 del artículo 280.
- Estadísticas. Apartado 1 del artículo 285.
- Establecimiento de un organismo independiente de vigilancia para la protección de datos. Apartado 2 del artículo 286.

#### **Votación del Consejo por mayoría cualificada con consulta simple**

- Autorización para establecer una operación de cooperación reforzada. Apartado 2 del artículo 11.
- Política agrícola común. Apartado 3 del artículo 37.
- Liberalización de los servicios. Apartado 1 del artículo 52.
- Elaboración de la lista de los terceros países sujetos a la obligación de expedir visados o exentos de la misma, y establecimiento de un modelo uniforme de visado. Apartado 3 del artículo 67.
- Adopción de las normas sobre competencia. Artículo 83.
- Adopción de reglamentos sobre ayudas estatales. Artículo 89.
- Disposiciones para la aplicación del protocolo sobre el déficit excesivo. Último párrafo del apartado 14 del artículo 104.
- Modificación de determinadas disposiciones del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE. Apartado 6 del artículo 107.
- Límites y condiciones en los que el BCE puede imponer multas. Apartado 3 del artículo 110.
- Decisión sobre el paso a la tercera fase de la UEM. Apartados 3 y 4 del artículo 121 más informe del IME y previa evaluación por el Consejo.
- Decisión sobre la adopción de la moneda única por un Estado. Apartado 2 del artículo 122.
- Elaboración de las orientaciones que los Estados miembros han de tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo, con arreglo a las conclusiones del Consejo Europeo. Apartado 2 del artículo 128.
- Programas específicos de investigación. Apartado 4 del artículo 166.
- Investigación. Creación de empresas comunes. Párrafo primero del artículo 172.
- ***Cooperación económica, técnica y financiera con los terceros países. Artículo 181 A***
- Establecimiento del estatuto de los funcionarios de la Comunidad Europea y del régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades. Artículo 283.
- Adopción de medidas en favor de las regiones ultraperiféricas. Apartado 2 del artículo 299.
- Firma, aplicación provisional y suspensión de la aplicación de acuerdos internacionales. Primer párrafo del apartado 2 del artículo 300.
- Adopción de las disposiciones relativas a los estatutos del SEBC. Artículo 42 del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE.

#### **Votación del Consejo por mayoría cualificada con cooperación**

- Supervisión multilateral. Apartado 5 del artículo 99.
- Aplicación de la prohibición de acceso privilegiado. Apartado 2 del artículo 102.
- Aplicación de la prohibición de asumir compromisos o autorizar descubiertos. Apartado 2 del artículo 103.
- Medidas para armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de las monedas. Apartado 2 del artículo 106.

### **Votación del Consejo por mayoría cualificada con dictamen conforme**

- Modificación del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE, previa recomendación del BCE. Apartado 5 del artículo 107

### **Votación del Consejo por mayoría cualificada sin participación del Parlamento**

- Fijación de los derechos del arancel aduanero común. Artículo 26.
- Exclusión, en un Estado miembro, de determinadas actividades del ámbito de aplicación de las disposiciones relativas al derecho de establecimiento. Párrafo segundo del artículo 45.
- Extensión del beneficio de las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios a los nacionales de un tercer Estado que estén establecidos dentro de la Comunidad. Segundo párrafo del artículo 49.
- Adopción de otras medidas relativas a los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos. Primera parte del apartado 2 del artículo 57.
- Adopción de medidas de salvaguardia estrictamente necesarias cuando en circunstancias excepcionales los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos causen dificultades graves para el funcionamiento de la UEM. Artículo 59.
- Adopción de medidas urgentes sobre movimientos de capitales y pagos. Apartado 1 del artículo 60.
- Decisión de modificación o supresión por un Estado miembro de medidas unilaterales adoptadas contra un tercer país en lo relativo a los movimientos de capitales y a los pagos. Segundo párrafo del apartado 2 del artículo 60.
- Adopción de medidas provisionales de orden público y seguridad interior en beneficio de determinados Estados. Apartado 2 del artículo 64.
- Supresión de las discriminaciones en el ámbito de los transportes. Apartado 3 del artículo 75.
- Disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Apartado 2 del artículo 80.
- Aprobación de medidas sobre tributos distintos de los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y los otros impuestos indirectos. Artículo 92.
- Adopción de directivas tendentes a suprimir las distorsiones en el mercado común. Párrafo segundo del artículo 96.
- Recomendación del Consejo sobre las orientaciones generales de las políticas económicas. Apartado 2 del artículo 99.
- Dificultades económicas graves ocasionadas en un Estado miembro por catástrofes naturales. Final del apartado 2 del artículo 100.
- Decisión sobre la existencia de un déficit excesivo. Apartado 6 del artículo 104.
- Decisión sobre el ajuste o el abandono de los tipos centrales del ecu. Final del apartado 1 del artículo 111.
- Políticas de tipos de cambio. Apartado 2 del artículo 111.
- Modalidades de negociación y celebración de acuerdos internacionales sobre el régimen monetario o cambiario. Apartado 3 del artículo 111.
- Decisión sobre la posición de la Comunidad a nivel internacional respecto a la UEM. Primera frase del apartado 4 del artículo 111.
- Composición del Comité Económico y Financiero. Apartado 3 del artículo 114.
- Concesión y revocación de asistencia mutua a un Estado miembro en caso de dificultades o de amenaza grave de dificultades en la balanza de pagos. Apartados 2 y 3 del artículo 119.
- Modificación, suspensión o supresión de las medidas de salvaguardia. Apartado 3 del artículo 120.
- Decisión sobre la concesión a un Estado miembro de una excepción que tenga el efecto de excluirlo de los derechos y obligaciones previstos por el SEBC. Apartado 1 del artículo 122.
- Recomendaciones en materia de empleo. Apartado 4 del artículo 128.

- Adopción de medidas tendentes a armonizar los regímenes de ayudas en el ámbito de la política comercial. Apartado 1 del artículo 132.
- Política comercial. Apartado 4 del artículo 133.
- Aplicación de otros acuerdos entre interlocutores sociales. Apartado 2 del artículo 139.
- Recomendaciones en materia educativa. Segundo guión del apartado 4 del artículo 149.
- Recomendaciones en materia de salud pública. Final de apartado 4 del artículo 152.
- Fijación de los sueldos, dietas y pensiones de los miembros de la Comisión y del Tribunal de Justicia. Artículo 210.
- Fijación de las condiciones de empleo, sueldos, dietas y pensiones de los miembros del Tribunal de Cuentas. Apartado 8 del artículo 247.
- Fijación de las dietas de los miembros del Comité Económico y Social. Último párrafo del artículo 258.
- Establecimiento del proyecto de presupuesto. Apartado 3 del artículo 272.
- Autorización de gastos que excedan de la doceava parte provisional. Segundo párrafo del artículo 273.
- Celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales. Artículo 300.
- Decisión sobre el tipo de sanciones impuestos a un Estado miembro que haya violado los principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. Apartado 2 del artículo 309.
- Decisión sobre la modificación o revocación de las sanciones impuestas a un Estado miembro que haya violado los principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. Apartado 3 del artículo 309.
- Disposiciones para la integración de la Secretaría de Schengen en la Secretaría General del Consejo. Artículo 7 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea.
- Modificación o anulación, a petición de un Estado miembro, de las decisiones adoptadas por la Comisión sobre la importación en la Comunidad Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas neerlandesas. Apartado 3 del artículo 3 del Protocolo sobre las importaciones en la Comunidad Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas neerlandesas.

#### **Votación del Consejo por unanimidad con codecisión**

- Disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Apartado 2 del artículo 18. (VMC).
- Mercado interior (medidas de seguridad social para los trabajadores migrantes comunitarios). Artículo 42.
- Coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas. Coordinación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones en lo que se refiere a la formación y a las condiciones de acceso a las mismas de las personas físicas. Artículo 47.
- Cultura. Artículo 151 (excepto las recomendaciones).

#### **Votación del Consejo por unanimidad con dictamen conforme**

- Tareas específicas del BCE. Apartado 6 del artículo 105.
- Modificación de los Estatutos del SEBC y del BCE. Apartado 5 del artículo 107.
- Fondos estructurales y Fondo de cohesión. Artículo 161. (VMC a partir de 2007 o adopción de las perspectivas financieras).
- Procedimiento electoral uniforme. Apartado 4 del artículo 190.
- Acuerdos de asociación (previstos en el artículo 310) y otros acuerdos que creen un marco institucional específico, que tengan implicaciones presupuestarias importantes o que impliquen una modificación de un acto aprobado por codecisión. Segundo párrafo del apartado 3 del artículo 300.
- ***Procedimiento particular: Designación y nombramiento del Presidente de la Comisión y de***

*sus miembros. Artículo 214 (VMC).*

### **Votación del Consejo por unanimidad con consulta simple**

- Adopción de medidas necesarias para combatir la discriminación de todo tipo por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Artículo 13 (codecisión + VMC para el apartado 2).
- Ciudadanía: derecho a ser elector y elegible. Apartado 1 del artículo 19.
- Ampliación de los derechos de ciudadanía, con adopción por los Estados miembros. Artículo 22.
- Medidas para el establecimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia (por un periodo transitorio de cinco años). Apartado 1 del artículo 67 (codecisión + VMC para el artículo 65, con excepción del derecho de familia) (posteriormente paso a la VMC + codecisión para el artículo 63 y para el apartado 3 y la letra a) del apartado 2 del artículo 62) (VMC + consulta al PE para el artículo 66).
- Disposiciones relativas a los principios del régimen de transportes cuya aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y empleo. Apartado 2 del artículo 71.
- Armonización de la fiscalidad indirecta. Artículo 93.
- Armonización de la legislación. Artículo 94.
- Tipo de cambio del ecu en relación con monedas no comunitarias. Primera frase del apartado 1 del artículo 111.
- Decisión sobre la representación exterior de la UEM. Final del apartado 4 del artículo 111 (VMC).
- Política comercial: ampliación a los acuerdos sobre servicios y propiedad intelectual. Apartado 5 del artículo 133 (VMC).
- Medidas en el ámbito de la seguridad social, la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral, la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad y las contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo. Apartado 3 del artículo 137 (Para algunas partes de este artículo se pasará a la VMC + codecisión tras decisión unánime del Consejo).
- Industria. Apartado 3 del artículo 157.
- Medidas del ámbito de la cohesión económica y social. Artículo 159 (VMC + codecisión).
- Disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, medidas que afecten al abastecimiento y a la diversificación energéticas. Apartado 2 del artículo 175.
- Determinación de las categorías de recursos que se presentarán al Tribunal de primera instancia, de la composición de este Tribunal y de las adaptaciones y disposiciones complementarias del Estatuto del Tribunal de Justicia que sean precisas. Apartado 2 del artículo 225.
- Modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia. Segundo párrafo del artículo 245.
- Nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas. Apartado 3 del artículo 247 (VMC).
- Decisión sobre los recursos propios. Artículo 269.
- Adopción de los reglamentos financieros. Artículo 279 (VMC).
- Firma, aplicación provisional y suspensión de la aplicación de los acuerdos celebrados por el Consejo en los ámbitos en los que sea necesaria la unanimidad para la adopción de reglas internas, o en el caso de los acuerdos de asociación. Final del primer párrafo del apartado 2 del artículo 300.
- Adopción de las medidas necesarias para lograr los objetivos de la Comunidad. Artículo 308.
- Definición común del origen de los productos petrolíferos procedentes de países terceros y de países asociados. Artículo 6 del Protocolo sobre los productos petrolíferos refinados en las Antillas neerlandesas.
- Adopción de las disposiciones adecuadas para estipular los detalles de los criterios de convergencia a que se refiere el artículo 121 del TCE. Artículo 6 del Protocolo sobre los criterios de convergencia.

### **Votación del Consejo por unanimidad sin participación del parlamento**

- Adopción de medidas relativas a los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos que supongan un retroceso respecto de la liberalización contemplada en la legislación comunitaria. Final del apartado 2 del artículo 57.
- Decisiones relativas a la compatibilidad con el mercado común de las ayudas estatales en materia de competencia. Apartado 2 del artículo 88.
- Medidas adecuadas a la situación económica. Apartado 1 del artículo 100 (VMC).
- Concesión de una ayuda financiera comunitaria a un Estado que atravesase dificultades económicas graves. Apartado 2 del artículo 100 (VMC).
- Adopción de los tipos de conversión irrevocables entre las monedas nacionales y entre éstas y el ecu, y otras medidas necesarias para la rápida introducción del ecu como moneda única. Apartado 4 del artículo 123 (VMC).
- Supresión de una excepción concedida a un Estado miembro que no haya adoptado la moneda única, y otras medidas necesarias a tal efecto. Apartado 5 del artículo 123.
- Aplicación de los acuerdos celebrados entre los interlocutores sociales en los ámbitos sujetos al apartado 3 del artículo 137. Apartado 2 del artículo 139.
- Atribución a la comisión de funciones relacionadas con la aplicación de medidas comunes, en especial, por lo que respecta a la seguridad social de los trabajadores migrantes. Artículo 144.
- Recomendaciones en el ámbito de la cultura. Segundo guión del apartado 5 del artículo 151.
- Adopción de disposiciones relativas a las modalidades y el procedimiento para la asociación entre los países y territorios de ultramar y la Comunidad. Artículo 187.
- Nombramiento del Secretario General (Alto Representante de la PESC) y del Secretario General Adjunto del Consejo. Apartado 2 del artículo 207 (VMC).
- Modificación del número de miembros de la Comisión. Segundo párrafo del apartado 1 del artículo 213.
- Decisión de no sustituir a un Comisario a raíz de una dimisión voluntaria o de un cese. Segundo párrafo del artículo 215 (VMC).
- Aumento del número de jueces del Tribunal de Justicia. Cuarto párrafo del artículo 221.
- Aumento del número de abogados generales. Tercer párrafo del artículo 222.
- ***Aprobación del Reglamento de procedimiento del Tribunal. Artículo 223 (VMC).***
- Aprobación del Reglamento de procedimiento del Tribunal de primera instancia. Apartado 4 del artículo 225 (VMC para el artículo 224).
- Aprobación del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia. Tercer párrafo del artículo 245.
- Nombramiento de los miembros del CES y fijación de sus dietas. Segundo párrafo del artículo 258 (VMC).
- Nombramiento de los miembros del CdR y de sus suplentes. Tercer párrafo del artículo 263 (VMC).
- Fijación del régimen lingüístico de las Instituciones de la Comunidad. Artículo 290.
- Modificación de la lista de productos contemplados en las disposiciones relativas a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra. Apartado 2 del artículo 296.
- Medidas necesarias para la ejecución del acervo de Schengen. Segundo párrafo del apartado 1 del artículo 2 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la UE.
- Determinación de la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyan el acervo Schengen. Final del segundo párrafo del apartado 1 del artículo 2 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la UE.
- Celebración de un Acuerdo independiente con Islandia y Noruega para determinar los derechos y obligaciones entre Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por un lado e Islandia y Noruega por otro, en los ámbitos del acervo de Schengen que se apliquen a estos Estados. Segundo párrafo del artículo 6 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la UE.