

CONV 271/02

WG IX 3

NOTA

de:	Secretaría
a:	Convención
Asunto:	Mandato del Grupo IX: "Simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos"

Se adjunta, a la atención de los miembros, un mandato comentado que ahonda en el cuestionario difundido con la signatura CONV 206/02 y tiene por objeto facilitar los trabajos del Grupo "Simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos".

Grupo IX: "Simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos"

Presidente: D. Giuliano Amato, Vicepresidente de la Convención

MANDATO COMENTADO

INTRODUCCIÓN

Los asuntos relativos a la simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos habían recibido ya la atención de la Convención en su sesión de 23 y 24 de mayo dedicada a la forma en que la Unión ejecuta sus misiones. La conclusión de dicho debate fue muy clara: existe una necesidad patente de simplificación, tanto de los instrumentos como de los procedimientos.

El Praesidium consideró necesario ahondar en estas cuestiones mediante la creación de un grupo de trabajo específico, cuyo mandato definió (CONV 206), y decidió asimismo dedicar a estas mismas cuestiones otra sesión plenaria de la Convención, la de los días 12 y 13 de septiembre. Las opiniones emitidas por los convencionales en las dos sesiones plenarias mencionadas deben permitirnos elaborar un perfil más preciso del mandato del grupo.

La Convención empleó ya como referencia dos documentos descriptivos:

En un primer documento se describe el sistema actual de los instrumentos jurídicos de que disponen la Unión y la Comunidad para el cumplimiento de sus misiones (CONV 162/02). Dicho documento se ultimó el día siguiente al debate del mes de mayo, y en él se reflejan las opiniones y vías de reflexión indicadas por los miembros de la Convención.

El segundo documento (CONV 216/02) analiza con más detenimiento la problemática de los procedimientos de decisión. Con el fin de orientar mejor el análisis, el documento se limita a tratar de los procedimientos legislativos propiamente dichos y del procedimiento presupuestario, habida cuenta de sus nexos con la actividad legislativa.

En el presente documento se pretende precisar el mandato adoptado por el Praesidium teniendo en cuenta, en particular, las opiniones ya expresadas por los convencionales.

No puede partirse sino de la impresión, expresada por una amplia mayoría de los convencionales, de que en los instrumentos y en los procedimientos reinan el desorden y la complejidad, y de la consiguiente necesidad de simplificación y racionalización. Existe un consenso claro en este sentido. Así pues, el cometido del grupo consiste en encontrar el método para simplificar y racionalizar los instrumentos y los procedimientos, sin olvidar (como se recordó durante el debate) que no debe sacrificarse ni la democracia ni la eficacia en aras de la sencillez.

¿Cómo podría reducirse el número de procedimientos legislativos?

¿Se pueden simplificar algunos de ellos?

El Grupo deberá estudiar, en primer lugar, el modo y el grado en que se puede reducir el número de procedimientos decisorios existentes en el seno de la Unión, que son alrededor de treinta, y de simplificar varios de ellos. Si bien en muchos casos la existencia de semejante número de procedimientos responde a exigencias de la democracia y a una distinta participación de las instituciones y órganos de la Unión en el procedimiento legislativo en función del campo de que se trate, no es menos cierto que la cantidad y la complejidad de los procedimientos dificultan la comprensión del sistema. Con objeto de introducir una mayor racionalidad y simplicidad en el sistema, el Grupo podría estudiar diversas cuestiones:

- i) *¿Hasta qué punto sería posible suprimir ciertos procedimientos (por ejemplo, el procedimiento de cooperación)?*

Con frecuencia se ha mencionado, en el contexto de la simplificación de procedimientos, la posibilidad de suprimir el procedimiento de cooperación (art. 252 del TCE), que actualmente sólo se aplica en el campo de la política económica y monetaria (apartado 5 del artículo 99, apartado 2 del artículo 102, apartado 2 del artículo 103 y apartado 2 del artículo 106 del TCE), sustituyéndolo por el procedimiento de consulta o bien por el de codecisión. Se ha mencionado también la posibilidad de sustituir por el procedimiento de codecisión el complejo procedimiento presupuestario aplicado actualmente. El Grupo podría examinar estas dos posibilidades, así como la posible supresión de otros procedimientos.

ii) *¿Generalizando, en materia legislativa, el procedimiento de codecisión?*

Esta posibilidad implica que se defina en el Tratado lo que, en el seno de la Unión, constituye legislación, y de lo que constituye ejecución de dicha legislación. Efectivamente, el actual TCE no contiene una definición general de lo que constituye legislación y lo que constituye ejecución de la legislación en el seno de la Unión.

Actualmente, el procedimiento de codecisión no se aplica en todos los ámbitos del TCE. Ahora bien, en los ámbitos en que se aplica, el procedimiento de codecisión sirve para adoptar todos los tipos de actos del ámbito considerado, sin establecer diferencia alguna entre las materias legislativas y las que corresponden más bien a la ejecución, como la adopción de normas que establecen prescripciones técnicas y detalladas en un ámbito determinado.

El Grupo podría estudiar en qué medida podría asociarse el procedimiento de codecisión de forma total y exclusiva a la adopción de materia legislativa. Si así fuera, podría aplicarse un procedimiento diferente y más "ligero" (que el legislador determinaría por codecisión) para la ejecución de los actos adoptados por codecisión. Para ello, sin embargo, habrá que definir lo que constituye "materia legislativa". Esta definición podría incluirse en el propio Tratado, o bien el legislador (es decir, el Parlamento Europeo y el Consejo) podría efectuarla caso por caso.

iii) *¿Generalizando la mayoría cualificada a todas las bases jurídicas que prevén la codecisión?*

Actualmente existen cuatro disposiciones del TCE que establecen la regla de unanimidad juntamente con el procedimiento de codecisión (apartado 2 del art. 18, art. 42, apartado 2 del art. 47 y apartado 5 del art. 151 del TCE). Cabe considerar que este requisito de unanimidad en el procedimiento de codecisión constituye una anomalía institucional que podría vaciar de contenido el procedimiento de codecisión. Así pues, el Grupo podría estudiar la posibilidad de sustituir, en estos cuatro casos, la regla de unanimidad por la de mayoría cualificada.

iv) *Para el procedimiento de codecisión, ¿simplificando los procedimientos para las reuniones del Comité de Conciliación? ¿Qué otras simplificaciones se podrían prever?*

En muchos casos se imputa al procedimiento de codecisión el ser engorroso y lento. Sin embargo, tras la simplificación introducida por el Tratado de Amsterdam, parece funcionar de modo satisfactorio. Los expedientes adoptados en primera y segunda lectura representan aproximadamente un 72% del total (alrededor de un 32% en primera lectura y de un 40% en segunda lectura), lo que supone que menos del 28% pasan a la fase de conciliación.

Ante la perspectiva de la ampliación, cabe preguntarse si el mecanismo de conciliación puede funcionar con delegaciones de dos instituciones, el Consejo y el Parlamento, compuestas por 28 miembros cada una. Esto plantea la cuestión de la posible simplificación de la fase de conciliación.

Otra vía propuesta por algunos convencionales sería la de establecer plazos en la primera lectura. En la segunda lectura y en la fase de conciliación se prevén plazos estrictos que pueden llevar a que no se adopte el acto en caso de no respetarse.

Durante la primera y la segunda lectura, y antes de la reunión del Comité de Conciliación, se celebran reuniones técnicas tripartitas y diálogos a tres bandas entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, destinadas a allanar las divergencias entre las instituciones y a facilitar la búsqueda de un acuerdo (véase la Declaración común de mayo de 1999 sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión). El Grupo podría examinar la posibilidad de formalizar este tipo de mecanismos.

Por último, podría estudiarse asimismo una posible simplificación de la redacción del artículo 251.

v) *¿Cómo simplificarse el procedimiento presupuestario? ¿Conviene, concretamente, mantener un trato diferenciado para las distintas categorías de gastos?*

Uno de los principales factores de complejidad del procedimiento presupuestario es la clasificación de los gastos en obligatorios y no obligatorios. Dado que en gran medida esta clasificación se ha visto superada por la realidad, un gran número de convencionales se ha pronunciado a favor de su supresión.

Con esto se plantea la cuestión del procedimiento que deberá aplicarse al conjunto del presupuesto. Habida cuenta de que gran número de oradores manifestaron en la Convención su preferencia por la codecisión, el Grupo debería estudiar la adecuación de tal procedimiento al debate presupuestario y cuáles serían las adaptaciones que tendrían que introducirse en el mismo.

En la práctica del procedimiento presupuestario se han desarrollado numerosas técnicas de concertación interinstitucional (que se codificaron en el Acuerdo Interinstitucional de 1999). El Grupo debería estudiar la conveniencia de introducirlas formalmente en el Tratado.

¿Cómo reducir la cantidad de instrumentos jurídicos previstos en los Tratados?

¿Se les puede denominar de modo que indiquen más claramente su efecto?

Existe un consenso amplio en cuanto a la necesidad de **reducir el excesivo número de instrumentos** con que cuentan la Unión y la Comunidad para el ejercicio de sus competencias. En efecto, el resultado de la inclusión en el repertorio inicial del artículo 249 del TCE (decisión, reglamento, directiva, recomendación y dictamen) de toda una serie de instrumentos (orientación, programa marco, decisión de aplicación, etc.) que estaban dispersos en los Tratados es un abanico de más de 30 tipos distintos de actos, a los que la práctica ha añadido otros más (decisión con carácter de norma general, declaración, resolución, conclusiones, etc.).

La estructura en pilares, que ha establecido repertorios de tipos de acto propios de la política exterior (estrategia común, posición común, acción común, etc.) y de la cooperación en materia penal (decisión, decisión marco, etc.) ha contribuido a la proliferación de instrumentos.¹

¹ Los instrumentos del segundo y del tercer pilar se incluyen asimismo en los mandatos de los grupos VII ("Relaciones exteriores") y X ("Seguridad y justicia"). Si bien es cierto que numerosos convencionales se refirieron a la cuestión de la uniformización de los instrumentos de los tres pilares, o al menos de los pilares primero y tercero, como factor esencial de racionalización, parece conveniente, sin embargo, abordar esta cuestión en una fase posterior de nuestros trabajos, a fin de tener en cuenta las reflexiones de los otros grupos.

Ahora bien, de nada serviría disminuir su número si esta reducción no fuera acompañada de una auténtica **racionalización de los instrumentos**, que los redefiniera y codificara en función de sus efectos. En este contexto, en los debates de la Convención se hizo referencia a la necesidad de preservar las características únicas del derecho comunitario y de sus instrumentos, y en particular la primacía y el efecto directo.¹

La cuestión de la denominación podría constituir un factor no despreciable de simplificación. Efectivamente, gran número de convencionales abogó por una clasificación y una denominación sencilla y clara para la opinión pública. Los actos deberían clasificarse, en primer lugar, en función de su efecto vinculante. Así pues, los actos obligatorios y de alcance general podrían denominarse leyes europeas (los actuales reglamentos) y leyes marco europeas (las directivas), al tiempo que se reservaría la denominación de "reglamento" para las normas de desarrollo (normas de tercer nivel), siguiendo la tradición de numerosos Estados miembros.²

Esto nos lleva directamente a la cuestión –igualmente abordada durante los debates de la Convención– del establecimiento de una **jerarquía de normas** más clara³. Algunos abogaron, por ejemplo, por el añadido de una nueva categoría de actos que correspondería a materias cuasi constitucionales: las leyes orgánicas.

A juicio de algunos miembros, la categorización de los actos debería corresponder también a normas generales de procedimiento (por ejemplo, el voto por unanimidad en el Consejo o los procedimientos que requieren la ratificación de los parlamentos nacionales se reservarían para las leyes orgánicas).

¹ Algunos convencionales propusieron una nueva clasificación de los tipos de intervención de la Unión, según su intensidad (normativa de aplicación uniforme, armonización completa o mínima, reconocimiento mutuo, coordinación vinculante o "abierta"). Otros, por el contrario, alegaron la imposibilidad de establecer una correlación entre los tipos de instrumento jurídico (reglamento, directiva, decisión ...) y las categorías de competencias (exclusivas, compartidas, complementarias) o la intensidad de la acción de la Unión.

² Cabría aplicar la misma lógica de racionalización a los actos no vinculantes, cuyo número debería limitarse. Además de los dictámenes y las recomendaciones, en caso necesario podrían codificarse otros instrumentos (declaraciones, resoluciones, etc.), y con ello, aclararse sus efectos.

³ Por lo que respecta a las propuestas formuladas al respecto en sucesivas conferencias intergubernamentales, véanse los docs CONV 162 y 216.

Algunos de los convencionales vincularon la jerarquía de las normas a la cuestión de una mejor separación de poderes dentro de la Unión. En cualquier caso, la jerarquía de normas podría facilitar la distinción entre normas legislativas y normas de ejecución. El hecho de prever denominaciones distintas, como se sugiere más arriba (ley y ley marco en vez de reglamento) facilitaría ya la comprensión del sistema.

Ahora bien, la jerarquía de las normas podría contribuir asimismo a **definir lo que constituye legislación** en el seno de la Unión. En efecto, un buen número de convencionales se refirió al excesivo detalle que presenta la legislación comunitaria. En este sentido, algunos propusieron que el legislador (en este caso, el Parlamento Europeo y el Consejo) se ciña a regular las cuestiones fundamentales y generales de una materia determinada, dejando un mayor margen de maniobra a las normas de ejecución. Esto deja abierta la cuestión de la definición de lo que es "legislativo".

Una segunda cuestión que es preciso dilucidar es a quién corresponde adoptar las normas de ejecución. Por otra parte, el Grupo debe dedicar un examen detenido al artículo 202 del TCE y, en particular, a los mecanismos de **control de las competencias de ejecución** atribuidas a la Comisión. A juicio de muchos convencionales, debería corregirse la complejidad y la opacidad del actual sistema de "comitología". Otros abogaron por la creación de nuevos mecanismos de control por el legislador (incluido el Parlamento Europeo) de la actividad de ejecución de la Comisión, por ejemplo mediante el establecimiento de un derecho de avocación.

Por último, nuestro Grupo de trabajo deberá abordar también la mejora de la **calidad de la legislación** según Derecho constante.

Además, el Grupo podría estudiar los nuevos mecanismos flexibles de consulta y cooperación, en especial el método abierto de coordinación ¹, y estudiar, en especial, su posible integración en los Tratados.

¹ El Grupo VI ("Gobernanza económica") está estudiando las cuestiones relativas al método de coordinación abierta. Deberá tenerse esto en cuenta en el marco de nuestros trabajos.