

NOTA

Asunto: **Nota resumida relativa a la sesión plenaria**
- Bruselas, 12 y 13 de septiembre de 2002¹

1. Apertura de la sesión

Inauguró la sesión el Presidente de la Convención, D. Valéry Giscard d'Estaing. En su introducción, el Presidente dio indicaciones sobre el programa de trabajo de los próximos meses.

Comenzó por subrayar la importancia de la simplificación del sistema para hacerlo más claro y, por ende, más aceptable. Sería preciso que la constitución europea pudiera presentarse de forma comprensible a los estudiantes de nivel secundario de Europa en sus clases de formación cívica. El Presidente recordó que esta simplificación es de por sí un ejercicio muy complejo que exige opciones políticas, además de la resolución de un número importante de cuestiones jurídicas. Deben desarrollarse en paralelo dos operaciones de simplificación:

- la de los instrumentos y procedimientos, es decir, de la arquitectura operativa e institucional
- la de los propios textos y tratados, es decir, de la arquitectura constitucional.

¹ La transcripción literal de la sesión plenaria puede consultarse en el siguiente sitio web:
<http://european-convention.eu.int>.

En los próximos días iniciarán sus trabajos cuatro nuevos grupos, que deberán informar a la Comisión entre noviembre y diciembre. Tres de los temas han sido debatidos ya en sesión plenaria (acción exterior, defensa y espacio de seguridad y justicia). El cuarto (simplificación de los instrumentos y de los procedimientos) se aborda en esta sesión plenaria. Así pues, estos grupos podrán ahondar en estas cuestiones atendiendo a los puntos de vista expresados por los convencionales.

Entretanto, la Convención recibirá los informes de los grupos de la «*primera hornada*», empezando por la subsidiariedad y la cuestión de la personalidad jurídica, que constituirán los principales puntos del orden del día de la primera sesión de octubre. A finales de diciembre, la Convención deberá contar con el informe de los diez grupos, y dispondrá entonces de diez elementos de construcción esenciales para la fase final de los trabajos. El Presidente insistió en la necesidad absoluta de simplificación que deben respetar los trabajos de los grupos.

Paralelamente a los grupos de trabajo, la Convención acometerá la reflexión sobre la forma del producto final, es decir el proyecto de tratado constituyente para Europa. El Praesidium se propone presentar a la Convención, en su segunda sesión de octubre, un proyecto de "estructura" del nuevo tratado. Con esta perspectiva, el Praesidium ha iniciado –sin concluirla– la reflexión sobre la arquitectura del tratado que deberá recomendar a la Convención. El Presidente se refirió a una "nota de reflexión" de la Secretaría sobre la simplificación de los tratados, que se distribuyó con objeto de explicar la problemática de una cuestión extremadamente compleja: ¿Es menester consolidar, codificar o fusionar los tratados existentes? Existen nexos entre esta cuestión y la de la seguridad jurídica. En caso de que el grupo presidido por el Vicepresidente Amato recomiende la concesión de una personalidad jurídica única y de que la Convención acepte esta recomendación, cabría prever una fusión de los dos tratados actuales, el Tratado CE y el Tratado de la Unión Europea (cuestión que se abordará en la primera sesión plenaria de octubre). En su documento sobre la "estructura" del nuevo tratado, el Praesidium se pronunciará sobre la cuestión de si tras la fusión debería mantenerse un tratado fusionado único o bien debería efectuarse una nueva división vertical, en una parte constituyente y otra referida al contenido de las políticas (cuestión que se abordará durante la segunda sesión de octubre).

Al término del próximo año, el Praesidium acometerá la construcción, en torno a la estructura que se haya debatido en el otoño y partiendo de los diversos elementos de construcción aportados entre octubre y diciembre con motivo de los informes de los grupos de trabajo, de una propuesta más

detallada que presentará a la Convención. En tal sentido, el Presidente subrayó la importancia y el interés de las contribuciones presentadas por los miembros, y se refirió en particular al proyecto presentado por el Sr. Duff.

II. Simplificación de los instrumentos y de los procedimientos

Introdujo el debate el Vicepresidente, D. Giuliano Amato, que preside el Grupo "Simplificación de los instrumentos y de los procedimientos". Hizo hincapié, en su intervención, en la excesiva proliferación de instrumentos y en la complejidad del sistema de decisión.

Si bien la urgente necesidad de simplificación de los instrumentos y de los procedimientos (en especial de cara a la ampliación, como recordaron algunos) cuenta con un consenso muy amplio, muchos de los oradores destacaron que la simplificación no constituye un fin en sí misma, sino un instrumento de la democracia y de la eficacia.

El debate se estructuró en torno a cuatro preguntas:

- i) ¿Cómo puede reducirse el número de instrumentos de que dispone la Unión para ejercer sus competencias, y cómo aclarar sus efectos jurídicos?*

Existe consenso en cuanto a la necesidad de reducir el número de instrumentos. Una muy amplia mayoría de oradores abogó igualmente por un cambio de denominación de los instrumentos jurídicos comunitarios que se aproxime más a las tradiciones de los Estados miembros. "Es preciso designar a las cosas conocidas con nombres conocidos". Así pues, los instrumentos jurídicos comunitarios vinculantes de alcance general podrían denominarse "leyes europeas" en lugar de reglamentos, y "leyes marco europeas" en lugar de directivas. El término "reglamento" quedaría reservado para las normas de ejecución (tercer nivel).

Varios de los convencionales se refirieron a la uniformación de los instrumentos de los tres pilares, y especialmente entre el primero (comunitario) y el tercero (cooperación en materia penal).

Algunos oradores hicieron hincapié en la reducción del número de instrumentos no vinculantes, que es una importante fuente de confusión para la opinión pública. Otros defendieron la flexibilidad del catálogo de instrumentos, y algunos alegaron la imposibilidad de establecer una correlación entre

los tipos de instrumentos jurídicos y las categorías de competencias. Algunos de los convencionales pidieron la integración en los tratados del método de coordinación abierta.

ii) ¿Es necesario establecer una clasificación clara de los instrumentos jurídicos, en función de su rango (jerarquía de las normas)?

La cuestión de una denominación de los actos comunitarios más inteligible y mejor adaptada a su efecto jurídico se relacionó con el establecimiento de una jerarquía de normas más clara, por la que abogaron muchos de los convencionales. Para muchos de ellos, esta jerarquía, en primer lugar, debería contribuir a diferenciar mejor las normas (segundo nivel) que corresponden a la función legislativa ejercida por el Consejo y el Parlamento Europeo de las normas (tercer nivel) propias de la función ejecutiva. A juicio de algunos, esta función debería conferirse de forma exclusiva a la Comisión, bajo el control del Consejo y del Parlamento. Existirían, pues, tres niveles de normas: constituyentes, leyes y reglamentos. Un convencional abogó por una simplificación aún mayor: deberían existir únicamente leyes y recomendaciones. A juicio de algunos, habría que reforzar la independencia y responsabilidad de la Comisión. Para otros no es posible extrapolar a la Unión el principio clásico de separación de poderes.

Las normas de segundo nivel podrían asumir la forma de leyes o leyes marco. Varios oradores propusieron una tercera categoría: las "leyes orgánicas", reservadas para las materias de índole constitucional. Para algunos convencionales procede establecer un nexo entre las categorías de instrumentos o actos y los respectivos procedimientos para su adopción. Algunos sugirieron incluso que se limite a las leyes orgánicas el recurso al voto por unanimidad en el Consejo.

A juicio de algunos miembros, una jerarquía más clara de las normas podría contribuir a una mejor definición de la responsabilidad frente a los ciudadanos, tanto dentro de la Unión –entre las instituciones– como entre la Unión y los Estados miembros. Varios convencionales, en cambio, insistieron en la dualidad de la función ejecutiva y también en los peligros de una jerarquía excesivamente simple. Otros recalcaron que lo más importante es la calidad de las leyes, que deben responder a las necesidades de los ciudadanos, y no su clasificación en sí: para los ciudadanos, lo que cuenta no es la denominación y el número de leyes, sino su calidad.

Algunos de los convencionales se refirieron a la cuestión de la comitología. Todos desean mejorar la transparencia y reducir la complejidad de los procedimientos de comitología. Algunos proponen que se reduzcan sus funciones a las meramente consultivas. Otros defendieron el papel de los comités frente a la Comisión, para la que resultan una fuente muy útil de conocimientos especializados con miras a la aplicación de las normas comunitarias. Un convencional pidió la supresión de los comités, y varios abogaron por que disminuya su número.

iii) ¿Cómo racionalizar de la mejor manera el conjunto de procedimientos legislativos existentes? ¿Cómo reducir su número?

Gran número de convencionales pidió la generalización del procedimiento de codecisión con votación por mayoría cualificada en el Consejo. Este constituiría la regla general para las decisiones de carácter legislativo. La supresión del procedimiento de cooperación recibió un amplio respaldo. A juicio de muchos oradores, el procedimiento de dictamen conforme debería quedar reservado a la ratificación de acuerdos internacionales.

Se mantuvo un amplio debate sobre el tema de la iniciativa legislativa. Frente a la opinión mayoritaria favorable a mantener el carácter casi exclusivo del derecho de iniciativa de la Comisión, algunos reclamaron el derecho de iniciativa legislativa para el Consejo o para el Parlamento Europeo. En este contexto se recordó que la Comisión sólo actúa por iniciativa propia en alrededor del 10% de los casos, respondiendo para los restantes a solicitudes del Consejo o del Parlamento e incluso de interlocutores sociales y económicos.

iv) ¿Pueden simplificarse algunos procedimientos? ¿La codecisión? ¿El procedimiento presupuestario?

A juicio de algunos convencionales, la simplificación de los procedimientos no constituye un objetivo en sí misma. Lo importante es garantizar el control democrático. Ahora bien, algunos propusieron, en el marco de la codecisión y con vistas a acelerar el procedimiento, que se formalicen los mecanismos de diálogo interinstitucional (diálogo informal a tres bandas) que ha impuesto la práctica.

Por lo que atañe al procedimiento de adopción del presupuesto, parece definirse un amplio consenso en cuanto a la supresión de la clasificación de gastos en obligatorios y no obligatorios. Bastantes de los convencionales pidieron la sustitución del procedimiento presupuestario por la codecisión. Algunos pidieron que se consigne en los tratados el mecanismo de los acuerdos internacionales sobre las perspectivas financieras.

III. Presentación de la situación de los trabajos del Grupo I "Subsidiariedad" a cargo de su Presidente, el Sr. Méndez de Vigo

En opinión de Méndez de Vigo, el principio de subsidiariedad es un concepto activo y controlado por las instituciones. Tras esta constatación, los trabajos del Grupo se dirigieron a la mejora del sistema. Se tomaron como punto de partida dos ideas:

- No es necesario crear nuevas instituciones u órganos.
- No deben bloquearse, interferirse ni hacerse aún más complejos los procedimientos legislativos.

El Grupo sigue las siguientes orientaciones:

- En la fase prelegislativa, la Comisión debería justificar con mayor precisión las implicaciones financieras y legislativas de su propuesta.
- Durante el procedimiento legislativo, el Grupo está estudiando un mecanismo de alerta precoz cuyos protagonistas serían los parlamentos nacionales. En caso de que un número significativo de parlamentos activara este mecanismo, el legislador debería motivar mejor el acto de que se tratara por lo que respecta a la subsidiariedad. En caso de que interviniera un número significativo (por determinar) de parlamentos, la Comisión debería revisar su propuesta. Se propone igualmente un control análogo por parte de los parlamentos nacionales para los textos presentados al comité de conciliación. No se trata de un mecanismo de veto, sino de un ejercicio de control político.
- Una vez concluido el procedimiento legislativo, los parlamentos nacionales podrán presentar un recurso ante el Tribunal si han recurrido previamente al mecanismo de alerta precoz.

Tras la esperada presentación a cargo del Sr. Méndez de Vigo, algunos oradores manifestaron su inquietud ante la concesión a los parlamentos nacionales del derecho de recurso ante el Tribunal: a juicio de algunos de ellos, el vínculo con el mecanismo de alerta impulsaría a los parlamentos a

dotarse preventivamente del derecho de recurso empleando sistemáticamente el mecanismo de alerta, y a juicio de otros, existiría el riesgo de romper la unidad institucional de los Estados miembros frente a la Unión. Se mencionó asimismo la cuestión de la participación de las regiones con capacidad legislativa en el control de la subsidiariedad. Varios de los convencionales celebraron la buena coordinación existente con el Grupo "Parlamentos nacionales".

IV. Presentación de la situación de los trabajos del Grupo III "Personalidad jurídica" a cargo de su Presidente, el Sr. Amato

A continuación, el Vicepresidente Giuliano Amato dio cuenta de los avances realizados por el grupo que preside, que se ocupa de la personalidad jurídica (Grupo III).

Se aboga de manera unánime por el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica de la Unión, con lo que se pondrá fin a las incertidumbres en torno a esta cuestión. Este es un elemento esencial para afianzar la identidad internacional de la Unión. Existe asimismo un consenso muy amplio, confirmado por la audición de los Servicios Jurídicos de las instituciones, favorable a la fusión de la personalidad jurídica de la Unión con la de las Comunidades. Se trata de una importante simplificación del actual sistema de cara al exterior.

De la fusión de las personalidades jurídicas se deriva la cuestión de si conviene conservar la dualidad de los tratados principales (TUE y TCE). La fusión de los tratados reforzaría la idea de un auténtico marco institucional único, aunque sin prejuzgar las características propias de los distintos pilares de la Unión, especialmente por lo que respecta a los procedimientos de decisión y a los instrumentos de actuación.

V. Composición de los grupos de trabajo ("segunda hornada")

Se transmitió a la Convención la composición de los grupos de trabajo de la "segunda hornada".

VI. Turno de preguntas

No se formularon preguntas.

VII. Calendario de reuniones para 2003

Se transmitió a la Convención el calendario de reuniones para 2003.

VIII. Próxima reunión de la Convención

El Presidente de la sesión, D. Giuliano Amato, anunció que la próxima sesión de la Convención de 3 y 4 de octubre se dedicará al examen de los informes de los grupos "Personalidad jurídica" y "Subsidiariedad". La Convención oirá asimismo al Sr. Vitorino y a la Sra. Stuart, que presentarán la situación de los trabajos de sus respectivos grupos: "Carta de los Derechos Fundamentales" y "Papel de los parlamentos nacionales".

Lista de oradores por orden de intervención
Sesión plenaria de 12 y 13 de septiembre de 2002

Jueves 12 de septiembre

Debate general (simplificación de los instrumentos) - Preguntas i) y ii)

Presidente D. Valéry GISCARD d'ESTAING

D. Giuliano AMATO, vicepresidente

D. Peter GLOTZ

D. Jozef OLEKSY

D. Timothy KIRKHOPE

D. Mesut YILMAZ

D. Michael FRENDO

D. Pierre LEQUILLER

D. Lamberto DINI

D. Peter HAIN

D. Michel BARNIER

(Tarjetas azules: Rack, Voggenhuber)

D. Klaus HÄNSCH

D.^a Ayfer YILMAZ

D. Peter SERRACINO-INGLOTT

D. Peter SKAARUP

D. Andrew DUFF

D.^a Maria BERGER

D. Josep BORRELL FONTELLES

D. Ernani LOPES

D.^a Anne VAN LANCKER

D. Ali TEKIN

D. Antonio TAJANI

(Tarjetas azules: McCormick)

D. Matjaz NAHTIGAL

D. Reinhard Eugen BÖSCH

D. Alfonso DASTIS

D. Elio DI RUPO

D. David HEATHCOAT-AMORY

D. Hannes FARNLEITNER

D. Matti VANHANEN

D. Gianfranco FINI

D. William ABITBOL

D. Jürgen MEYER

D. Pierre MOSCOVICI

(Tarjetas azules: Duff, Barnier, Heathcoat Amory, Abitbol)

D.^a Cristiana MUSCARDINI

D.^a Pervenche BERES

D. Alberto COSTA

2. Presentación de la situación de los trabajos del Grupo I "Subsidiariedad"

Presidente D. Valéry GISCARD d'ESTAING

D. Iñigo MENDEZ de VIGO, presidente del grupo de trabajo

(Tarjetas azules: Stuart, Lamassoure, Barnier, Katiforis, McAvan, Van der Linden, Lennmarker,

Haenel, Farnleitner, McCormick, Duff, Christophersen, Dastis)

3. Presentación de la situación de los trabajos del Grupo III "Personalidad jurídica"

Presidente D. Valéry GISCARD d'ESTAING

D. Giuliano AMATO, presidente del grupo de trabajo

(Tarjetas azules: Carnero Gonzalez, Barnier)

Viernes 13 de septiembre

5. Debate general (simplificación de los procedimientos) - Preguntas iii) y iv)

Presidente D. Giuliano AMATO

D. Edmund WITTBRODT

D. Gundars KRASTIS

D.^a Marietta GIANNAKOU

D. Henning CHRISTOPHERSEN

D. Carlos CARNERO

D.^a Meglena KUNEVA

D. Elmar BROK

D.^a Maria Eduarda AZEVEDO

(Tarjetas azules: Hanni, Paciotti, Tomlinson, Lennmarker)

D. William ABITBOL

D. Paolo PONZANO

D. Hans van MIERLO

D. Diego LOPEZ GARRIDO

D. Bobby McDONAGH

D.^a Gisela STUART

D. Adrian SEVERIN

D. Jan KOHOUT

D.^a Sylvia-Yvonne KAUFMANN

(Tarjetas azules: Duff, Würmeling, De Rossa, Barnier, Speroni, Haenel, Maij-Weggen, Bruton, Barnier)

D. Péter ECKSTEIN-KOVACS

D. Juraj MIGAS

D.^a Hanja MAIJ-WEGGEN

D. Neil MacCORMICK

D. Vytenis ANDRIUKAITIS

D. Henrik HOLOLEI

D. Alfonso DASTIS

D. Joachim WUERMEILING

(Tarjeta azul: Mac Lennan of Rogart)

D.^a Teija TIILIKAINEN

(Tarjetas azules: Barnier, De Rossa, López Garrido)