

CONV 341/02

WG IX 7

NOTA

de la: Secretaría

al: Grupo IX "Simplificación"

Asunto: Nota resumida de la reunión del 2 de octubre de 2002

1. Procedimiento de codecisión - Experiencia de las instituciones

El Grupo oyó, respecto a esta cuestión, al Sr. Dimitrakopoulos, Vicepresidente del Parlamento Europeo encargado del procedimiento de conciliación, y del Sr. Jacqué, Director de la unidad “Codecisión” de la Secretaría General del Consejo.

El Sr. Dimitrakopoulos inició su intervención subrayando que el procedimiento de codecisión, tal y como se aplica en el momento actual, funciona bien: de los cuatrocientos procedimientos de codecisión que han tenido lugar desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht hasta el mes de julio pasado, sólo ha fracasado el 1%. No obstante, esto no quiere decir que no haya que cambiar nada, pues siempre es posible mejorar.

El Sr. Dimitrakopoulos llamó la atención hacia el hecho de que no había relación entre la duración de un procedimiento y su complejidad, dado que un procedimiento puede ser largo pero simple y corto pero complejo.

Por lo que se refiere a los aspectos que pueden mejorarse en el procedimiento de codecisión, Dimitrakopoulos se refirió a:

- a) la transparencia: el Sr. Dimitrakopoulos consideraba que había que aumentar la transparencia de los trabajos de codecisión;
- b) la participación de los Ministros que no ejercen la Presidencia del Consejo en las reuniones del Comité de Conciliación: el Sr. Dimitrakopoulos consideraba deseable la presencia del Consejo en las reuniones de las comisiones parlamentarias, lo que, a su entender, facilitaría la comprensión de las posiciones de las dos instituciones;
- c) la disminución del número de declaraciones previstas en los textos adoptados por codecisión: según el Vicepresidente, tales declaraciones son contrarias al Acuerdo Interinstitucional sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria.

El Sr. Dimitrakopoulos estimaba que los plazos existentes actualmente en el procedimiento de codecisión eran necesarios, y que la existencia del procedimiento de conciliación no alargaba los plazos totales. La única etapa del procedimiento que, según él, podía abreviarse es la de la primera lectura, en la que consideraba que podían establecerse plazos indicativos.

El Sr. Dimitrakopoulos se pronunció también a favor de la sustitución de la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada en las cuatro bases jurídicas que prevén la codecisión junto con la unanimidad.

Por lo que se refiere a las consecuencias de la ampliación para el procedimiento de codecisión, el Sr. Dimitrakopoulos opinó que la cuestión clave era la de determinar bien los negociadores que deben representar a cada institución.

El Sr. Jacqué inició su intervención diciendo que el procedimiento de codecisión no es complejo, sino que está mal comprendido. Consideraba difícil simplificar las etapas del procedimiento, dado que hay que dejar tiempo para la confrontación. En ese sentido, estimaba necesarios los plazos existentes actualmente. En último término, constituyen un acicate para llegar a un acuerdo. El Sr. Jacqué se pronunció contra la introducción de plazos en la primera lectura.

Por lo que se refiere a los encuentros entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión en el marco del procedimiento de codecisión, el Sr. Jacqué consideraba que, aunque es deseable describir en el Tratado esos encuentros, hay que evitar hacerlos demasiado rígidos al formalizarlos.

El Sr. Jacqué se refirió también a la importancia de la Comisión en el procedimiento como un tercero neutro externo a los dos colegisladores.

Por lo que se refiere a la transparencia, el Sr. Jacqué llamó la atención hacia el hecho de que, según las disposiciones actuales, todos los documentos preparatorios de un acto de codecisión, así como la deliberación final del Consejo, se hacen públicos automáticamente.

Por lo que se refiere a las consecuencias de la ampliación para el procedimiento, el Sr. Jacqué pensaba que la ampliación exigirá una racionalización de los procedimientos dentro de cada institución, pero no una modificación del propio procedimiento.

Estas intervenciones, junto con las de los miembros del Grupo durante el debate que tuvo lugar seguidamente, abren las siguientes vías de reflexión:

- 1) si, y en qué medida, son necesarias simplificaciones del procedimiento de codecisión: ¿habría que establecer plazos indicativos en la primera lectura?, ¿habría que disminuir el número de miembros del Comité de Conciliación?, ¿habría que generalizar la regla de la mayoría cualificada?, ¿alguna cosa más?
- 2) necesidad de profundizar el papel de la Comisión como tercero neutro en el procedimiento de codecisión;
- 3) ¿es posible hacer mejoras para aumentar la transparencia de los trabajos durante el procedimiento de codecisión?

2. Procedimiento presupuestario: ¿cómo simplificarlo?

El Sr. Jacqué, al término de su intervención sobre el tema precedente, mencionó también la complejidad extrema del procedimiento presupuestario y el hecho de que no se emplean los artículos del Tratado que la práctica ha hecho obsoletos. En la práctica, son los acuerdos sobre las

perspectivas financieras los que hacen funcionar todo. Se planteó la posibilidad de integrar las perspectivas financieras en los Tratados; si se hiciera así, el presupuesto se convertiría en la traducción anual de las perspectivas plurianuales. En lo que se refiere a la simplificación del procedimiento presupuestario, consideraba que se podía plantear un procedimiento inspirado en la codecisión, pero con plazos más estrictos; es imperativo tener un presupuesto cada año y sería indispensable, pues, llegar a un acuerdo.

El Grupo oyó seguidamente a D. Terence Wynn, presidente de la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo y a D. Luis Romero Requena, Director General de Presupuesto de la Comisión.

El Sr. Wynn subrayó que la clasificación de los gastos en obligatorios y no obligatorios ha sido el origen de numerosas crisis presupuestarias. Abogó en favor de la supresión de esta clasificación, aun si el Acuerdo Interinstitucional de 1999 redujo el riesgo de conflicto. Si se suprimiera la distinción, se plantearía el problema de si la última palabra sobre el conjunto de los gastos la tiene el Parlamento o el Consejo. Según el Sr. Wynn, la codecisión no puede aplicarse en su estado actual al presupuesto, porque hay que evitar el riesgo de un fracaso en el momento de la conciliación. Es preciso un procedimiento que pueda garantizar que al término se tome una decisión. Enumeró varias fórmulas que podrían plantearse para adaptar la codecisión al presupuesto, a la vez que recordaba que el procedimiento actual da al Parlamento una influencia importante en la toma de decisiones y que este no ha tomado posición aún en la materia. Se pronunció, en su respuesta a las preguntas de los miembros del Grupo, a favor de un procedimiento simple con una única lectura en cada institución (Consejo y Parlamento).

El Sr. Wynn recordó que la extrema complejidad y opacidad del procedimiento presupuestario afecta también y sobre todo al capítulo de ingresos. El Parlamento Europeo está excluido de él. Subrayó, en alusión al principio de "no imposición sin representación", que la Unión es un caso anómalo de "representación sin imposición". Según su experiencia hay una clara mejoría de la coherencia entre el presupuesto y la legislación, salvo en lo que se refiere a la categoría 4 de los gastos (Acción Exterior). A raíz de las preguntas de los miembros del Grupo, abogó en favor de la unidad del presupuesto y, en consecuencia, de la integración del Fondo Europeo de Desarrollo.

El Sr. Romero propugnó que las perspectivas financieras (que hoy en día son objeto de una decisión del Consejo Europeo y de un acuerdo interinstitucional) se integrasen en los Tratados. Recordó que las normas del Tratado no se aplican desde febrero de 1988 ¹ y que algunas de ellas no se aplicaron nunca (por ejemplo, el calendario previsto en el Tratado enseguida resultó ser inadecuado). Subrayó también que las perspectivas aportaron la paz presupuestaria tras las crisis de los años 80, marcadas por el desborde de los gastos obligatorios (agrícolas) y las exigencias financieras de los nuevos Estados miembros (España y Portugal). Permitieron también la programación y el desarrollo de algunas políticas. Propuso aplicar el procedimiento de codecisión a la adopción de las perspectivas, dado que tienen una duración plurianual y que el margen para llegar a un acuerdo es más amplio que para el presupuesto anual.

Por el contrario, no era favorable a la utilización de este procedimiento en el marco de la adopción del presupuesto anual que, como había señalado el Sr. Wynn, requiere la certidumbre de una decisión final. El procedimiento actual se basa en la búsqueda de consenso, también a través de mecanismos informales (los "diálogos tripartitos"), ya que en la práctica no hay muchos puntos conflictivos. El Sr. Romero abogó por un procedimiento más simple que el de la codecisión, que incluiría una lectura del Consejo y dos lecturas del Parlamento, que tendría la última palabra. Dicho procedimiento anual se justificaría sólo en el caso de que las perspectivas financieras se hubieran integrado en el Tratado.

Apoyó la supresión de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios tal y como se concibe actualmente, entendiéndose que, lógicamente, debería mantenerse el concepto de gasto jurídicamente vinculante. El Sr. Romero se declaró favorable a que los ingresos (cuyo sistema de percepción se ha hecho cada vez más incomprensible, incluso para los expertos) sean también objeto de una decisión de la autoridad presupuestaria, con inclusión del Parlamento.

Las intervenciones de los invitados, así como de los miembros del Grupo, pusieron de relieve una serie de vías de reflexión.

¹ Fecha del Consejo Europeo de Bruselas que adoptó las primeras perspectivas financieras: el paquete Delors I.

Si se decide simplificar el procedimiento presupuestario, pueden plantearse varias vías:

- Es posible simplificar el procedimiento limitándose a actualizar el Tratado con los elementos -instrumentos de negociación y procedimientos- desarrollados por la práctica. ¿Qué adaptaciones concretas pueden plantearse?
- Si se suprime la clasificación de los gastos, ¿qué procedimiento habría que prever para el conjunto del presupuesto, el de los gastos obligatorios (última palabra del Consejo) o el de los gastos no obligatorios (última palabra del Parlamento)? ¿Habría que prever un nuevo procedimiento? ¿Debería basarse éste en una codecisión ampliada? ¿De qué manera concreta debería hacerse?
- Se ha establecido a menudo un paralelismo entre la integración de las perspectivas financieras en los Tratados y la modificación del procedimiento presupuestario anual; según algunas opiniones, sería posible dejar al Parlamento la última palabra en lo que se refiere al presupuesto anual si su acción se enmarcara en unas perspectivas financieras jurídicamente obligatorias. ¿Debería desempeñar la integración de las perspectivas financieras en los Tratados un papel en la simplificación del procedimiento presupuestario anual?
- Se han presentado varias propuestas sobre el procedimiento presupuestario anual, siempre sobre la base de una codecisión simplificada y adaptada para garantizar que se llegue a tomar una decisión al final del procedimiento; sin ser exhaustivos:
 - a partir de la propuesta de la Comisión, una primera lectura del Parlamento seguida del dictamen del Consejo y de una segunda lectura del Parlamento, que tendría la última palabra;
 - a partir de la propuesta de la Comisión, dictamen del Consejo seguido de la decisión del Parlamento, que tendría la última palabra;
 - codecisión negativa: si no se llegase a un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo, la propuesta de la Comisión debería considerarse adoptada;
 - codecisión simplificada con plazos vinculantes a fin de garantizar la adopción del presupuesto al final de año.
- Se ha propuesto que, durante el procedimiento presupuestario anual, el Consejo tenga la última palabra en lo que se refiere a la fijación del importe anual de ingresos y el Parlamento, en lo que se refiere al capítulo de gastos. ¿Debería plantearse ese procedimiento para los ingresos?

- En lo que se refiere al vínculo entre la legislación y el presupuesto, ¿habría que consagrar en el Tratado los principios contenidos en el Acuerdo Interinstitucional de 1999?
-