

**NOTA**

---

de la:	Secretaría
a la:	Convención
Asunto:	Nota resumida de la reunión del 17 de octubre de 2002 del Grupo IX: "Simplificación"

---

El Presidente señaló a la atención del Grupo dos nuevos documentos de trabajo, uno elaborado por la Secretaría en el que se presenta la lista de instrumentos utilizados por la Unión (WD 4) y otro redactado por un miembro del Grupo (D. G. Cisneros), relativo a las competencias de ejecución y a la comitología (WD 5). Se subrayó asimismo la importancia del vínculo entre los procedimientos de decisión y la tipología de instrumentos de actuación. Más adelante se examinará la cuestión de la simplificación del procedimiento presupuestario.

Algunos miembros mencionaron el interés que revisten para este Grupo los trabajos efectuados por el Grupo "Competencias Complementarias", así como los relativos a la acción exterior y a la justicia y los asuntos de interior.

## **1. Simplificación del procedimiento de codecisión y reducción del número de procedimientos de decisión**

El Grupo mantuvo un cambio de impresiones sobre este asunto, atendiendo a las opiniones vertidas por los expertos oídos en la reunión del 2 de octubre. En términos generales, se subrayó la necesidad de reducir el número de procedimientos legislativos que existen actualmente. A este respecto, algunos de los miembros sugirieron reducirlos a los de codecisión, cooperación, dictamen conforme, consulta al Parlamento Europeo o ausencia de consulta al Parlamento Europeo (con mayoría cualificada o unanimidad del Consejo, según los casos). Otros miembros del Grupo se plantearon también la posibilidad de la supresión del procedimiento de cooperación. En cualquier caso, gran parte de los miembros del Grupo estiman que el procedimiento de codecisión debe constituir el principal procedimiento de decisión en el seno de la Unión, sin poner en tela de juicio, con todo, la cuestión de la consulta a otras instituciones u órganos según los casos.

En relación con la simplificación del procedimiento de codecisión, gran parte de los miembros que intervinieron estimaron que dicho procedimiento funciona relativamente bien y por lo tanto no requiere excesivas modificaciones. Sin embargo, varios indicaron que sería necesario suprimir los casos en que el Consejo decide por unanimidad a lo largo de todo el procedimiento de codecisión, y que la mayoría cualificada debería ser la norma cuando se recurre a este procedimiento. Un miembro del Grupo consideró, en cambio, que no era oportuno vincular automáticamente la mayoría cualificada a la codecisión, y otro estimó que esta cuestión no guardaba en sí misma relación con la simplificación del procedimiento.

Se subrayó la necesidad de mantener el carácter informal de las reuniones de diálogo tripartito entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión. No obstante, uno de los miembros consideró que la presencia del Consejo en el Parlamento cuando éste estudia proyectos de acto durante el procedimiento de codecisión (en especial en las comisiones parlamentarias) facilitaría el desarrollo del procedimiento. Lo mismo ocurre con la presencia del ponente del Parlamento en las reuniones del grupo de trabajo del Consejo que examina estos actos. Se hizo referencia además a la necesidad de mantener el cometido de la Comisión en el procedimiento tal como existe actualmente, y en especial el de mediación.

Se mencionó asimismo durante el debate la posibilidad de disminuir el número de miembros del Comité de Conciliación, y la de crear un Consejo legislativo compuesto de manera permanente por ministros de asuntos exteriores y abierto al público.

Se expresaron dudas en cuanto a la necesidad de establecer plazos en primera lectura.

Por último, un miembro del Grupo propuso la generalización del procedimiento de codecisión para toda la actividad "legislativa", aunque sin definir lo que se entiende por tal. Otro miembro consideró necesario excluir del procedimiento de codecisión la adopción de medidas técnicas, que deberían formar parte de las medidas de ejecución. De manera más general, se señaló a este respecto la necesidad de aclarar qué funciones son "legislativas" y cuáles son "ejecutivas".

## **2. Simplificación de los instrumentos: audición de expertos y primer cambio de impresiones**

El Grupo escuchó a tres expertos en la materia, D. Koen Lenaerts, juez del TPI y profesor de la K.U.L., D. Michel Petite, Director General del Servicio Jurídico de la Comisión, y D. Jean Claude Piris, Jurisconsulto del Consejo y Director General del Servicio Jurídico del Consejo. Los tres expertos precisaron que se pronunciaban con carácter personal. Se entregará a los miembros del Grupo una versión escrita de su intervención.

### **Audición del Sr. Lenaerts:**

El Sr. Lenaerts afirma que la delimitación clara entre acción legislativa y acción ejecutiva, fundada no en la identidad de los autores sino en el tipo de procedimiento, constituye uno de los retos fundamentales de la Convención. No se trata de una intrínseca veneración del principio de separación de poderes expresado por Montesquieu, sino de precisar las responsabilidades políticas de cada cual y de prever procedimientos de decisión que correspondan mejor a cada una de estas funciones por lo que respecta a la legitimidad democrática y a la eficacia.

La primera categoría de actos corresponde a los **actos legislativos**. En su opinión, debe existir una estricta correspondencia entre los actos legislativos –que deberían limitarse a las "opciones políticas básicas"– y el procedimiento de codecisión. Dejando aparte las "leyes orgánicas", existirían fundamentalmente dos tipos de actos legislativos: la "ley" (equivalente a los actuales reglamentos y decisiones (*Beschluss*)) y la "ley marco" (equivalente a las actuales directivas y decisiones marco

del título VI del TUE), o incluso un tercer tipo, las "leyes de coordinación", cuyo objetivo es coordinar las acciones de los Estados miembros. En el resto de los casos, correspondería al legislador precisar el objeto de su acción ("ley de armonización...", "leyes por las que se establece el programa..."). El Sr. Lenaerts precisa que también correspondería al legislador evaluar el adecuado nivel de detalle de la legislación, pero que en cambio, el tratado debería precisar los casos en que sólo son admisibles las leyes marco.

La segunda categoría de actos corresponde a los **actos ejecutivos**. En este sentido, el experto llama la atención sobre los numerosos casos –en el sistema actual– de "reglamentación autónoma", es decir, de actos normativos adoptados **directamente sobre la base de los tratados**, bien por el Consejo solo (por ejemplo, la normativa antidumping basada en el artículo 133 del TCE), bien por el Consejo previa consulta al Parlamento (por ejemplo, la normativa sobre la política agrícola común basada en el artículo 37 del TCE), o bien en algunos casos también por la Comisión (por ejemplo, las directivas sobre empresas públicas en lo tocante a las normas de competencia basadas en el apartado 3 del artículo 86 del TCE). Según el Sr. Lenaerts, convendría lógicamente efectuar un desglose, respecto de todos esos actos, entre los que deberían constituir actos legislativos –adoptados en codecisión, en la medida en que expresan "opciones políticas básicas" (actos legislativos)– y los que se incluirían en la categoría de "actos ejecutivos" por cuanto llevan a la práctica disposiciones "legislativas" (que indican las opciones básicas) incluidas en el tratado (por ejemplo, los actos que aplican los principios de competencia con base en el artículo 83 del TCE). En otras palabras, se trata de una "legislación delegada" por el tratado a una de las ramas del ejecutivo, el Consejo o la Comisión, para la adopción de actos de alcance general. En otros casos, se trata de actos ejecutivos en sentido estricto, que ejecutan, en casos concretos, opciones legislativas incluidas en el tratado (por ejemplo, las decisiones de la Comisión en materia de ayudas públicas, artículo 88 del TCE).

En los casos restantes, cuando los actos ejecutivos se adoptan en el plano comunitario (y no en el plano nacional –lo que constituiría el principio–) para **llevar a la práctica un acto legislativo**, cabe distinguir dos tipos de actos ejecutivos. Por una parte están los actos de "legislación delegada" por el legislador, por ejemplo cuando el ejecutivo debe efectuar modificaciones del acto legislativo o está facultado de un modo muy general. Por otra parte, están los actos ejecutivos en sentido estricto, de alcance general o individual. En el primer caso el procedimiento de comitología podría ser más exigente que en el segundo (en el que cabría limitarse a los comités consultivos). Por último, en ciertos casos la ejecución propiamente dicha podría encomendarse también a agencias u otros organismos de carácter técnico.

El Sr. Lenaerts concluyó su intervención sugiriendo vincular y hacer variar las condiciones de acceso de los ciudadanos al órgano jurisdiccional comunitario en función del fundamento democrático de los actos, y por consiguiente en función de la naturaleza del acto de que se trate.

### **Audición del Sr. Petite:**

En su introducción, el Sr. Petite subraya la necesidad de simplificar los instrumentos de acción de la Unión: dichos instrumentos se han multiplicado de manera irracional y han sido utilizados de forma confusa, lo que a su juicio hace que el sistema pierda claridad y credibilidad. En su forma depurada, el sistema propugnado por el Sr. Petite oscila en torno a la ley –adoptada por el legislador en codecisión– y los reglamentos o decisiones de ejecución. En opinión del Sr. Petite, este sistema, aun cuando se aborda desde otro punto de vista, se acerca mucho al sugerido por el Sr. Lenaerts.

Entre los **actos adoptados por el legislador**, distingue:

- Las leyes constitucionales u "orgánicas" que se refieren a aspectos centrales de la organización de la Unión, por ejemplo la Decisión sobre los recursos propios, la Decisión sobre las competencias de ejecución de la Comisión (comitología), el Reglamento financiero, el Estatuto del Tribunal de Justicia, etc. Estas leyes orgánicas tendrían un valor infraconstitucional y supralegislativo.
- Las leyes ordinarias o "leyes europeas" que, en principio, establecen los principios generales, los objetivos que deben conseguirse, las normas fundamentales, pero también disposiciones más detalladas si así lo desea el legislador (como es el caso en la mayor parte de las tradiciones nacionales). Éstas podrían contener disposiciones aplicables directamente, disposiciones marco (del mismo tipo que las actuales directivas) o ambas. Podrían abarcar una gama amplia de acciones, que incluirían las medidas de fomento o los programas. En opinión del Sr. Petite, sin embargo, es evidente que el legislador está condicionado por el marco de competencia atribuida, el principio de subsidiariedad, e incluso, en su caso, por otras limitaciones como la exclusión de toda armonización.
- La ley de financiación que adopta el presupuesto. El actual procedimiento se simplificaría suprimiendo la distinción entre GO y GNO y actualizándolo, dentro del espíritu de una codecisión.

Las leyes serían adoptadas a propuesta de la Comisión, en codecisión por el Parlamento y el Consejo, para aplicar las políticas y acciones de la Unión, debiendo pronunciarse el Consejo por mayoría cualificada. Las mayorías se reforzarían en el caso de la adopción de leyes orgánicas.

Por lo que atañe a la **ejecución de las leyes**, se mantendría el principio de que ésta corresponderá a los Estados miembros. En la propia ley se indicaría si serán necesarias medidas de ejecución en el plano de la Unión, lo que dependerá sobre todo del grado de detalle de la ley. Según el Sr. Petite, las medidas de desarrollo asumirían la forma de "reglamentos" o "decisiones" (actos individuales). Éstas serían adoptadas por la Comisión, controlada por el legislador de la Unión con arreglo a las modalidades establecidas por la ley orgánica.

Este sistema general iría acompañado de un régimen particular fundamentalmente en tres ámbitos: la Unión Económica y Monetaria, las relaciones exteriores y la cooperación policial. Sin que se excluya a priori el instrumento de la ley en estos ámbitos, en principio el poder legislativo recaería exclusivamente en el Consejo. Las acciones asumirían la forma de "reglamentos del Consejo" o de "decisiones del Consejo", adoptados por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo según los casos.

Sería necesario asimismo racionalizar los actos de carácter no vinculante. En este sentido, la recomendación sería el instrumento adecuado para organizar el método de coordinación abierta.

El Sr. Petite explica que este sistema resultaría al mismo tiempo sencillo, claro, legítimo, democrático, eficaz (en especial con motivo de la generalización de la votación por mayoría cualificada) y equilibrado.

### **Audición del Sr. Piris:**

El Sr. Piris inició su intervención señalando que uno de los motivos de la complejidad de los tratados actuales es el gran número de instrumentos jurídicos (15) con los que cuentan las instituciones para actuar, a raíz del Tratado de Maastricht (en el de Roma sólo se contemplaban 5). A ello se añade el hecho de que los tratados dan definiciones similares de actos que llevan una denominación distinta ("directiva y decisión marco", o "acción común y decisión"), e inversamente, definiciones distintas de actos que llevan la misma denominación ("decisiones" o "posiciones comunes"). Por último, los tratados emplean variaciones en los verbos y el modo de designar los actos que deberán adoptarse, que no reflejan diferencias significativas en cuanto al fondo.

En opinión del Sr. Piris, cabría considerar una posible reducción del número de instrumentos existentes de 15 a 5, haciendo aplicables a los ámbitos de PESC y JAI las 5 formas de actos definidas en el artículo 249 del TCE, lo que no impediría a los autores del tratado añadir en un artículo determinado especificaciones particulares para un tipo de acto; así pues, el Grupo podría:

- 1) Estudiar la posible supresión de la "decisión marco" (JAI), sustituyéndola por la "directiva" (TCE).
- 2) Estudiar la posible supresión de las cuatro acepciones actuales del término "decisión" <sup>1</sup> recogiendo la definición del Tratado CECA que la define como un acto obligatorio con o sin designación de los destinatarios.
- 3) Estudiar la posible supresión de la "acción común" (PESC), sustituyéndola por la "decisión" definida de este modo.
- 4) Estudiar la posible supresión de las "posiciones comunes" (PESC y JAI), sustituyéndolas por la "decisión" definida de este modo.
- 5) Estudiar la posible supresión de los "principios y orientaciones generales" de los instrumentos PESC, dado que no constituyen un instrumento jurídico, lo que puede dar lugar a confusión.
- 6) Estudiar la posible supresión de las "estrategias comunes" de la lista de instrumentos PESC, pues este instrumento no ha respondido a las expectativas que en él habían depositado los autores del tratado.
- 7) Estudiar la posible supresión del instrumento de los convenios entre Estados miembros (CE y JAI), sustituyéndolos por los otros instrumentos jurídicos obligatorios para los Estados miembros con motivo de su sola adopción por el Consejo, sin que sea necesario un procedimiento nacional de ratificación antes de su entrada en vigor.

En relación con la racionalización de la redacción de los artículos del tratado que atribuyen competencias de actuación a las Instituciones, el Sr. Piris formuló algunas sugerencias: utilizar exclusivamente la palabra "medidas" cuando se quiera dejar a las Instituciones la elección del instrumento que vaya a adoptarse; suprimir las utilizaciones genéricas de la palabra "decisión" o "directiva", sustituyéndolas por la palabra "medida", "acto" u otro término adecuado según el contexto; armonizar el vocabulario empleado en las disposiciones atributivas de competencias "complementarias" mediante la elección de uno o dos términos comunes (por ejemplo "recomendaciones", "acciones" o "programas"), precisando mediante

---

<sup>1</sup> Se trata de la decisión en el sentido del artículo 249 TCE (que designa a sus destinatarios), de la decisión en el sentido del título V del TUE (PESC), de la decisión en el sentido del título VI del TUE (cooperación en materia penal) y, por último, de una decisión *sui generis* (en alemán *Beschluss*) que se ha utilizado con frecuencia, en la cual, pese a ser obligatoria, no se designan los destinatarios. Este último tipo se ha utilizado, en particular, en el marco de las competencias llamadas "complementarias" con el fin de incorporar los distintos tipos de acciones previstos (acciones de fomento, programas, etc.).

qué forma de acto jurídico definido por el tratado se adoptarían las acciones y los programas correspondientes a estos ámbitos (probablemente mediante una "decisión"); suprimir las variaciones de estilo en el uso de los verbos de carácter decisorio ("adopta", "toma", "establece", "define", "fija", "formula", "precisa", "determina", "elabora", "decide"), sustituyéndolas, cada vez que el contexto lo permita, por "aprueba", etc.

En relación con los actos no obligatorios utilizados por las Instituciones pero que no están previstos en los tratados (resoluciones, conclusiones, declaraciones, etc.), el Sr. Piris estima que el Consejo legislador debería evitar la adopción de tales actos cuando se le presenten propuestas legislativas.

Por último, el Sr. Piris hizo hincapié en lo difícil que resultaría conseguir en la Unión una transposición neta de la clásica distinción entre poder legislativo y poder ejecutivo, es decir, entre ciertas Instituciones que sólo tendrían competencia para legislar y otras que sólo se ocuparían de ejecutar la legislación o adoptar normas de carácter reglamentario. En efecto, los poderes que los tratados confieren a las Instituciones están tan imbricados que esta distinción entre legislativo y ejecutivo sólo sería posible mediante una modificación completa de los equilibrios actuales. Así pues, en el estado actual de los tratados, los actos basados directamente en el tratado pueden ser adoptados no sólo por el Parlamento Europeo y el Consejo en codecisión, sino también por el Consejo solo, con arreglo a los procedimientos de cooperación y de consulta, e incluso, en ciertos casos, por la Comisión (artículo 86 del TCE) y por el BCE (artículo 110 del TCE).

De igual modo, el Consejo, la Comisión y otras instituciones pueden adoptar directamente, con base en el tratado, actos de carácter reglamentario o ejecutivo: medidas de organización interna, nombramientos, decisiones de negociación o celebración de un acuerdo internacional, etc. Por último, el Consejo, la Comisión y el BCE pueden adoptar actos que constituyen realmente actos "de ejecución" adoptados en aplicación y ejercicio de competencias delegadas mediante un acto de base.

\*   \*  
\*

## **Vías de reflexión**

- 1) ¿Es menester simplificar y uniformar desde el punto de vista lingüístico las bases jurídicas previstas en los tratados? ¿De qué modo?
- 2) ¿Es necesario disminuir el número de instrumentos jurídicos previstos en los tratados? ¿Sería posible aplicar los mismos instrumentos en todos los ámbitos, incluida la política exterior y la cooperación policial en materia penal? ¿De qué modo? ¿Qué adaptaciones habría que efectuar en la definición y los efectos de los instrumentos actuales?
- 3) Una vez efectuada la readaptación, ¿debería modificarse la denominación de los actos? ¿De qué modo? ¿Es necesario sustituir el reglamento por la ley? ¿La directiva por la ley marco? ¿Otras modificaciones?
- 4) ¿Es necesario introducir en el tratado una clara delimitación entre lo que corresponde al poder ejecutivo y al poder legislativo?
- 5) En caso afirmativo, ¿en qué consistiría el concepto de acto legislativo? ¿Deberá determinarse en función de su procedimiento de adopción (p.ej. lo que pertenece al ámbito de la codecisión), de su contenido o de las opciones políticas de base? ¿Debe dejarse al legislador la posibilidad de determinar en cada caso lo que constituye una actuación legislativa, o bien deberá determinarse en el propio tratado? ¿Es necesario establecer normas particulares para determinados ámbitos?
- 6) ¿Es necesario crear un acto específico para los casos en que el Consejo adopta actos directamente con base en el tratado? ¿Cuál podría ser su denominación?
- 7) ¿Es necesario limitar la utilización de actos atípicos? Concretamente, ¿es necesario prohibirlos cuando se le presentan propuestas o iniciativas legislativas al legislador?