

NOTA

de: Secretaría

a: Grupo IX: "Simplificación"

Asunto: Nota resumida de la reunión del 24 de octubre de 2002

A raíz de las intervenciones de los tres expertos oídos en la pasada reunión, el Grupo mantuvo un prolongado cambio de impresiones sobre la cuestión de la simplificación de los instrumentos.

En su introducción, el Presidente subrayó la importancia de establecer un vínculo entre procedimientos e instrumentos. Recordó a todos que el procedimiento de codecisión destaca como procedimiento principal, sin perjuicio de otras variantes, entre las que se cuenta en particular la consulta a diversos órganos e instituciones. Ahora bien, lo cierto es que muchos de los actos adoptados directamente en virtud del tratado se adoptan por algún otro procedimiento.

Precisamente, el objetivo del documento de trabajo n.º 10 consiste en presentar varios ejemplos de actos adoptados directamente en virtud de los tratados, por parte del Consejo, la Comisión y el Banco Central Europeo. Este tipo de planteamiento permite observar inmediatamente que una gran parte de estos actos no son de naturaleza "legislativa". Son ejemplos evidentes los actos de nombramiento, al igual que las medidas de emergencia adoptadas en el marco de la Unión Económica y Monetaria. Al estudiar la lista de los distintos procedimientos, puede observarse asimismo que ciertos actos aplican un artículo determinado del tratado que tiene carácter "legislativo" (por ejemplo, en el ámbito de la competencia, los actos adoptados en virtud del artículo 83 del TCE tienen por objeto la aplicación de los artículos 81 y 82 del TCE). La cuestión fundamental es la definición de lo que constituye un "acto legislativo". En opinión del Sr. Amato, un "acto legislativo" debe cubrir los elementos esenciales de un ámbito concreto.

En el curso de la reunión se abordaron diversos asuntos, entre los que cabe mencionar:

- la necesidad de una simplificación radical sin correr el riesgo de una simplificación excesiva
- la importancia de establecer una clara delimitación entre actos obligatorios y no obligatorios
- la relación entre los instrumentos y la legitimidad democrática de las acciones de la Unión
- la posibilidad de reducir la tipología a los cinco instrumentos previstos en el artículo 249 del TCE ¹
- la necesidad o no de instrumentos específicos en el marco de la política exterior y de seguridad común
- la flexibilidad en la elección del instrumento
- la posibilidad y la utilidad de diferenciar entre actos "legislativos" y "ejecutivos"
- la posibilidad de limitar los actos legislativos a las "opciones políticas básicas" y el modo de definir tales opciones, bien en el tratado o bien en cada caso concreto
- el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión
- la relación entre codecisión y actos legislativos
- los procedimientos de fiscalización de las normas de desarrollo ("comitología", artículo 202 del TCE)
- la idea de convertir al Consejo, en su función legislativa, en una segunda cámara.

Al término de la reunión, el Presidente indicó algunas orientaciones que se desprenden del debate:

- La primera parte del tratado constitucional deberá presentar, en términos generales, los distintos procedimientos y los distintos tipos de instrumentos, en tanto que las disposiciones de la segunda parte del tratado –dedicada a las políticas (bases jurídicas)– se adaptaría a tenor de la lógica de los procedimientos e instrumentos que se incluyeran en la primera parte.
- El Grupo "Personalidad jurídica" llegó a la conclusión de que la posible fusión de los tratados y los pilares no se opondría a una diferenciación en materia de procedimientos e instrumentos. En particular, los instrumentos utilizados en la política exterior y de seguridad común son, en principio, de naturaleza diferente.
- Existe un amplio consenso en favor de una simplificación radical del abanico de instrumentos previstos en los tratados (unos 15). En este sentido, cabría limitarlos a uno o dos para los actos legislativos ("ley", "ley marco"), uno para los actos ejecutivos de alcance general y uno para los actos ejecutivos específicos (de alcance individual), a los que se añadiría otro tipo para los actos no vinculantes (por ejemplo la "recomendación").

¹ Véase el documento de trabajo n.º 6: Contribución del Sr. Piris.

- Por lo que respecta a la diferenciación entre actos "legislativos" y "ejecutivos", los primeros podrían definirse como los que se limitan a los principios esenciales, en tanto que los últimos serían los que están supeditados a disposiciones de carácter legislativo. Esto no implica que los actos legislativos no puedan ser detallados. Imponer este tipo de condicionamiento al legislador sería contrario al habitual reconocimiento de las competencias discrecionales de éste. Sería menester encontrar el modo de convencer al legislador de no extenderse en detalles, sin obligarlo legalmente. En cambio, un acto que no contenga los elementos esenciales de un ámbito determinado no podrá ser un acto legislativo.

- En los Estados que reconocen las competencias de sus regiones o comunidades federadas, parece especialmente adecuado el instrumento de la "ley marco", que sustituiría a la "directiva". Persiste la dificultad de determinar a qué bases jurídicas específicas se hará referencia probablemente para este instrumento.

- Por lo que atañe al cometido del legislador (Parlamento y Consejo) para fiscalizar la acción del ejecutivo, podríamos distinguir entre los actos que desarrollan un acto legislativo y los que tienen un mero carácter de aplicación. En el primer caso cabría plantearse un sistema de "retorno" (*call back*) que permitiría al legislador reconsiderar dichos actos ejecutivos, en especial si rebasan el marco del legislador.

- En principio, la Comisión podría adoptar los actos de aplicación, salvo en ciertos ámbitos que se estudiarían ¹.

- Con arreglo al título V del TUE (PESC), las estrategias comunes determinadas por unanimidad permiten la adopción de acciones o posiciones comunes por mayoría cualificada. En caso de que se sustituya el instrumento de la "estrategia común", por ejemplo, por una "decisión" redefinida, ¿de qué modo podría mantenerse la posibilidad de votación por mayoría cualificada en el Consejo al aplicar una decisión de este tipo?

Atendiendo a estas orientaciones, el Presidente del Grupo sugirió a los miembros de éste que transmitiesen a la Secretaría sus respuestas escritas ² a las preguntas que figuran al final de la nota resumida relativa a la reunión del 17 de octubre:

¹ Véase el documento de trabajo n.º 8: contribución del Sr. Petite.

² Se pidió a los miembros que enviaran sus respuestas a más tardar para las 12.30h del jueves 31 de octubre.

Vías de reflexión

- 1) ¿Es menester simplificar y uniformar desde el punto de vista lingüístico las bases jurídicas previstas en los tratados? En caso afirmativo, ¿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? ¿Cómo podría denominárselo?
- 7) ¿Es necesario limitar la utilización de actos atípicos? Concretamente, ¿es necesario prohibirlos cuando se le presentan propuestas o iniciativas legislativas al legislador?