

**NOTA**

---

Asunto: **Informe resumido relativo a la sesión plenaria  
- Bruselas, 5 y 6 de diciembre de 2002 <sup>1</sup>**

---

**I. APERTURA DE LA SESIÓN**

**1. Presentación a cargo del Presidente Prodi de la comunicación de la Comisión**

El Presidente Giscard d'Estaing abrió la sesión plenaria de la Convención y dio la bienvenida al Presidente de la Comisión D. Romano Prodi. Éste presentó la comunicación de la Comisión del 4 de diciembre de 2002 sobre la arquitectura institucional (COM(2002) 728 final).

**2. Simplificación de los instrumentos y procedimientos**

- **debate sobre el informe del Grupo IX presidido por el Sr. Amato  
(doc. CONV 424/02)**

**i. Presentación del informe por el Sr. Amato**

El Sr. Amato señaló en primer lugar que la simplificación de los procedimientos e instrumentos no constituía un ejercicio puramente técnico ya que había también en juego opciones políticas. Así, los procedimientos de decisión varían en función de que contengan o no opciones políticas esenciales.

---

<sup>1</sup> La transcripción literal de la sesión plenaria se encuentra en el sitio Internet siguiente:  
<http://european-convention.eu.int>

En lo que respecta a los instrumentos, el Sr. Amato indicó que el informe sugiere que se reduzcan de 15 a 6, distinguiéndolos en función de sus efectos. Se trata de los siguientes:

- Los instrumentos obligatorios legislativos, la ley y la ley marco, destinados a sustituir, respectivamente, a los reglamentos y directivas actuales. Determinadas "decisiones" actuales adoptadas en el marco de las competencias denominadas complementarias adoptarían también la forma de "ley".
- Los instrumentos obligatorios no legislativos, la decisión y el reglamento.
- Los instrumentos no obligatorios, la recomendación y el dictamen.

Dichos instrumentos se utilizarían también para las necesidades de los actuales títulos V y VI TUE. Así, en el título V, el instrumento principal sería la "decisión PESC" (y la "decisión de ejecución PESC"), mientras que las leyes y las leyes marco se utilizarían en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior.

Se mantienen los actos denominados "atípicos" (conclusiones, resoluciones, comunicaciones...) para responder a una necesidad de flexibilidad, pero el recurso a los mismos debería limitarse a los casos en que no esté previsto recurrir a un acto formal. En cuanto al método abierto de coordinación, el Sr. Amato recordó que el Grupo recomienda que se reconozca su existencia en el Tratado Constitucional, aunque precisando que ese modo de acción concertada de los Estados miembros no podrá sustituir a la acción de la Unión en los ámbitos en que se le reconocen competencias.

Como explicó el Sr. Amato, el Grupo se centró en la definición de un concepto de acto legislativo que incluya los elementos esenciales de un ámbito o nuevas opciones políticas. El legislador mantendría un margen discrecional en lo referente a la interpretación de dicho concepto. A fin de incitarlo a no encargarse de regular los aspectos técnicos y de detalle de un acto, se propuso un nuevo tipo de acto, "el acto delegado", con el que se desarrollarían los detalles o se modificarían determinados elementos de un acto legislativo en el marco de una habilitación determinada por el legislador. En principio sería la Comisión quien adoptara los actos delegados. Pero el Sr. Amato indicó que, en ciertos casos, en particular aquellos que pudieran depender de las eventuales formaciones ejecutivas del Consejo (ECOFIN, Asuntos Exteriores, cooperación policial), también éste podría adoptar actos delegados. La opción de recurrir a los actos delegados correspondería al propio legislador. La delegación se sometería a mecanismos de control que debería determinar el legislador en el acto legislativo.

En cuanto a los actos ejecutivos, el Sr. Amato recordó que, cuando es necesario que éstos se adopten a nivel de la Unión para ejecutar la "ley" (en lugar de los Estados miembros, lo que es la norma general), son en principio adoptados por la Comisión o, en ciertos casos, por el Consejo (artículo 202 del TCE). Debería preverse que también pudieran ser adoptados por autoridades de reglamentación (agencias). Por último, determinados actos adoptados directamente sobre la base de los Tratados tampoco son de carácter legislativo (organización interna de las Instituciones y órganos de la Unión, nombramientos, actividades técnicas de la Comisión o del Banco Central Europeo, ejecución de opciones políticas esenciales contenidas en el Tratado).

En lo referente a los procedimientos, el Sr. Amato indicó que su elevado número sólo era aparente y que hay en particular numerosas variantes relativas a la consulta de determinadas instituciones u órganos. El informe recomienda que se generalice el procedimiento de codecisión a todos los actos legislativos y que vaya acompañado de la votación por mayoría cualificada en el Consejo, a reserva de excepciones. Se suprimiría el procedimiento de cooperación (que cubre en la actualidad cuatro bases jurídicas), y se sustituiría por el procedimiento de codecisión o de dictamen simple, según los casos. El procedimiento de dictamen conforme se reservaría para la celebración de determinados acuerdos internacionales. En cuanto a las bases jurídicas que actualmente implican el dictamen simple del Parlamento Europeo, deberían revisarse en función de los principios establecidos en el informe.

El Sr. Amato señaló también que en el informe del Grupo se considera que el procedimiento de codecisión funciona bien en conjunto. La composición del comité de conciliación podría ser más flexible aunque manteniendo la paridad entre el Parlamento y el Consejo. No debería cuestionarse el monopolio de iniciativa de la Comisión, pero deberían reforzarse los mecanismos ya previstos en los artículos 192 y 108 del TCE, según los cuales el Parlamento o el Consejo pueden pedir a la Comisión que les presente una propuesta legislativa. Por último, podrían revisarse determinadas formulaciones en el plano lingüístico.

En lo referente al procedimiento presupuestario, la Constitución podría incluir una serie de principios relacionados con el presupuesto (principios de equilibrio, unidad presupuestaria, anualidad, disciplina presupuestaria, etc.). El informe propone además la simplificación del procedimiento anual siempre que se garantice la disciplina de los gastos, en particular mediante la formalización en el Tratado de las perspectivas financieras que fijarían límites de gasto globalmente y por rúbricas.

Por último, el Sr. Amato terminó su presentación recordando la sección del informe dedicada a la transparencia, recomendando en particular que las instituciones se reúnan en sesión pública en el marco de su función legislativa, y a la calidad de la legislación.

## **ii. debate en el pleno**

Se observó un amplio consenso sobre el enfoque general del informe.

En cuanto a la simplificación de los actos de la Unión, la gran mayoría de participantes dio su acuerdo al informe del Grupo. En efecto, la totalidad de los participantes se pronunció por una reducción radical del número de instrumentos jurídicos de la Unión (de quince a seis). Los miembros de la Convención se pronunciaron asimismo por el cambio de la denominación de los dos instrumentos legislativos por excelencia, el “reglamento” y la “directiva”, en “ley” y en “ley marco”, respectivamente, términos más comprensibles para el ciudadano y que reflejan mejor su carácter legislativo. El término “reglamento” se dejaría para la adopción de los actos de aplicación o de los “actos delegados” (en caso de que la Convención adoptara este concepto). Por consiguiente, todos los participantes estuvieron de acuerdo en que los instrumentos jurídicos de la Unión se limitasen a: “ley de la UE”, “ley marco de la UE”, “decisión” (con un alcance más amplio del que ahora tiene), “reglamento”, “recomendación” y “dictámenes”. También estuvieron de acuerdo en que también se apliquen dichos instrumentos en los ámbitos cubiertos actualmente por los títulos V y VI del TUE.

Algunos miembros de la Convención llamaron la atención sobre la necesidad de que las “leyes marco” fueran menos detalladas a fin de dejar a los Estados miembros un margen mayor para aplicarlas.

Determinados miembros de la Convención pidieron la creación de un nuevo tipo de acto, la “ley orgánica”, que tendría menos valor que la Constitución pero más que la ley.

Finalmente, la inclusión del método abierto de coordinación en el Tratado constitucional suscitó reticencias.

En cuanto a la jerarquía de los actos de la Unión, muchos miembros de la Convención admitieron la idea de introducir en el Tratado una jerarquía de instrumentos jurídicos de la Unión dejando para la “ley” y la “ley marco” el establecimiento de los elementos esenciales o de las opciones políticas en un ámbito determinado. Ello permitiría que el legislador se centrara en lo que es verdaderamente esencial en un ámbito y se descargara, si lo desea, de la adopción de normas de carácter más técnico. Para una amplia mayoría de participantes, la codecisión debería ser la norma general para la adopción de dichos actos, aunque deberían preverse excepciones.

La introducción en el Tratado de un segundo nivel de actos “delegados”, que desarrollarían en los detalles o modificarían determinados elementos no esenciales de los actos legislativos, fue objeto de disparidad de opiniones. Una parte de los participantes apoyó la proposición del Grupo, mientras que otros pidieron, antes de pronunciarse, más precisiones sobre el concepto y la delimitación entre dichos actos y los actos de ejecución.

Determinados miembros de la Convención insistieron en la importancia de prever en el Tratado constitucional un mecanismo de “call back” en favor del legislador cuando éste recurriese al mecanismo de la legislación delegada.

También se señaló la necesidad de dar más libertad a los Estados miembros para la aplicación de los actos de la Unión a escala nacional.

Algunos miembros de la Convención se refirieron a la necesidad de modificar el artículo 202 del TCE a fin de prever que, cuando se trate de actos adoptados por el procedimiento de codecisión, las competencias de ejecución sean otorgadas por el Parlamento y el Consejo. Varios miembros señalaron la necesidad de proceder a una simplificación de los comités existentes si se introdujera el mecanismo de los actos delegados en el Tratado constitucional.

En cuanto a los procedimientos, se observó un amplio consenso para generalizar el procedimiento de codecisión a la adopción de los actos legislativos. No obstante, una serie de miembros de la Convención destacó la necesidad de introducir excepciones en algunos ámbitos especialmente sensibles para determinados Estados miembros. Se mencionaron los ámbitos social, fiscal o agrícola. Otros miembros de la Convención indicaron que, si debía haber excepciones, éstas debían ser poco numerosas y estar bien definidas.

Determinados miembros de la Convención pidieron que el procedimiento de codecisión se ampliara a las cuatro bases jurídicas que dependen actualmente del procedimiento de cooperación, mientras que otros se mostraron más partidarios del procedimiento de dictamen simple. Algunos solicitaron que se exigiera el dictamen conforme del Parlamento para la celebración de todos los acuerdos internacionales con objeto de incrementar el control democrático de la acción internacional de la Unión (en particular en materia de política comercial).

En cuanto al desarrollo del procedimiento de codecisión, varios mencionaron la cuestión de la representación del Consejo en el Comité de conciliación, considerando que la importancia de esta fase hacía necesaria la presencia de los ministros.

Varios oradores mencionaron asimismo la cuestión de la votación por unanimidad. Algunos recomendaron que se suprimiera totalmente esta modalidad de toma de decisiones, incluso en materia de política exterior y de seguridad común. Unos cuantos consideraron que la votación por unanimidad debería mantenerse, pero sólo en casos totalmente excepcionales. También se sugirió que, en algunos casos, se pudiera sustituir la unanimidad por una votación por mayoría cualificada reforzada (o "supercualificada)". No obstante, para determinados miembros de la Convención la votación por unanimidad debía mantenerse imperativamente en ciertos casos, incluso si se aplica el procedimiento de codecisión.

En lo que respecta al procedimiento presupuestario, se llegó a un amplio consenso en lo referente a la necesidad de enumerar en un artículo específico del Tratado constitucional los principios generales que regulan el presupuesto de la Unión. Por el contrario, hubo disparidad de opiniones en cuanto a la simplificación del procedimiento presupuestario si ello supone modificar el equilibrio institucional actual, lo que varios oradores consideraron inaceptable. En particular se indicó que la supresión de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios tendría por consecuencia que ya no se reconociese al Consejo el poder de última palabra para los gastos agrícolas considerados sensibles.

Otros miembros de la Convención apoyaron las propuestas del informe relativas al procedimiento anual (codecisión simplificada con última palabra del Parlamento Europeo) en la medida en que se introducirían garantías relativas al control de los gastos. A este respecto se hizo referencia, en particular, a la atribución de fuerza jurídica a los mecanismos de disciplina presupuestaria confirmados por las perspectivas financieras, así como al mantenimiento del papel preponderante del Consejo en lo referente a los recursos propios de la Unión y a la adopción de dichas perspectivas. por último, varios oradores pidieron que la codecisión fuera el procedimiento aplicable a la adopción de las perspectivas financieras, al presupuesto anual y al sistema de recursos propios.

En cuanto a la transparencia y a la calidad de la legislación, varios miembros de la Convención se refirieron a la necesidad de garantizar la publicidad de los trabajos del Consejo cuando actúa como legislador. Otros pusieron también de relieve la necesidad de garantizar la calidad de la legislación europea y en particular la consulta a los medios interesados, incluidas las autoridades regionales y locales encargadas a menudo de aplicarla. Varios miembros de la Convención consideraron que el recurso a las "*sunset clauses*" podría contribuir a mejorar la calidad del acervo legislativo.

### **iii. Conclusiones**

Al término del debate, el Presidente observó que había consenso en cuanto a la reducción radical de los instrumentos jurídicos de la Unión, de los quince instrumentos actuales a seis, que tendrían denominaciones más acordes con las tradiciones de los Estados miembros, lo que permitirá que los ciudadanos comprendan mejor sus efectos y sus fuentes de legitimidad. Dichos instrumentos serían los siguientes:

- El legislador dispondría de dos instrumentos obligatorios, la "ley" y la "ley marco", que sustituirían al "reglamento" y a la "directiva" y que también se utilizarían en los ámbitos correspondientes a los títulos V y VI del Tratado de la Unión, aunque salvaguardando, en caso necesario, el carácter específico de dichos ámbitos.
- Estarían a continuación los "reglamentos" y las "decisiones", que se reservarían para los actos obligatorios adoptados por el ejecutivo con arreglo a actos delegados y actos de ejecución.
- Por último estarán los instrumentos no obligatorios, las "recomendaciones" y los "dictámenes", que mantendrían sus características actuales.

El Presidente observó que la idea de un sistema de normas a tres niveles, en el marco de la introducción de una jerarquía de normas en el Tratado, en general había obtenido una buena acogida por parte de los miembros de la Convención, al tiempo que indicó que determinados elementos de dicho sistema deberían precisarse mejor más adelante. En este marco, el Tratado Constitucional confirmaría el concepto de acto legislativo, que sería un acto adoptado directamente basándose en el Tratado y contendría los principios esenciales y las opciones políticas básicas en un ámbito determinado. Correspondería al legislador decidir caso por caso el alcance de dicho concepto.

El Presidente observó a continuación que no había consenso por el momento sobre la introducción de una nueva categoría de actos, los actos delegados, cuya finalidad sería descargar al legislador de los elementos demasiado técnicos o de detalle de los actos legislativos, con lo que éste podría centrarse en las cuestiones esenciales. Se trataría de actos adoptados generalmente por la Comisión por delegación del legislador, y que desarrollarían en los detalles o modificarían determinados elementos no esenciales de un acto legislativo. Esta delegación habría de ir acompañada de la posibilidad de que el legislador retomara el procedimiento. El Presidente anunció que as adelante se presentarían propuestas más detalladas sobre el concepto de actos delegados y su delimitación en relación con los actos de ejecución, para que la Convención se pronunciara.

A continuación, el Presidente se refirió al tercer nivel de la jerarquía de las normas propuesta por el Grupo, que estaría constituido por los actos de ejecución o aplicación. Estos actos son competencia de los Estados miembros, por lo que sólo excepcionalmente pueden adoptarlos las Instituciones de la Unión, por regla general la Comisión, según modalidades establecidas sobre la base del artículo 202 del TCE ("comitología"). Una parte de los miembros de la Convención reconoció que la nueva jerarquía de normas propuesta debería tener consecuencias en los mecanismos de control de la Comisión, por lo que el Presidente consideró que la cuestión de la simplificación de los comités debería examinarse más detenidamente. También consideró que debería revisarse la formulación del artículo 202 para tener en cuenta el poder legislativo del Parlamento Europeo en el marco de la codecisión.



El Presidente observó que muchos miembros de la Convención apoyaban la propuesta del Grupo de hacer que la codecisión fuera la norma general para la adopción de los actos legislativos siempre que siguiera habiendo excepciones por diversos motivos. El Presidente añadió que se debía evitar que las excepciones fueran demasiado numerosas, y habían de estar bien definidas.

Asimismo afirmó que el procedimiento de cooperación debería suprimirse y sustituirse, según los casos, por el dictamen simple del Parlamento Europeo o por la codecisión, y que el procedimiento de dictamen conforme debería mantenerse sólo para la aprobación de determinados acuerdos internacionales.

El Presidente observó asimismo que había consenso sobre la propuesta del Grupo de reunir en un solo artículo de la Constitución los principios presupuestarios más importantes, a saber, la anualidad, la unidad, el equilibrio entre ingresos y gastos, la disciplina presupuestaria, la suficiencia de medios, la adopción de un acto previo para justificar el gasto y la financiación íntegra mediante recursos propios. Este último principio plantea el problema del procedimiento para la creación de dichos recursos.

Por el contrario, el Presidente consideró que las propuestas referentes al procedimiento presupuestario eran objeto de reservas que deberían analizarse más adelante, en particular por lo que se refiere a la programación de gastos.

Finalmente, el Presidente comunicó que el Praesidium presentaría propuestas al respecto, teniendo en cuenta las opiniones manifestadas durante el debate, e iniciaría la redacción de textos.

### **3. Exposición a cargo del Sr. Dehaene sobre el estado de los trabajos del Grupo VII «Acción exterior»**

El Sr. Dehaene hizo una somera presentación del estado de los trabajos del Grupo que preside y a continuación tuvo lugar un breve cambio de impresiones. El informe final del Grupo se examinará en la próxima sesión plenaria de la Convención.

### **4. Exposición a cargo del Sr. Barnier sobre el estado de los trabajos del Grupo VIII «Defensa»**

El Sr. Barnier se refirió asimismo a los principales puntos examinados por su Grupo, que adoptará su informe final el 10 de diciembre de 2002. Dicho informe figurará también en el orden del día de la próxima sesión plenaria. Después se procedió a un breve cambio de impresiones.

## **5. Constitución del Grupo XI «Europa Social»**

El Presidente anunció la constitución de dicho Grupo, que presidirá el Sr. Katiforis, representante del Gobierno griego. Se invita al Grupo a que presente su informe final para finales de enero de 2003, con el fin de que sea debatido en el pleno de los días 6 y 7 de febrero.

## **6. Seguridad y Justicia**

- **Debate sobre el informe del Grupo X, presidido por el Sr. Bruton (doc. CONV 426/02)**

### **i. Presentación del informe a cargo del Sr. Bruton**

El Sr. Bruton, Presidente del Grupo X, dedicado al espacio de libertad, seguridad y justicia, presentó su informe (CONV 426/02). Insistió en particular en las expectativas de los ciudadanos en el ámbito considerado y en la necesidad de responder a ellas, a escala europea, con una acción política enérgica. A continuación describió brevemente las principales propuestas que figuren en el informe, refiriéndose en particular a:

- La recomendación de suprimir la estructura en pilares e integrar las disposiciones del Espacio de libertad, seguridad y justicia en un capítulo único del Tratado;
- La sustitución de los "convenios", "decisiones marco" y "decisiones" previstos en el artículo 34 TUE por "leyes" y "leyes marco";
- La voluntad del Grupo de ampliar el procedimiento de codecisión y la mayoría cualificada al mayor número posible de sectores, dado que la unanimidad implicaría, en particular tras la ampliación, bloqueos evidentes y un empobrecimiento del contenido de los actos;
- La aproximación de los elementos constitutivos y de las sanciones de determinados sectores de derecho penal material y de derecho de procedimiento penal;
- La necesidad de plasmar en la Constitución el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales (penales y civiles);

- La voluntad de una parte del Grupo de aplicar el procedimiento de codecisión y la mayoría cualificada también a las medidas de cooperación judicial en materia civil sobre una parte del derecho de la familia referente a la responsabilidad parental;
- Determinadas medidas destinadas a hacer participar a los parlamentos nacionales en dicho sector.

## **ii. Debate en el pleno**

Cerca de cuarenta miembros de la Convención (cf. lista adjunta) intervinieron en el debate que siguió a dicha presentación. En general, los análisis contenidos y las propuestas desarrolladas en el informe del Grupo recibieron el apoyo de la mayoría de los oradores. Muchos miembros de la Convención indicaron, al iniciar su intervención, su satisfacción ante los resultados obtenidos y las sugerencias del Grupo.

Fueron bien acogidas las dos "reglas de oro" o principios básicos propuestos por el Grupo en su informe. La inmensa mayoría del Grupo se pronunció por la integración de las disposiciones del "tercer pilar" en un marco general común. Determinados miembros de la Convención solicitaron que se recogieran en un único capítulo del Tratado todas las disposiciones relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. Además hubo un amplio consenso en cuanto a la ventaja de separar mejor la actividad legislativa de la cooperación operativa en ese ámbito.

Una gran mayoría de oradores aprobó las recomendaciones del informe sobre las políticas de asilo, inmigración, control en las fronteras y visados, que favorecen en particular la formulación de bases jurídicas más generales, la aplicación de la votación por mayoría cualificada y la codecisión, así como la confirmación de un principio general de solidaridad entre los Estados miembros. Determinados miembros de la Convención solicitaron asimismo una base jurídica explícita que permitiera crear un estatuto jurídico para los nacionales de los terceros países residentes de larga duración en la Unión. Un miembro señaló que la competencia de la Unión en materia de inmigración no debería cubrir el acceso al mercado laboral.

En lo referente a la cooperación judicial en materia civil, una serie de participantes insistió en la necesidad de hacer progresos en la aplicación de la votación por mayoría cualificada y de la codecisión en la cooperación relativa al derecho de la familia, o al menos en determinados aspectos de dicho derecho, como la responsabilidad parental. Algunos manifestaron reservas a este respecto. Un miembro de la Convención sugirió que el Consejo pudiera determinar por unanimidad las materias objeto de dicho procedimiento. Determinados miembros de la Convención solicitaron asimismo que se ampliara el alcance de la base jurídica sobre el derecho civil, suprimiendo el vínculo con el buen funcionamiento del mercado interior o la exigencia de una incidencia transfronteriza.

La cuasitotalidad de miembros de la Convención apoyó la reforma de los instrumentos jurídicos y la sustitución de los previstos en el artículo 34 TUE por "leyes" y "leyes marco". No obstante, un número muy reducido de miembros manifestó dudas en cuanto a si dichos instrumentos podían aplicarse sin modificación en todos los ámbitos incluidos actualmente en dicho pilar, o sugirió que los directivas (o leyes marco) no tuvieran efecto directo.

Se aceptaron ampliamente las recomendaciones del Grupo para precisar mejor las bases jurídicas del Tratado en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal. En general se aceptó la confirmación en el Tratado del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales (penales y civiles); al mismo tiempo, numerosos oradores insistieron en que serían necesarias en determinados ámbitos normas mínimas comunes (o, según algunos, más bien una "base común"), destinadas a aproximar el derecho penal material al procedimiento penal. Por otra parte, varios miembros de la Convención insistieron en la importancia de modelos comunes sobre los derechos de los individuos en el procedimiento penal, más allá de los derechos garantizados por la CEDH, que se recogen en la Carta.

Determinados miembros de la Convención estimaron conveniente permitir la aproximación del derecho penal material en un ámbito más amplio que el propuesto en el informe del Grupo; estos miembros manifestaron reservas en cuanto a un criterio estricto de "dimensión transfronteriza" o al hecho de que la "lista de delitos" sólo pudiera modificarse por unanimidad. Sin embargo, otros miembros de la Convención indicaron que, para ellos, sólo la delimitación precisa de las competencias, tal como se desarrolla en el informe, en particular gracias a una "lista de delitos" en el Tratado, haría posible la aplicación de la votación por mayoría cualificada en dichos ámbitos.

Una gran mayoría de oradores reconoció la necesidad de prever la votación por mayoría cualificada y la codecisión como norma general en los ámbitos del "tercer pilar" actual, y de admitir la unanimidad únicamente en casos excepcionales. Numerosos participantes consideraron que la determinación pormenorizada, realizada por el Grupo, de los ámbitos que deberían pasar a la mayoría cualificada o que seguirían con la unanimidad, era una transacción valiosa o una buena base de trabajo, pese a que algunos manifestaron reservas o la necesidad de examinar detenidamente algún ámbito concreto. Un miembro se declaró dispuesto a plantearse la votación por mayoría cualificada pero tenía reservas en lo referente a la codecisión. Otro miembro abogó por un período transitorio para el paso a la mayoría cualificada y estimó que la ampliación de las competencias de Europol debería someterse a la unanimidad. Determinados miembros de la Convención señalaron el peligro de que tras la ampliación se produjera un bloqueo total, y, por tanto, la suspensión de toda acción legislativa, en los ámbitos que pudieran seguir sometidos a la norma de la unanimidad, y propusieron que se flexibilizase esta norma recurriendo a una mayoría cualificada reforzada.

En cuanto al derecho de iniciativa en las materias del "tercer pilar", una serie de oradores se congratuló de la propuesta del Grupo de admitir las iniciativas presentadas por un grupo de Estados miembros superior a un determinado umbral. Sin embargo, ciertos miembros de la Convención manifestaron dudas en cuanto a la conveniencia de un derecho de iniciativa de los Estados miembros en ámbitos legislativos sometidos a la codecisión y declararon su preferencia por una disposición que obligara a la Comisión a justificar toda negativa a dar curso a una invitación del Consejo o del Parlamento de elaborar una propuesta legislativa.

En general se aprobó la propuesta del Grupo de ofrecer a la Comisión el derecho de iniciar, en su calidad de "guardiana del Tratado", procedimientos de infracción en todos los ámbitos, y también la de hacer mayor uso de los mecanismos de "evaluación por los pares" (que, en opinión de algunos, tienen especial importancia, en particular, para consolidar la aplicación del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en materia penal).

Determinados miembros de la Convención insistieron en la importancia de las relaciones exteriores en las políticas de justicia y asuntos de interior. Una participante pidió que el Grupo "Acción exterior" reflexionara sobre la posibilidad de que los Estados miembros pudieran mantener una adecuada libertad de acción exterior en dichos ámbitos.

Un gran mayoría de miembros de la Convención opinó que las normas generales relativas al Tribunal de Justicia deberían hacerse aplicables a los ámbitos del espacio de libertad, seguridad y justicia. Pese a aceptar en principio este punto, determinados miembros de la Convención solicitaron que, a pesar de la supresión de los pilares, se mantuvieran límites a las competencias del Tribunal de Justicia en lo referente a las medidas de policía y orden público/seguridad interior adoptadas por las autoridades nacionales (cf. artículo 35.5 TUE). Otros, al tiempo que aceptaban las propuestas del Grupo, hicieron ver la carga de trabajo que éstas podrían suponer para el Tribunal en determinados ámbitos como el asilo; por tanto, dichos miembros solicitaron que se incluyera el tema de la reforma del Tribunal de Justicia en el debate de la Convención sobre las instituciones.

En cuanto a los aspectos operativos, la mayoría de los oradores consideró que la situación actual no resultaba satisfactoria y se congratuló de las propuestas introducidas por el Grupo en su informe.

Numerosos miembros de la Convención apoyaron la perspectiva de la adopción por el Consejo o el Consejo Europeo de un programa plurianual de acción, pese a que algunos manifestaron dudas al respecto.

Fue bien recibida la propuesta de crear en el Consejo una estructura de coordinación reforzada, basándose en el artículo 36 TUE, que abarque la coordinación del conjunto de actividades operativas en materia de policía y seguridad (cooperación policial, facilitación de la cooperación entre Europol y Eurojust, examen por los pares, protección civil). Un miembro de la Convención estimó que sólo constituía un paso adelante y que convendría llegar a la instauración de un responsable o alto representante para el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Sobre Europol, numerosos miembros de la Convención dieron su acuerdo a una definición más adaptada en el Tratado de sus competencias mediante la introducción de una nueva base jurídica. Algunos pidieron que se dotase a Europol, en ciertas condiciones, de verdaderos poderes de investigación y de acción sobre la totalidad del territorio de los Estados miembros y que las modificaciones de su estatuto y de su modo de funcionamiento se adoptaran por mayoría cualificada: otros manifestaron reservas. Se abordó en varias ocasiones la cuestión del control democrático de Europol, y varios participantes se congratularon de la perspectiva de un mayor control por el Parlamento Europeo. Otros, pese a compartir esta opinión, solicitaron que el control democrático se ampliase a los parlamentos nacionales y estimaron demasiado limitada la propuesta del Grupo de asociar a los parlamentos nacionales al examen de los informes anuales de Europol.

Sobre la gestión de las fronteras exteriores, numerosos oradores juzgaron deseable que se llegara progresivamente a un verdadero sistema común integrado de gestión. Un miembro consideró por lo demás que el proceso ya había comenzado con experiencias piloto en algunos países candidatos. Varios participantes recordaron la necesidad de solidaridad, incluida la financiera, entre Estados miembros.

Numerosos miembros de la Convención dieron su apoyo a las propuestas del Grupo sobre a Eurojust, en particular la relativa a la adopción de una base jurídica nueva, y pidieron que Eurojust dispusiera de medios para su desarrollo futuro.

A menudo a partir del análisis de Eurojust, la cuestión del fiscal europeo o de la fiscalía europea fue objeto de un detenido debate por la parte de los miembros de la Convención. Algunos se manifestaron de entrada claramente hostiles a cualquier perspectiva en tal sentido. En particular, argumentaron que la diferencia de régimen jurídico entre determinados Estados miembros haría difícil imaginar un fiscal o una Fiscalía europeos. Otros insistieron en que Eurojust debería anticipar al fiscal europeo. Según algunos, debería crearse una base jurídica que previese o permitiese dicha evolución. Para algunos, las decisiones en la materia deberían adoptarse por mayoría cualificada y consideraron demasiado prudentes las conclusiones del informe del Grupo sobre este punto. Varios participantes indicaron asimismo que, en el supuesto de que se creara dicho fiscal, sólo debería ser responsable para la protección de los intereses financieros de la Unión, mientras que otros estimaron que debería ejercer unas competencias más amplias, cubriendo también otros delitos graves.

Entre las cuestiones horizontales que figuran en el informe, la referente al papel de los parlamentos nacionales fue la más tratada. Todos los participantes que se manifestaron al respecto destacaron la especial responsabilidad de los parlamentos nacionales en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia. Determinados miembros de la Convención consideraron pertinentes las sugerencias contenidas en el informe, mientras que otros las estimaron insuficientes.

No se trató demasiado la cuestión de los mecanismos de entrada (opting in) o de salida (opting out), a no ser para considerar que debían abordarse, como por lo demás se sugiere en el informe, en un contexto más amplio.

Al término de las intervenciones de los oradores, el Sr. Bruton aportó una serie de respuestas o aclaraciones y, a continuación, el Presidente de la Convención extrajo las enseñanzas del debate.

### **iii. Conclusiones**

El Presidente se congratuló de la favorable acogida con que, en general, se recibieron los resultados del Grupo, y destacó la importancia del tema tratado y de los progresos propuestos en la materia.

Enumeró los elementos que eran objeto de un amplio consenso:

- Fusión de las disposiciones que actualmente figuran en el título VI del TUE con las del Tratado CE. Esta fusión permitirá que desaparezca el tercer pilar.
- Sustitución de los "convenios", "decisiones marco" y "decisiones" por "leyes" y "leyes marco".
- En materia legislativa, el procedimiento de derecho común será el del procedimiento de codecisión y el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. La enumeración de actos en el informe es fruto de una transacción alcanzada en el Grupo y constituye una buena base para los trabajos futuros.
- Inclusión en la Constitución del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales (civiles y penales).
- En materia de visados, asilo e inmigración, la Unión actuará siguiendo el procedimiento de codecisión por mayoría cualificada y el Tratado reconocerá el principio de solidaridad.
- La Constitución debería contener bases jurídicas adecuadas, más precisas que las que existen, para permitir cierta aproximación de las legislaciones materiales penales y de procedimiento penal. Deberá elaborarse una lista de los delitos que podrían ser objeto de aproximación de las legislaciones nacionales, teniendo en cuenta tanto su especial gravedad como sus implicaciones transfronterizas.
- Se fortalecerá el papel de la Comisión, en particular mediante la posibilidad de introducir recursos ante el Tribunal de Justicia en caso de incumplimiento de sus obligaciones por un Estado.
- Habrán de realizarse progresos en materia de derecho civil para las materias que tengan implicaciones transfronterizas.
- En materia operativa, los trabajos en el Consejo deberán coordinarse mejor. Habrá de reforzarse a Europol y Eurojust en el sentido manifestado por el Grupo.



Por último, en lo referente a la posibilidad de crear una figura de fiscal europeo o una fiscalía europea, el Presidente tomó nota de las divergencias manifestadas y pidió un trabajo de profundización sobre este punto.

A continuación, el Presidente concluyó afirmando que la Convención volvería a tratar el tema del espacio de libertad, seguridad y justicia a partir de las propuestas de artículos que le presente el Praesidium.

## **II. PRÓXIMA SESIÓN DE LA CONVENCION**

El Presidente anunció que la próxima reunión de la Convención se celebraría el viernes 20 de diciembre, a partir de las 9.30 horas, y se dedicaría al examen de los informes de los Grupos VII "Acción exterior" y VIII "Defensa".

---

## Sesión plenaria 5 - 6 de diciembre de 2002

**LISTA DE ORADORES****por orden de intervención****2. Simplificación de los instrumentos y procedimientos****- debate sobre el informe del Grupo IX presidido por el Sr. AMATO (doc. Conv 424/02)**

D. Valéry GISCARD d'ESTAING, Presidente  
 D. Giuliano AMATO, Vicepresidente  
 D. Gijs de VRIES - Países Bajos (Gobierno)  
 D. Klaus HÄNSCH - Parlamento Europeo  
 D. Louis MICHEL - Bélgica (Gobierno)  
 D. Alain LAMASSOURE - Parlamento Europeo  
 D. Panayotis IOAKIMIDIS - Grecia (Gobierno)  
 D. Lamberto DINI - Italia (Parlamento)  
 D. Dominique de VILLEPIN - Francia (Gobierno)  
 D. Elmar BROK - Parlamento Europeo  
 D. Alfonso DASTIS - España (Gobierno)  
 D. Ivan KORCOK - Rep. Eslovaca (Gobierno)  
*(Tarjetas azules: Stuart, Rack, Kauppi, Tomlinson)*  
 D. Paolo PONZANO - Comisión  
 D. Joschka FISCHER - Alemania (Gobierno)  
 D. Carlos CARNERO - Parlamento Europeo  
 D. Pierre LEQUILLER - Francia (Parlamento)  
 D. Joachim WUERMELING - Parlamento Europeo  
 D. Michael ATTALIDES - Chipre (Gobierno)  
 D. Diego LOPEZ GARRIDO - España (Parlamento)  
 D. Wolfgang SENFF - Alemania (Parlamento)  
 D. Henning CHRISTOPHERSEN - Dinamarca (Gobierno)  
*(Tarjetas azules: Heathcoat Amory, Einem, Speroni)*  
 D. Andrew DUFF - Parlamento Europeo  
 D. Henrik HOLOLEI - Estonia (Gobierno)  
 D. Valdo SPINI - Italia (Parlamento)  
 D. Hannes FARNLEITNER - Austria (Gobierno)  
 D. Dick ROCHE - Irlanda (Gobierno)  
 D.<sup>a</sup> Maria BERGER - Parlamento Europeo  
 D. Peter HAIN - Reino Unido (Gobierno)  
 D. Jens Peter BONDE - Parlamento Europeo  
 D. Göran LENNMARKER - Suecia (Parlamento)  
 D. Jürgen MEYER - Alemania (Parlamento)  
 D. Guilherme de OLIVEIRA MARTINS - Portugal (Parlamento)  
 D. Johannes VOGGENHUBER - Parlamento Europeo  
 D. Matti VANHANEN - Finlandia (Parlamento)  
 D. Ernâni LOPES - Portugal (Gobierno)  
 D. Jozef OLEKSY - Polonia (Parlamento)  
 D. Jan KOUHOUT - Rep. Checa (Gobierno)  
 D.<sup>a</sup> Hanja MAIJ WEGGEN - Parlamento Europeo  
 D.<sup>a</sup> Lena HJELM WALLEN - Suecia (Gobierno)

D. Jan FIGEL - Rep. Eslovaca (Parlamento)  
D.<sup>a</sup> Liia HÄNNI - Estonia (Parlamento)  
D.<sup>a</sup> Teija TIILIKAINEN - Finlandia (Gobierno)  
D. Michael FRENDON - Malta (Parlamento)  
D. Aloiz PETERLE - Eslovenia (Parlamento)  
D.<sup>a</sup> Danuta HÜBNER - Polonia (Gobierno)  
D.<sup>a</sup> Claude DU GRANDRUT - Observador

## **6. Seguridad y Justicia**

### **- debate sobre el informe del Grupo X presidido por el Sr. Bruton (doc. CONV 426/02)**

D. Valéry GISCARD d'ESTAING, Presidente  
D. John BRUTON, Presidente del Grupo X  
D. Paraskevas AVGERINOS - Grecia (Parlamento)  
D. Alfonso DASTIS - España (Gobierno)  
D. Antonio TAJANI - Parlamento Europeo  
D. Alberto COSTA - Portugal (Parlamento)  
D.<sup>a</sup> Pascale ANDREANI - Francia (Gobierno)  
D. Antonio VITORINO - Comisión  
D.<sup>a</sup> Marietta GIANNAKOU - Grecia (Parlamento)  
D. Diego LÓPEZ GARRIDO - España (Parlamento)  
D. Gijs de VRIES - Países Bajos (Gobierno)  
D. Hubert HAENEL - Francia (Parlamento)  
D. Joschka FISCHER - Alemania (Gobierno)  
(*Tarjetas azules: Speroni, McCormick, Spini*)  
D. William ABITBOL - Parlamento Europeo  
D. Erwin TEUFEL - Alemania (Parlamento)  
D. Jan KOUHOUT - Rep. Cheque (Gobierno)  
D. Valdo SPINI - Italia (Parlamento)  
D. David HEATHCOAT-AMORY - Reino Unido (Parlamento)  
D. Ben FAYOT - Luxemburgo (Parlamento)  
D. Andrew DUFF - Parlamento Europeo  
D. Sören LEKBERG - Suecia (Parlamento)  
D.<sup>a</sup> Anne VAN LANCKER - Parlamento Europeo  
Baronesa SCOTLAND of ASTHAL - Reino Unido (Gobierno)  
D. Filadelfio BASILE - Italia (Parlamento)  
D. Yasar YAKIS - Turquía (Gobierno)  
D. Jürgen MEYER - Alemania (Parlamento)  
D. Dick ROCHE - Irlanda (Gobierno)  
D.<sup>a</sup> Pervenche BERÈS - Parlamento Europeo  
D. Hannes FARNLEITNER - Austria (Gobierno)  
D. Jacques FLOCH - Francia (Parlamento)  
D.<sup>a</sup> Androula VASSILIOU - Chipre (Parlamento)  
(*Tarjetas azules: Duff, Stuart*)  
D.<sup>a</sup> Elena PACIOTTI - Parlamento Europeo  
D.<sup>a</sup> Genowefa GRABOWSKA - Polonia (Parlamento)  
D. Ernâni LOPES - Portugal (Gobierno)  
D. Antti PELTOMÄKI - Finlandia (Gobierno)  
D. Mihael BREJC - Eslovenia (Parlamento)