

NOTA DE TRANSMISIÓN

de: la Secretaría

a la: la Convención

Asunto: Resoluciones del Parlamento Europeo remitidas por D. Iñigo Méndez de Vigo y Montojo

"Papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea"

"Tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea"

El Secretario General de la Convención ha recibido de D. Iñigo Méndez de Vigo y Montojo, miembro de la Convención los documentos siguientes, que se recogen en el Anexo y que señala a la atención de los miembros de la Convención:

- Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2003 sobre "El Papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea"
- Resolución del Parlamento Europeo de 17 de enero de 2003 sobre "La tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea".

Papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea

Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (2002/2141(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el Tratado firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 y, en particular, el apartado 6 de la Declaración número 23 relativa al futuro de la Unión,
 - Vista la Declaración del Consejo Europeo de Laeken de 15 de diciembre de 2001 sobre el futuro de la Unión Europea,
 - Visto el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea ¹, así como su Resolución, de 29 de noviembre de 2001, sobre dicho Libro Blanco ²,
 - Vista su Resolución, de 16 de mayo de 2002, sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros ³,
 - Vista la organización territorial de cada uno de los Estados miembros contemplada en sus respectivas Constituciones,
 - Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,
 - Vista la Carta comunitaria de la regionalización ⁴,
 - Visto el artículo 265 del Tratado CE,
 - Vistos los artículos 53 y 163 de su Reglamento,
 - Visto el dictamen del Comité de las Regiones, de 21 de noviembre de 2002, sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea ⁵,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y las opiniones de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales y de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (A5-0427/2002),
- A. Considerando que la Unión Europea se basa en la doble legitimidad de los Estados y de los ciudadanos; constatando que, a lo largo de los decenios transcurridos y paralelamente al proceso de construcción europea, se ha manifestado en la mayor parte de los Estados miembros una tendencia creciente a la regionalización o a la descentralización, lo que ha reforzado las responsabilidades de numerosos entes territoriales en la formulación de la

¹ DO C 287 de 12.10.2001.

² DO C 153 E de 27.6.2002, p. 314.

³ P5_TA(2002)0247.

⁴ Carta comunitaria de la regionalización, aprobada por Parlamento Europeo el 18 de noviembre de 1988, art. 23, apartado 1 (DO C 326 de 19.12.1988).

⁵ Doc. CdR 237/2002.

legislación y de las políticas de la Unión Europea, su aplicación y su control, y les ha dado una nueva conciencia de su papel en Europa; constatando asimismo que la práctica institucional supera a menudo las disposiciones jurídicas,

- B. Constatando que este fenómeno ha presentado una rica diversidad nacional, cultural e institucional, como lo demuestra el Derecho constitucional y administrativo de los Estados miembros,
- C. Estimando que, frente a los retos, potencialidades e incertidumbres generadas por la mundialización, la Unión Europea debe desarrollar al mismo tiempo su capacidad de intervención global y la capacidad de cohesión y participación ciudadana que garantizan las regiones y los municipios,
- D. Considerando que en los últimos años se ha ido formando una conciencia cada vez más clara de las funciones y la autonomía de las diversas administraciones regionales y locales de los Estados miembros; que las administraciones locales y regionales pueden desempeñar una función importante para acercar la Unión Europea a los ciudadanos, lo que constituye un objetivo importante del proceso de Niza; que el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea exige una cooperación más estrecha entre las instituciones europeas, los gobiernos nacionales, las administraciones regionales y locales y la sociedad civil,
- E. Considerando que las regiones y las corporaciones locales contribuyen de maneras muy diversas al éxito de la obra de unificación europea mediante la aplicación del Derecho europeo a escala regional y local, mediante asociaciones internacionales y, en el caso de las regiones fronterizas, mediante la cooperación transfronteriza,
- F. Recordando que el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que "la Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local",
- G. Consciente de que la protección y el refuerzo de la autonomía regional y local en los diferentes países europeos supone una contribución importante a la construcción europea basada en los principios de democracia, proximidad y descentralización del poder,
- H. Constatando que todas las legitimidades democráticas de que están dotadas las instituciones en todos los niveles de gobernanza tienen su propio valor y su propio mérito y que debe abandonarse el concepto jerárquico y piramidal del sistema institucional de la Unión,
- I. Considerando oportuno que la Unión Europea introduzca una mayor participación de las colectividades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, desde la fase de preparación de las políticas y actos comunitarios, y que la Unión Europea debe asegurar asimismo una mejor colaboración con los entes que, de hecho, se encargan de ejecutar sus decisiones,
- J. Considerando que el artículo 203 del Tratado CE ya hace posible que los ministros de los gobiernos regionales participen en las delegaciones del Consejo de sus respectivos Estados miembros, cuando ello sea acorde con la distribución constitucional de poderes de dicho Estado,
- K. Consciente de la demanda de las colectividades locales y regionales de reforzar su papel en el proceso de toma de decisiones; considerando que esta demanda se debe interpretar y satisfacer sin poner en tela de juicio el equilibrio institucional en el que se ha basado hasta ahora el éxito de la Comunidad y de la Unión y que debe consolidarse ante el reto de la ampliación a 25 o incluso más Estados miembros,

- L. Reafirmando la legitimidad y el papel esencial del Comité de las Regiones como interlocutor institucional de las colectividades locales y regionales en el marco de la Unión,
- M. Considerando el compromiso europeo de las asambleas regionales y locales, que además deben aprovechar la oportunidad para expresarse con respecto a los proyectos europeos,
- N. Considerando la importancia del trabajo del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa (CPLRE), de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), de la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y de Eurocities, que fomentan a escala europea las estructuras democráticas locales y regionales y la cooperación transfronteriza e interregional,

Aproximación de la Unión a sus ciudadanos

- 1. Considera que, para aproximarse a sus ciudadanos, la Unión Europea debe formular nuevos métodos participativos que reconozcan el papel fundamental de las colectividades locales y regionales, en particular en el proceso de preparación de las decisiones comunitarias y en la aplicación de las políticas de la Unión, lo que reforzará la adhesión de los ciudadanos al desarrollo del proyecto de integración europea;
- 2. Pide que en las disposiciones pertinentes de la Constitución Europea se reconozca el papel de las regiones, las provincias, los municipios y toda organización territorial que forme los Estados miembros, con vistas a la consecución de los objetivos de la Unión Europea; pide, por consiguiente, que la Constitución Europea defina de manera precisa el ejercicio, la aplicación y el control del principio de subsidiariedad; pide asimismo que, cuando la transposición de directivas al Derecho nacional sea competencia de las regiones, éstas disfruten, en la elección de los métodos, de la misma flexibilidad que las autoridades nacionales cuando son ellas las competentes; pide además a los Estados miembros que refuercen los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, en particular las dotadas de poderes legislativos¹, en el proceso con arreglo al cual se forma la voluntad del Estado en el ámbito de los asuntos europeos y que revisten para ellas un interés específico;

Representación participativa

- 3. Apoya la solicitud del Comité de las Regiones de que el nuevo marco constitucional de la Unión Europea incorpore la Carta europea de autonomía local como parte del acervo comunitario, con el fin de construir una Unión basada en los principios de democracia y transparencia² y en los métodos del diálogo y la cooperación;
- 4. Pide a la Comisión que, en la preparación de los actos legislativos y en la elaboración de las políticas comunitarias, asocie plena y constantemente a quienes deben aplicarlas, correspondiendo al marco nacional definir las modalidades de asociación de las colectividades regionales y locales a este trabajo preparatorio; espera que el deseo de simplificación del funcionamiento de la Unión sea compatible con la apertura de nuevas vías de participación a todos los agentes, actuales o aspirantes, de la escena europea;

¹ Véase la Convención, informe de síntesis, sesión plenaria de los días 3 y 4 de octubre de 2002 (Doc. CONV 331/02, p. 9).

² Comité de las Regiones, dictamen CdR 237/2002, apartado 1.21.

5. Reitera su apoyo al modelo presentado en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de la Comisión, en el que se contemplan las regiones y los municipios como mediadores entre los ciudadanos y las instituciones europeas; desea que paralelamente a toda consulta directa de los intereses regionales y locales, la audiencia pase en primer lugar por el Comité de las Regiones o bien por las asociaciones europeas de defensa de los intereses regionales, urbanos y locales más representativas; pide por tanto a la Comisión que dé curso a las propuestas de principio contenidas en el Libro Blanco sobre la gobernanza;
6. Acoge favorablemente la presentación de propuestas de la Comisión de explorar la vía de los "contratos tripartitos" entre la Unión, los Estados miembros y las colectividades territoriales designadas por aquéllos y tiene la intención de examinarlas detenidamente, en particular, desde el punto de vista de las prerrogativas del Parlamento Europeo;
7. Propone que se intensifique la cooperación entre las asambleas regionales y el Parlamento Europeo, en particular en el marco de su Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo;

Acceso al Tribunal de Justicia

8. Pide a la Convención que garantice que las regiones y otros entes territoriales, a la luz del principio de subsidiariedad y en caso de que un acto comunitario haya infringido directamente sus prerrogativas, puedan defender sus derechos ante el Tribunal de Justicia bajo la autoridad del Estado miembro de que se trate, de conformidad con su Constitución o su legislación nacional;
9. Recuerda que, en todo caso, la determinación de las competencias respectivas de los Estados miembros y de las regiones en los casos concretos corresponde en exclusiva a los Tribunales Constitucionales u otros órganos previstos al efecto por las normas constitucionales de los Estados miembros.
10. Propone que se conceda al Comité de las Regiones el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia en caso de presunta violación del principio de subsidiariedad, o para defender sus prerrogativas;

Cooperación transfronteriza

11. Recuerda que la cooperación transfronteriza es una tarea europea y un objetivo político de la Unión Europea; pide a la Comisión que fomente, en estrecha colaboración con los Estados miembros y los poderes regionales y locales, la cooperación transfronteriza a todos los niveles, en primer lugar entre regiones limítrofes; pide a la Comisión que elabore un proyecto de estatuto que facilite la puesta en práctica de esta cooperación transfronteriza;

Convención

12. Se congratula por el debate previsto por el Praesidium de la Convención sobre el papel de las regiones y de las corporaciones locales que se celebrará los días 6 y 7 de febrero de 2003;
13. Propone las siguientes enmiendas a los Tratados:
 - a) añádase, en el primer guión del artículo 2 del Tratado UE, el objetivo de "promover la cohesión territorial";
 - b) modifíquese el apartado 3 del artículo 6 del Tratado UE: "La Unión respetará las identidades nacionales de sus Estados miembros, así como su estructura territorial y la autonomía de las regiones y los municipios;
 - c) añádase en el segundo párrafo del artículo 5 del Tratado CE, después de "los Estados miembros" lo siguiente: "o por las autoridades regionales y locales, sobre la base de los

poderes que les confiere el Derecho del Estado miembro en cuestión," (*el resto, sin modificaciones*);

- d) modifíquese la primera frase del primer párrafo del artículo 10 del Tratado CE: "Los Estados miembros, así como sus colectividades locales y regionales cuando las disposiciones constitucionales lo prevean, en el marco de sus respectivas competencias, adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad.";
 - e) añádase el siguiente artículo 10 bis nuevo al Tratado CE: "En los ámbitos previstos por las legislaciones nacionales, los poderes regionales y locales de los Estados miembros participarán en la realización de los objetivos y en la valorización de la actuación de la Unión";
 - f) añádase un nuevo artículo 151 bis al Tratado CE: "La Comunidad, dentro de sus esferas de competencia, respetará y promoverá la diversidad lingüística en Europa, incluidas las lenguas regionales o minoritarias como expresión de esta diversidad, alentando la cooperación entre Estados miembros y recurriendo a otros instrumentos adecuados para alcanzar este objetivo.";
 - g) añádase un nuevo párrafo después del segundo párrafo del artículo 158 del Tratado CE: "Los Estados miembros se comprometen a fomentar la cooperación transfronteriza en sus fronteras interiores y exteriores, así como a crear el marco jurídico necesario y a aplicar el estatuto de la cooperación transfronteriza.";
 - h) añádase lo siguiente al final del artículo 211 del Tratado CE: (La Comisión...) "- desarrollará su actividad en un espíritu de cooperación recíproca con los Estados miembros y sus colectividades locales y regionales.";
 - i) añádase un nuevo párrafo después del tercer párrafo del artículo 230 del Tratado CE: "El Tribunal de Justicia también será competente para pronunciarse sobre los recursos de anulación interpuestos por el Comité de las Regiones en relación con actos que puedan atentar contra el principio de subsidiariedad o con el fin de salvaguardar sus prerrogativas.";
 - j) añádase un nuevo párrafo al final del artículo 265 del Tratado CE: "El Consejo y la Comisión adoptarán con regularidad un informe motivado sobre las medidas que se hayan adoptado a consecuencia de los dictámenes del Comité de las Regiones.";
14. Desea que se consolide el apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE, relativo a las regiones ultraperiféricas;

o
o o

15. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión, al Comité de las Regiones y a los Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos, así como a la Convención Europea.

Tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea

Resolución del Parlamento Europeo sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea (2002/2140(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista la Declaración del Consejo Europeo de Laeken de 15 de diciembre de 2001 sobre el futuro de la Unión Europea ¹,
 - Vista su Resolución de 18 de abril de 1991 sobre la naturaleza de los actos comunitarios ²,
 - Vista su Resolución de 13 de abril de 2000 sobre las propuestas del Parlamento Europeo para la Conferencia Intergubernamental: adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito ³,
 - Vista su Resolución de 29 de noviembre de 2001 sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión ⁴,
 - Vista su Resolución de 29 de noviembre de 2001 sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea"⁵,
 - Vista su Resolución de 5 de febrero de 2002 sobre la aplicación de la legislación en el marco de los servicios financieros⁶,
 - Vista su Resolución de 16 de mayo de 2002 sobre la delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros⁷,
 - Visto el artículo 163 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales (A5-0425/2002),
- A. Considerando que la jerarquía de las normas jurídicas de la Unión se articula en torno a dos ejes diferentes:
- una jerarquía horizontal entre los actos de la Unión y los de los Estados miembros, basada en tres principios: la competencia de Derecho común corresponde a los Estados miembros; las competencias conferidas a la Unión se basan en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; los actos de Derecho comunitario prevalecen sobre los de los Estados miembros,
 - una jerarquía vertical entre las distintas categorías de actos normativos de la Unión: tratados, directivas, reglamentos, decisiones individuales,
- B. Considerando que, sin perjuicio de algunas modificaciones puntuales, la articulación entre

¹ Conclusiones de la Presidencia - Anexo I.

² DO C 129 de 20.5.1991, p. 136.

³ DO C 40 de 7.2.2001, p. 409.

⁴ DO C 153 E de 27.6.2002, p. 310.

⁵ DO C 153 E de 27.6.2002, p. 314.

⁶ P5_TA (2002) 0035.

⁷ P5_TA (2002) 0247.

los actos de la Unión y los de los Estados miembros es satisfactoria y que la gama de instrumentos jurídicos previstos por el Tratado CE permite responder eficazmente a las necesidades en la medida en que se basa en una doble distinción, a saber:

- entre las directivas, que fijan los objetivos de la intervención de la Unión pero encomiendan a los Estados miembros la determinación y aplicación de los medios necesarios, y los reglamentos, que son obligatorios en todos sus elementos y son objeto de una aplicación directa,
- entre los actos vinculantes, directivas y reglamentos, y los actos incitativos como dictámenes y recomendaciones,

C. Considerando que, no obstante, es conveniente:

- reformar el procedimiento de determinación de las competencias de la Unión mediante la institucionalización y el aumento de la participación en el ejercicio del poder constitutivo de una instancia, como la Convención Europea, más directamente representativa de los ciudadanos de la Unión que los propios Gobiernos nacionales, y más capaz que estos últimos de tener en cuenta, a la hora de establecer competencias, la doble exigencia de subsidiariedad y proporcionalidad,
- especializar en mayor medida los instrumentos jurídicos existentes como la directiva o el reglamento, con objeto de tener mejor en cuenta en las intervenciones de la Unión el criterio de intensidad,
- prever instrumentos de coordinación de las políticas nacionales en aras de una mayor eficacia de las "estrategias" de acción decididas por el Consejo Europeo,

D. Considerando que, sin embargo, la articulación de los actos normativos establecidos por las instituciones de la Unión es muy poco satisfactoria, y ello por dos motivos principales:

- la dualidad de los instrumentos de intervención de la Unión prevista en el Tratado CE y en el Tratado UE, en particular en el Título VI de este último,
- la inconsistencia fundamental de las distintas categorías que agrupan los actos comunitarios, derivada de la falta de un contenido normativo homogéneo, de un procedimiento de aprobación uniforme y de una denominación específica propia de los actos de cada categoría,

E. Considerando que, por consiguiente, se impone una reforma global de la nomenclatura de los actos de la Unión con objeto de:

- unificar los instrumentos jurídicos previstos en los Tratados CE y UE,
- constituir categorías de actos jurídicos más homogéneas, definidas por su función, el procedimiento seguido para su adopción y su denominación: los actos constitucionales, los actos legislativos, incluidos los presupuestarios, y los actos reglamentarios de ejecución,

F. Considerando que el aumento sin precedentes del número de Estados miembros y la afirmación de una autoridad legislativa, compuesta de dos ramas, el Parlamento Europeo y el Consejo, actuando en codecisión, combinan efectos que justifican una reorganización en profundidad de la competencia reglamentaria de ejecución, tal y como se organiza particularmente en el artículo 202 del TCE, basada en los dos principios siguientes:

- la autoridad ejecutiva no debería ser el Consejo, encaminado a convertirse, al hilo

de la ampliación, en una asamblea legislativa, sino la Comisión y, en el marco de su respectiva competencia territorial, los Estados miembros, e incluso, con carácter excepcional, un órgano especializado o un organismo de autorregulación,

- la competencia reglamentaria debe ejercerse según modalidades y límites fijados por la autoridad legislativa y bajo el control de las dos ramas de la misma,
1. Recomienda el establecimiento de una tipología de los actos de la Unión renovada en profundidad y basada en los tres principios siguientes:
 - un principio de simplificación, que suponga acabar con la dualidad de los instrumentos jurídicos previstos en los Tratados CE y UE, mediante el establecimiento de un ordenamiento jurídico único basado en la substitución por instrumentos comunitarios de los instrumentos específicos actualmente vigentes en los Títulos V y VI del Tratado UE, ya que los procedimientos comunitarios como el derecho de iniciativa de la Comisión, la toma de decisiones por mayoría cualificada, la codecisión y el control del Tribunal, son los únicos que pueden ofrecer todas las garantías necesarias de eficacia, democracia y seguridad jurídica,
 - un principio de especialización, basado en la regla "una norma, un procedimiento, un nombre", que suponga una clasificación por función - constitucional, legislativa y reglamentaria de ejecución - de los actos de la Unión, así como una rigurosa correlación entre el contenido normativo, el procedimiento de aprobación y la designación de los actos comprendidos en estas tres categorías funcionales,
 - un principio de democratización, que suponga que la reforma de la nomenclatura jurídica no se haga sin modificar el Derecho, sino que se traduzca en avances democráticos significativos, debiéndose consolidar sistemáticamente la facultad de los cargos electos por sufragio universal, según procedimientos adecuados, tanto para la elaboración de los actos constitucionales y legislativos, entre ellos los presupuestarios, como para el control de los actos reglamentarios adoptados previa habilitación de la autoridad legislativa; este principio excluye, en particular, la posibilidad de que un acto legislativo, presupuestario o reglamentario, pueda ser adoptado en el marco de un procedimiento que no respete la igualdad entre las dos ramas de la autoridad legislativa, a saber el Consejo y el Parlamento;
 2. Sugiere, por tanto, a la Convención Europea que introduzca en la futura Constitución de la Unión tres categorías de actos normativos, cada una de ellas supeditadas a procedimientos de aprobación relativamente homogéneos e identificadas con denominaciones específicas e inteligibles;

El bloque constitucional

Composición

3. Propone que el bloque constitucional esté compuesto por un solo acto subdividido en dos partes: la parte A, la Constitución, que debería definir los derechos fundamentales, los objetivos y los principios de la Unión, las competencias que a ésta incumben, así como las instituciones y los procedimientos que regulan la acción de estas últimas; ésta incluye la Carta de los Derechos Fundamentales; la parte B debería incluir el conjunto de disposiciones que figuran hoy por hoy en los Tratados y que no se incluirían en el Tratado constitucional ni decaerían debido al mismo; se trata, en particular, de las disposiciones relativas a los principios que regulan las políticas sectoriales de la Unión; las partes A y B deberían estar sujetas a diferentes procedimientos de modificación;

Forma

4. Constata que la Constitución es un acto de Derecho internacional firmado por los Estados miembros y ratificado según sus respectivos procedimientos constitucionales, por lo que no puede sino revestir la forma de un Tratado constitucional;

Procedimiento

5. Considera que debería modificarse el procedimiento de revisión de los Tratados con objeto de consolidar el continuo avance democrático que supone la participación determinante de una Convención compuesta en su mayoría por representantes elegidos por sufragio universal en la elaboración de la Constitución; sería conveniente prever la aprobación, por parte del Consejo Europeo, de los proyectos de enmiendas al Tratado constitucional elaborados por una Convención constituida según el modelo de la actual Convención Europea; en caso de que el Consejo Europeo deseara modificar el proyecto que se le propone, las posibles modificaciones deberían someterse a la aprobación de la Convención;

El bloque legislativo

Composición

6. Propone que el bloque legislativo esté constituido por todos los actos adoptados en codecisión por las dos ramas de la autoridad legislativa, a saber, el Parlamento Europeo y el Consejo, que deciden por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión; estos actos pertenecen a las categorías siguientes:
- la ley: es obligatoria en todos sus aspectos y directamente aplicable; determina necesariamente los principios fundamentales, las orientaciones generales y los elementos esenciales de las medidas que cabe adoptar para su aplicación; fija, en particular, los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas, así como la naturaleza de las garantías a que tienen derecho en todos los Estados miembros; la ley determina la finalidad y el alcance de las medidas que pretende delegar¹; las leyes que determinan el marco jurídico, el calendario y el marco financiero de los programas de acción de la Unión y prevén el volumen, reparto y calendario de ejecución de los créditos necesarios se denominan leyes de programa²;
 - la ley marco, que vincula a los Estados miembros en cuanto a los resultados que deben alcanzar, pero mantiene la competencia de las instancias nacionales en cuanto a los medios para alcanzar estos objetivos; salvo excepción explícitamente prevista por la autoridad legislativa, las instituciones europeas no adoptarán medidas reglamentarias para la ejecución de leyes marco, al ser éstas competencia exclusiva de los Estados miembros;
 - la ley orgánica, que establece las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de las instituciones, pero que requieren una flexibilidad a la hora de su aprobación incompatible con el procedimiento constitucional: la decisión sobre recursos propios, el Reglamento financiero, las disposiciones relativas al régimen electoral y al tipo de sufragio que se adopte para elegir al Parlamento Europeo, el estatuto del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Cuentas, las disposiciones contenidas en algunos acuerdos interinstitucionales, los actos adoptados de conformidad con el actual artículo 308;
 - las leyes de finanzas que comprenden dos tipos de actos:

¹ La ley está destinada a sustituir al actual reglamento legislativo, salvo en el caso de los reglamentos que regulan los programas de intervención comunitaria.

² Las leyes de programa están destinadas a sustituir a los reglamentos legislativos que regulan los programas comunitarios de acción en ámbitos como el desarrollo estructural, la investigación, la enseñanza superior o la movilidad de las personas.

- la ley relativa a las Perspectivas Financieras que establece la programación financiera de la Unión por un período de cinco años y fija el límite máximo global de los gastos anuales autorizados, los límites máximos sectoriales para todo el período de programación, la nomenclatura de las rúbricas sectoriales y las condiciones de ejercicio de la disciplina presupuestaria;
- la ley de finanzas anual, que adopta el nombre de presupuesto de la Unión, así como las leyes de finanzas rectificativas, que conservan la denominación de presupuestos rectificativos y suplementarios (PRS); se trata de aquellos actos por los que la autoridad presupuestaria autoriza la recolección de recursos y la ejecución de gastos a lo largo de un ejercicio presupuestario de doce meses, así como las modificaciones introducidas en la ley de finanzas inicial en curso;

Procedimiento

7. Propone que los diversos tipos de actos legislativos se adopten en codecisión con arreglo a los procedimientos siguientes:
 - Las leyes y las leyes marco se adoptarán en codecisión con arreglo al procedimiento previsto en el actual artículo 251 del Tratado, que mejoraría, no obstante, si se simplificara y clarificara;
 - Las leyes orgánicas deberán adoptarse en el marco de procedimientos que combinen la exigencia de democracia que implica la participación del Parlamento Europeo en codecisión, la exigencia de eficacia que obliga a proscribir el recurso a la unanimidad y la exigencia de solemnidad que requiere una participación eminente en la decisión del Consejo reunido en el nivel de Jefes de Estado o de Gobierno; por consiguiente, el procedimiento elegido para la adopción de estas leyes debe ser el procedimiento de base previsto para la aprobación de los actos legislativos en codecisión, sin perjuicio de las siguientes modificaciones:
 - la Comisión sólo podrá ejercer su derecho de iniciativa cuando lo solicite expresamente el Consejo Europeo,
 - se adoptarán por una mayoría cualificada reforzada, tanto en el Parlamento como en el Consejo,
 - la decisión final del Consejo se adoptará a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, con la facultad suplementaria de pedir a las instituciones que retomen el procedimiento en la fase que el Consejo considere más adecuada;
8. En lo que se refiere a las leyes de finanzas, considera que:
 - las leyes de Perspectivas Financieras deberán ser aprobadas en codecisión por las dos ramas de la autoridad presupuestaria, según el mismo procedimiento que los actos legislativos,
 - el presupuesto anual, inicial o rectificativo, deberá ser adoptado con arreglo a un procedimiento de codecisión más transparente y simple, que será idéntico para los ingresos y para los gastos en su conjunto, al no existir ningún motivo por el cual se deban seguir distinguiendo entre gastos obligatorios y no obligatorios y se deba seguir excluyendo a la autoridad presupuestaria de cualquier decisión relativa a los ingresos; asimismo, el presupuesto deberá incluir los gastos y los recursos del FED, el cual dejará de ser objeto de un presupuesto diferenciado;
9. Considera, no obstante, que la codecisión presupuestaria no puede ser objeto del mismo procedimiento que la codecisión legislativa en la medida en que el presupuesto debe

aprobarse en un plazo concreto y que no puede considerarse la hipótesis de un rechazo final de la ley de finanzas como resultado de un desacuerdo entre el Consejo y el Parlamento; destaca la necesidad de simplificación y de una mayor transparencia del procedimiento presupuestario anual, para permitir concentrarse en un período más corto; considera que, para superar un posible desacuerdo entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria, podrían examinarse diversas opciones posibles; sería conveniente prever, por tanto, bien un mecanismo que permitiera consignar de oficio los créditos necesarios para cubrir los compromisos legislativos y contractuales de la Unión, bien la concesión de la "última palabra" al Parlamento, limitada estrictamente a un índice máximo de aumento de los gastos, determinado rúbrica por rúbrica, con respecto al ejercicio anterior; podrían combinarse ambas opciones;

10. Invita, en este sentido, a la Comisión de Presupuestos que elabore rápidamente un informe relativo a la reforma del procedimiento presupuestario;

Jerarquía

11. Considera que las leyes orgánicas deben ser conformes con la Constitución y que las leyes, las leyes marco y las leyes de finanzas deben serlo con la Constitución y las leyes orgánicas;
12. Recuerda, no obstante, que los actos presupuestarios plantean cuatro problemas específicos de jerarquía jurídica, a saber:
 - las leyes de finanzas relativas a las Perspectivas Financieras y al presupuesto deben ser conformes con las disposiciones de la ley orgánica por la que se establece el Reglamento financiero;
 - las decisiones presupuestarias relativas a los ingresos deben respetar las disposiciones de la ley orgánica por la que se determina el régimen de recursos propios, es decir, el importe máximo de las tasas autorizadas, el carácter, la base imponible, las modalidades de recaudación y, si procede, los tipos máximos de los ingresos fiscales y las contribuciones al presupuesto de la Unión; sin embargo, sería conveniente que esta ley orgánica fuera lo bastante flexible como para permitir a la autoridad presupuestaria disponer de un margen de acción suficiente a la hora de fijar los ingresos necesarios para cubrir los gastos de cada ejercicio;
 - los "importes estimados necesarios" establecidos en los actos legislativos deben vincular en parte a la autoridad presupuestaria; ésta, salvo en casos excepcionales justificados por la necesidad de respetar el espíritu del acto legislativo, no puede rebasar los importes inscritos en dicho acto, pero debe estar autorizada a no consignar la totalidad de estos importes en la ley de finanzas si así lo considera necesario,
 - la autoridad presupuestaria, en los presupuestos anuales, debe respetar los límites máximos fijados por la ley relativa a las Perspectivas Financieras en la medida, exclusivamente, en que ésta haya sido aprobada en codecisión; éstos presupuestos podrán ser modificados con arreglo al mismo procedimiento;

El bloque reglamentario

13. Considera que la competencia reglamentaria tiene como función garantizar la ejecución de los actos legislativos; en esta óptica, considera que dicha competencia corresponde a la Comisión y, en el marco de sus respectivas competencias territoriales, a los Estados miembros; considera, sin embargo, que la autoridad legislativa, constituida por el Consejo y el Parlamento, puede delegar en un órgano especializado o en un organismo de autorregulación la tarea consistente en determinar algunas medidas técnicas de ejecución de las leyes;

14. Recuerda que todos los actos reglamentarios deben ajustarse a los actos legislativos y someterse al control general de legalidad ejercido por el Tribunal de Justicia;
15. Recuerda que debe modificarse el artículo 202 con el fin de consagrar la responsabilidad de la autoridad legislativa basada en la plena igualdad de derechos entre el Parlamento Europeo y el Consejo a la hora de definir la habilitación legislativa para la autoridad ejecutiva y el control del ejercicio de los poderes que se le confieren y que, asimismo, habrá que prever a estos efectos un mecanismo de control en forma de derecho de avocación ("call-back");

Composición

16. Propone que los actos reglamentarios se subdividan en dos categorías:
 - disposiciones de ejecución, destinadas a resolver las condiciones relativas a los procedimientos de aplicación de los actos legislativos y presupuestarios; las disposiciones de ejecución no dictan normas adicionales o complementarias con respecto al acto legislativo; se trata del instrumento jurídico de Derecho común de que dispone el ejecutivo comunitario para garantizar la ejecución de las leyes; las disposiciones de ejecución son competencia exclusiva de la Comisión quien, en su caso, decide contar con la ayuda de un comité consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros;
 - reglamentos delegados, que determinan, de conformidad con la ley y dentro de los límites fijados por ésta, las normas que completan aquellas fijadas por el legislador; los reglamentos delegados de esta índole sólo podrán ser adoptados previa habilitación de las dos ramas de la autoridad legislativa y bajo el control de las mismas; la habilitación legislativa debe definir la materia, los principios, los objetivos y los límites de la delegación; puede asimismo fijar un límite temporal a la delegación; la autoridad legislativa ejerce un control sobre los reglamentos delegados;

Procedimiento

17. Considera que el procedimiento de adopción y de control de las medidas de ejecución no puede ser exactamente el mismo cuando la autoridad legislativa confiere esta responsabilidad a la Comisión o a una autoridad distinta, ya sea un órgano especializado o un organismo de autorregulación; a este respecto, propone las siguientes orientaciones:
 - la medida de ejecución cuya responsabilidad incumba a la Comisión deberá transmitirse al Consejo y al Parlamento Europeo; si el Consejo, actuando por mayoría cualificada, o el Parlamento, actuando por mayoría de sus diputados, presentan objeciones en el plazo de tres meses a una medida de ejecución, dicha medida habrá de someterse al procedimiento legislativo (codecisión), con objeto de ser confirmada, modificada o rechazada, a no ser que la Comisión la retire;
 - la medida de ejecución encomendada a un organismo técnico o profesional, que podría calificarse como medida técnica de ejecución, se presentará a las dos ramas de la autoridad legislativa en las mismas condiciones que una medida de ejecución de la Comisión, y esta última dispondrá en todo caso de la facultad de oponerse al proyecto al igual que las dos ramas de la autoridad legislativa;

Casos particulares

Actos normativos relativos al Título VI del TUE

18. Pide que los actos jurídicamente vinculantes previstos en el artículo 34 del TUE desaparezcan y sean sustituidos por actos legislativos; observa que determinadas cuestiones especialmente sensibles, en particular los asuntos de carácter penal que son objeto actualmente de disposiciones adoptadas en forma de convenios, pueden justificar que se establezcan, respetando el principio de codecisión, algunas especificidades de procedimiento en lo que se refiere, por ejemplo, al derecho de iniciativa o a las mayorías requeridas para su adopción;

Acuerdos internacionales

19. Considera que los acuerdos internacionales celebrados por la Unión sobre:
- el establecimiento de una asociación con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales,
 - la creación de un marco interinstitucional específico mediante la articulación de procedimientos de cooperación,
 - la política comercial común,
 - asuntos sometidos al procedimiento de codecisión legislativa o presupuestaria,
- deben ser adoptados por el Consejo por mayoría cualificada, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo; la Comisión dirigirá las negociaciones sobre la base de un mandato conferido por el Consejo tras consultar con el Parlamento;
20. Considera necesario, habida cuenta de que los acuerdos internacionales revisten un valor jurídico superior al del conjunto de actos jurídicos internos de la Unión, que se controle estrictamente su conformidad con la Constitución y los actos orgánicos; propone que el derecho de remisión al Tribunal de Justicia para que emita dictamen sobre la conformidad de un acuerdo internacional con la Constitución y los actos orgánicos de la Unión se extienda al Parlamento Europeo e incluso a una minoría significativa de miembros de esta Asamblea,

Acuerdos entre interlocutores sociales previstos en el artículo 139 del TCE

21. Considera que los acuerdos previstos en el artículo 139 del TCE deben ser homologados por la Comisión previa solicitud de los interlocutores sociales; opina, sin embargo, que no podrá procederse a dicha homologación cuando las dos ramas de la autoridad legislativa, a saber, el Parlamento Europeo y el Consejo, se opongan a ello por mayoría cualificada;
22. Recuerda que los acuerdos entre interlocutores sociales deben respetar la Constitución y los actos orgánicos;

Acuerdos interinstitucionales

23. Reitera que los acuerdos interinstitucionales constituyen importantes instrumentos de coordinación y organización de las relaciones de trabajo entre las instituciones; considera que dichos acuerdos deben ajustarse a las disposiciones constitucionales y orgánicas; opina que para permitir que el Tribunal de Justicia ejerza más eficazmente su control, sería conveniente ampliar las condiciones de remisión de dicha jurisdicción a un número significativo de parlamentarios europeos;

Coordinación de las políticas nacionales

24. Considera indispensable racionalizar y estructurar los procedimientos relativos a las acciones de coordinación de las políticas nacionales previstas en los Tratados; propone, en particular en aquellos casos en que la competencia de coordinación corresponda a la Unión:
- que las intervenciones de carácter vinculante revistan la forma de una ley marco,
 - que las intervenciones de carácter no vinculante en ámbitos que sean competencia de los Estados miembros sean adoptadas por las dos ramas de la autoridad legislativa en forma de "recomendación de la autoridad legislativa"; éste debería ser el caso de las grandes orientaciones de las políticas económicas, que deberían ser propuestas por la Comisión y aprobadas por el Consejo y el Parlamento Europeo en el marco de un procedimiento adecuado;
25. Desea que los Estados miembros oficialicen mediante un acuerdo político al margen del Tratado sus procedimientos de cooperación en los ámbitos que sean de su competencia; expresa su conformidad en el sentido de que el Consejo Europeo pueda solicitar la intervención de la Comisión a este respecto y reitera el derecho del Parlamento Europeo a disponer de todas las informaciones necesarias, dado que estas cooperaciones influyen inevitablemente en la realización del aspecto comunitario de la estrategia común;
- o
o o
26. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión y a los Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos, así como a la Convención Europea.