

**NOTA**

---

del: Praesidium

a la: Convención

---

**Asunto: Proyecto de artículos 24 a 33 del Tratado Constitucional**

---

**INTRODUCCIÓN**

La Convención abordó en los primeros artículos de la Constitución las cuestiones relativas a su naturaleza, valores, objetivos y competencias. Mediante el proyecto del título V (que se adjunta) sobre el ejercicio de las competencias, el Praesidium invita ahora a los convencionales a estudiar los medios de acción de que dispone la Unión para llevar a cabo su misión.

La simplificación de los instrumentos de la Unión era uno de los elementos centrales de la Declaración de Laeken. La Convención ha dedicado dos plenos, el de 23 y 24 de mayo y el de 12 y 13 de septiembre, a las cuestiones planteadas a ese respecto. Se creó seguidamente un grupo de trabajo cuyas conclusiones debatió la Convención en su pleno de 5 de diciembre de 2002.

El proyecto de título V de la Constitución (artículo 24 y siguientes) que el Praesidium presenta a los miembros de la Convención se basa en las conclusiones del Grupo IX "Simplificación", a la luz del debate llevado a cabo en la Convención.

Con amplio consenso se acogió la propuesta del Grupo de reducir radicalmente el número de instrumentos jurídicos a disposición de la Unión para ejercer sus competencias y de atribuir a esos instrumentos denominaciones más comprensibles para los ciudadanos. Los instrumentos propuestos responden también al deseo manifestado por numerosos convencionales de introducir en la Constitución una jerarquía de normas.

Así, en el proyecto se distingue entre actos legislativos (ley europea y ley de bases europea) y actos no legislativos (reglamento europeo y decisión europea). La recomendación y el dictamen, como ocurre actualmente, siguen siendo actos no obligatorios. Y siempre de acuerdo con las conclusiones del Grupo IX y en aras de más claridad para con los ciudadanos, cuando esté en curso un procedimiento legislativo, el segundo apartado del artículo 24 limita el recurso a actos distintos de los indicados en ese artículo.

Los instrumentos definidos en el artículo 24 se aplican a todos los ámbitos de la Constitución, incluidos los que actualmente dependen de los pilares segundo y tercero. Con todo, según el informe del Grupo IX, podrán quedar sujetos a normas particulares que se precisarán en los artículos 29, 30 y 31, a la vista de las conclusiones de los demás grupos y de los debates de la Convención.

### **Procedimiento legislativo**

La ley y la ley de bases, cuya definición se corresponde con la de reglamento y directiva en el actual artículo 249 del TCE, las adoptarán conjuntamente las dos instituciones que comparten las funciones legislativas, el Parlamento Europeo y el Consejo, en virtud del procedimiento de codecisión. El Praesidium propone denominar el procedimiento de codecisión "procedimiento legislativo", más adecuado para expresar su nueva calidad de regla general para la adopción de la legislación, y más comprensible para los ciudadanos. El apartado 2 del artículo 25 recoge las excepciones de esta regla, reflejando así el deseo manifestado por el Grupo y buen número de convencionales. Esas excepciones se especificarán claramente en las disposiciones de la Parte II de la Constitución. El Praesidium tiene previsto someter la lista de excepciones a la consideración de la Convención para que pueda tenerla en cuenta cuando se debata el presente proyecto de artículos.

Para tener en cuenta las conclusiones del Grupo IX, sólo figuran en la Parte I de la Constitución los elementos esenciales del procedimiento legislativo: la paridad entre Parlamento y Consejo, la iniciativa legislativa de la Comisión y la transparencia del procedimiento. La descripción detallada figurará en una disposición específica en la Parte II y, con alguna adaptación, se corresponderá con el actual artículo 251. También le afecta al Consejo la obligación de decidir en público cuando adopte excepcionalmente actos legislativos según un procedimiento distinto del procedimiento legislativo.

De acuerdo con las conclusiones del Grupo X, en el ámbito de la cooperación judicial y policial en materia penal el procedimiento legislativo quedará sometido a normas particulares relativas, en concreto, al derecho de iniciativa. Aunque ya se anuncian en el artículo 25, se tratarán más en detalle en el artículo 31.

### **Actos no legislativos**

Los actos no legislativos los adoptan las dos instituciones que ejercen funciones ejecutivas, bien el Consejo, bien la Comisión. Se trata del reglamento europeo, cuya definición es la que figura en el actual artículo 249 del TCE, y de la decisión europea, con una definición más amplia que la que se da en el actual artículo 249. Según las conclusiones del Grupo IX, la decisión debería llegar a ser el único instrumento jurídico de la Política Exterior y de Seguridad Común en virtud de las disposiciones del artículo 29.

El reglamento y la decisión sirven para la ejecución de los actos legislativos, pero también de algunas disposiciones específicas de la Constitución. En efecto, en algunos casos la Comisión, pero sobre todo el Consejo, adoptan actos que no son legislativos, basándose directamente en el Tratado. El informe del Grupo IX menciona algunos criterios para identificar este tipo de actos <sup>1</sup>, que deberán preverse específicamente en la Parte II de la Constitución. El Banco Central Europeo adoptará asimismo reglamentos y decisiones para el ejercicio de sus funciones, tal y como ya lo hace hoy día.

### **Actos delegados**

El Grupo IX propuso la creación de una nueva categoría de actos, los actos delegados, que completen o modifiquen algunos elementos no fundamentales de los actos legislativos. El objetivo es incitar al legislador a concentrarse en los aspectos fundamentales, evitando que la ley y la ley de bases sean demasiado detalladas. Puede decidir delegar los aspectos más técnicos, aunque sometiendo dicha delegación a condiciones estrictas que le permitan recuperar, si procede, su poder de legislar. Los convencionales acogieron con interés esta propuesta y algunos pidieron precisiones.

---

<sup>1</sup> Véase la nota técnica de la p. 12.

El proyecto de artículo 27 precisa y define las condiciones y normas de la delegación. Según la opinión mayoritaria en el Grupo IX y en la Convención, la Comisión es la única institución en la que se puede delegar. El legislador decidirá en cada caso sobre los objetivos, contenido y alcance de la delegación, que en ningún caso podrá afectar a los elementos fundamentales de un sector. En aras de la transparencia figurarán en la Constitución las condiciones de aplicación de la delegación, que decidirá el legislador también en cada caso, así como las formas de votación para su aplicación en el Parlamento Europeo y el Consejo. Dado que se trata de actos de carácter normativo, tendrán la forma de reglamentos, de ahí su denominación precisa de reglamentos delegados.

### **Actos de ejecución**

Los reglamentos y las decisiones se emplean también para la ejecución de actos legislativos. El proyecto de artículo 28 supone una aclaración del artículo 202 del TCE, que actualmente rige las competencias de ejecución ejercidas a escala comunitaria.

El artículo 28 recuerda en primer lugar la regla general: los actos de la Unión los ejecutan los Estados miembros. Esta regla es aplicación, en esta materia, del principio ya consagrado en un contexto más general por el artículo 9 de la Constitución. La excepción, justificada por la necesidad de que haya condiciones uniformes de ejecución, consiste en la atribución de competencias de ejecución a la Comisión o, si ha lugar, al Consejo, en particular cuando se trate de la PESC.

Por último, el artículo 28 establece la base jurídica para la adopción de las normas de control de las competencias de ejecución cuando las ejerza la Comisión (se trata de la actual decisión "comitología"). Pese a que el Grupo IX no abordó la posibilidad de modificar esta base jurídica, el Praesidium, de resultas de las opiniones que manifestaron bastantes convencionales, propone que se someta al procedimiento legislativo. El Praesidium considera que si fuera necesario volver a estudiar las normas de control concretas (comitología) de los actos de ejecución, debería hacerse en el marco de las disposiciones de la Parte II.

## **Particularidades de la ejecución de algunas políticas**

Los artículos 29, 30 y 31, relativos respectivamente a las particularidades de ejecución de la política exterior y de seguridad común, de la política de defensa común y de la política de policía y justicia en el ámbito penal se presentarán con los capítulos pertinentes de la Parte II de la Constitución para facilitar la comprensión de conjunto.

## **Disposiciones comunes**

El artículo 32 recuerda que el principio de proporcionalidad rige la elección de uno u otro acto jurídico para el ejercicio de competencias. Este artículo recoge también el principio de motivación de los actos que figura actualmente en el artículo 253 del TCE.

El artículo 33 contiene las disposiciones relativas a la promulgación, publicación y entrada en vigor de los actos, que son esenciales para garantizar la seguridad jurídica. Se trata de una adaptación del actual artículo 254 a los nuevos instrumentos jurídicos.

## **TÍTULO V: DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN**

### **Artículo 24: Actos jurídicos de la Unión**

1. En el ejercicio de las competencias que le atribuye la Constitución, la Unión se servirá de los siguientes instrumentos jurídicos, de conformidad con lo dispuesto en la Parte II: la ley europea, la ley de bases europea, el reglamento europeo, la decisión europea, las recomendaciones y los dictámenes.

La ley europea es un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La ley de bases europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

El reglamento europeo es un acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones particulares de la Constitución. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La decisión europea es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando en la decisión se designan los destinatarios de la misma, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes adoptados por las instituciones no revestirán carácter vinculante.

2. Cuando se les presente una propuesta de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo se abstendrán de adoptar actos no previstos en la Constitución.

### **Artículo 25: Actos legislativos**<sup>1</sup>

1. La ley europea y la ley de bases europea serán adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, con arreglo a las normas de procedimiento legislativo previstas en el artículo X (*Parte II de la Constitución*). Cuando ambas instituciones no lleguen a un acuerdo, el acto no se adoptará.

Se aplicarán disposiciones particulares para los casos previstos en el artículo Z (*antiguo tercer pilar*).

---

<sup>1</sup> En el artículo 29 se precisará que se excluye la adopción de actos legislativos en el ámbito de la PESC.

2. En los casos particulares previstos en la Constitución, la adopción de las leyes europeas y de las leyes de bases europeas corresponderá al Consejo.
3. Las sesiones del Parlamento Europeo y del Consejo dedicadas al procedimiento de adopción de una ley europea o de una ley de bases europea serán públicas.

#### **Artículo 26: Actos no legislativos**

En los casos previstos en los artículos 27 y 28, y en los casos previstos expresamente en la Constitución, el Consejo y la Comisión, así como el Banco Central Europeo adoptarán reglamentos europeos o decisiones europeas.

#### **Artículo 27: Reglamentos delegados**

1. Las leyes europeas y las leyes de bases europeas podrán delegar en la Comisión la competencia para promulgar reglamentos delegados que completen o modifiquen ciertos elementos no fundamentales de la ley o de la ley de bases.

Las leyes y las leyes de bases delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la devoción de esta delegación. No podrán delegarse los elementos fundamentales de un ámbito de actuación determinado, que deberán regularse en la propia ley o ley de bases.

2. La ley o ley de bases determinará de forma expresa las condiciones de aplicación de esta delegación, que consistirán en una o más de las siguientes posibilidades:
  - El Parlamento Europeo y el Consejo podrán decidir la revocación de la delegación.
  - El reglamento delegado sólo podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo y el Consejo no han formulado objeciones en el plazo fijado en la ley o ley de bases.
  - Las disposiciones del reglamento delegado dejarán de tener efecto en un plazo determinado en la ley o ley de bases. Su validez podrá prorrogarse a propuesta de la Comisión, por decisión del Parlamento Europeo y del Consejo.

A los efectos del párrafo anterior, el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada.

#### **Artículo 28: Actos de ejecución**

1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente obligatorios de la Unión.
2. Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, dichos actos podrán atribuir a la Comisión o en casos específicos y en los casos previstos en el artículo [PESC], al Consejo, competencias de ejecución.
3. Los actos de ejecución de la Unión podrán estar sujetos a regímenes de control que se ajusten a los principios y normas adoptados previamente por el Parlamento Europeo y por el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo.
4. Los actos de ejecución de la Unión tendrán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución.

#### **Artículo 29: [Política exterior y de seguridad común]**

#### **Artículo 30: [Política de defensa común]**

#### **Artículo 31: [Política de policía y de justicia en el ámbito penal]**

#### **Artículo 32: Principios comunes de los actos de la Unión**

1. Cuando no lo prevea expresamente la Constitución, las instituciones decidirán –respetando los procedimientos aplicables– el tipo de acto que deberán adoptar en cada caso atendiendo al principio de proporcionalidad que se expone en el artículo 8.
2. Las leyes europeas, las leyes de bases europeas, los reglamentos europeos y las decisiones europeas deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes previstos en la presente Constitución.

#### **Artículo 33: Publicación y entrada en vigor**

1. Las leyes europeas y las leyes de bases europeas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo serán firmadas por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo. En los demás casos, serán firmadas por el Presidente del Consejo. Las leyes de la Unión Europea y las leyes de bases de la Unión Europea se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que ellas mismas fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.



2. Los reglamentos europeos de la Comisión o del Consejo, así como las decisiones europeas que no indiquen destinatario o que tengan como destinatarios a todos los Estados miembros, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.
  3. Las demás decisiones se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación.
-

## COMENTARIO TÉCNICO

### Artículo 24

*En este artículo se establece la lista de los instrumentos con que cuentan las instituciones para el traslado de las competencias a la práctica. Se trata de una lista exhaustiva, que se aplica a todos los ámbitos cubiertos por la Constitución con arreglo a las disposiciones de la Parte II. Por lo que atañe a la política exterior y de seguridad común, a la política de defensa común y a la política de policía y de justicia en el ámbito penal, el informe del Grupo IX preveía el mantenimiento de las particularidades propias de estas políticas al tiempo que se armonizaban los instrumentos jurídicos. Estas particularidades se abordarán en los artículos 29, 30 y 31.*

*Los nuevos instrumentos se definen de conformidad con las propuestas del Grupo IX, mediante referencia a una clasificación previa de los actos según tengan o no carácter legislativo.*

*La definición de la ley y de la ley de bases recoge, respectivamente, las actuales definiciones del reglamento y de la directiva previstas en el artículo 249 del TCE <sup>1</sup>.*

*Las denominaciones completas son las de ley europea y ley de bases europea. En las conclusiones del Grupo se proponían las denominaciones "ley de la Unión Europea" y "ley marco de la Unión Europea". En la denominación que aquí se propone se ha tenido en cuenta la necesidad de distinguir entre las leyes de la Unión y las leyes nacionales, lo que era asimismo prioritario para el Grupo, sin anticiparse con ello al nombre que la Convención vaya a atribuir a la entidad europea.*

*La definición del reglamento europeo reproduce la actual definición del reglamento que figura en el artículo 249 <sup>2</sup>, aplicado, como acto no legislativo, a la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones particulares de la Constitución.*

---

<sup>1</sup> Los párrafos segundo y tercero del artículo 249 dicen lo siguiente: "El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios."

<sup>2</sup> Véase la nota 3.

*La definición de la decisión europea, atendiendo igualmente a las conclusiones del Grupo IX, corresponde a la del artículo 14 del Tratado CECA <sup>1</sup>. A diferencia de la definición del artículo 249 <sup>2</sup>, no es menester indicar los destinatarios. Uno de los objetivos de esta definición ampliada consiste en hacer de la decisión el instrumento jurídico utilizado en el ámbito de la PESC, en sustitución de la "acción común" y de la "posición común".*

*El apartado 2 limita el recurso a los actos atípicos, atendiendo a las conclusiones del Grupo IX. El Grupo consideró que los actos atípicos (resoluciones, conclusiones, declaraciones, etc.), pese a carecer de valor jurídico, brindan a las instituciones cierta flexibilidad que es preciso mantener. Sin embargo, el Grupo propuso que se introdujera en el Tratado la norma de que el legislador (Parlamento o Consejo) se abstendrá de adoptar actos atípicos en un tema cuando se le hayan presentado propuestas o iniciativas legislativas sobre el mismo tema. Esta norma figura ya en el artículo 7 <sup>3</sup> del Reglamento Interno del Consejo. Se pretende evitar dar la impresión de que la Unión legisla mediante la adopción de instrumentos atípicos.*

#### Artículo 25

*La norma general por lo que respecta al procedimiento de decisión es la adopción de la ley y de la ley de bases con arreglo al procedimiento de codecisión –establecido actualmente en el artículo 251 del TCE– tal como se proponía en el informe del Grupo IX, propuesta que fue aceptada por el pleno.*

---

<sup>1</sup> El párrafo segundo del artículo 14 del Tratado CECA estipula que "las decisiones serán obligatorias en todos sus elementos".

<sup>2</sup> El párrafo cuarto del artículo 249 del TCE dispone que "la decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios".

<sup>3</sup> El párrafo segundo del artículo 7 del Reglamento Interno del Consejo dispone lo siguiente: "Cuando se le sometan propuestas o iniciativas legislativas, el Consejo se abstendrá de adoptar actos que no estén previstos por los Tratados, como es el caso de las resoluciones o de las declaraciones distintas de las contempladas en el artículo 9." (las declaraciones contempladas en el artículo 9 son las incluidas en el acta del Consejo que se refieran a la adopción de actos legislativos.)

*La cuestión de la denominación de este procedimiento no se resolvió ni durante los trabajos del Grupo ni en el pleno de la Convención. El informe del Grupo menciona la propuesta de denominarlo "procedimiento legislativo", pero también la opinión de quienes abogan por la denominación "procedimiento de codecisión". El Praesidium propone la denominación "procedimiento legislativo" por resultar más comprensible para los ciudadanos, y con el fin de destacar que este procedimiento es la norma general para la adopción de los actos legislativos.*

*En el informe del Grupo IX se recomienda que se enumeren los procedimientos de decisión y se describan sus elementos esenciales en la primera parte del Tratado Constitucional, mientras que la descripción detallada de su funcionamiento debe figurar en la segunda parte. Por tal motivo, en este artículo se incluye una descripción sucinta del procedimiento, limitada a sus aspectos esenciales: iniciativa de la Comisión, decisión conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo, paridad entre ambas instituciones y transparencia. Los pormenores se remiten a la segunda parte del Tratado.*

*De conformidad con las conclusiones del Grupo X, se prevén normas de procedimiento particulares para el ámbito cubierto por el actual tercer pilar. Estas normas se refieren al derecho de iniciativa, que también podrían ejercer los Estados miembros en las condiciones que se determinen en el artículo 31.*

*El Grupo IX recomendó la generalización del voto por mayoría cualificada en el Consejo en todos los casos en que sea aplicable el procedimiento legislativo (antigua codecisión). Esta norma deberá expresarse en la adaptación de la segunda parte de la Constitución. Las mayorías del Consejo y del Parlamento –que, por lo demás, varían a tenor de las distintas fases del procedimiento legislativo– forman parte de las normas de desarrollo de éste.*

*En el apartado 2 se menciona la existencia de excepciones a la norma general de adopción de los actos legislativos por codecisión. Dichas excepciones deberán estar previstas de forma expresa en la Parte II de la Constitución. El Praesidium tiene previsto someter la lista de excepciones a la consideración de la Convención para que pueda tenerla en cuenta cuando se debata el presente proyecto de artículos.*

*Sólo se menciona la institución que adopta la decisión, que es el Consejo. Se ha planteado la cuestión de la conveniencia de mencionar también la intervención del Parlamento*

*(consulta) y la iniciativa de la Comisión. El Praesidium ha optado por no hacerlo, con el fin de destacar el carácter excepcional de este procedimiento y evitar dar la impresión de que ésta sería un procedimiento alternativo para la adopción de actos legislativos. Debe quedar claro que los actos se adoptarán con arreglo a lo dispuesto en la Parte II, especialmente en lo tocante a la iniciativa legislativa y a los dictámenes.*

*Debe recordarse asimismo que el informe del Grupo propone la simplificación y depuración lingüística del artículo 251 a fin de dejar patente la paridad entre el Parlamento y el Consejo.*

*Por último, no cabe contemplar aquí ningún otro procedimiento que no sea la codecisión. En todos los demás casos (en que el Consejo adopta la decisión por unanimidad o por mayoría cualificada, solo o previo dictamen o dictamen conforme del Parlamento), el procedimiento coincide con las normas generales de decisión de cada institución o con las normas de votación previstas específicamente en determinadas bases jurídicas.*

#### Artículo 26

*Este artículo abarca todos los actos legislativos, y en particular (última frase) los casos en que el Consejo y la Comisión adoptan actos no legislativos basados directamente en el Tratado.*

*En el caso de actos adoptados por la Comisión, no se plantea ningún problema por lo que atañe a la naturaleza legislativa o no de este tipo de actos, puesto que la Comisión no puede adoptar actos legislativos. En cambio, cuando el autor del acto es el Consejo, se plantea la cuestión de si el acto es:*

- un acto legislativo cuyo procedimiento constituye una excepción a la codecisión,*  
*o*
- un acto no legislativo adoptado por el Consejo basándose directamente en el Tratado.*

*Esta cuestión tiene repercusiones en los casos en que el actual Tratado prevé expresamente el instrumento (reglamento o directiva actuales) que debe utilizarse. Cuando se trate de actos legislativos, deberán sustituirse por la ley y la ley de bases; cuando se trate de actos no legislativos, deberán sustituirse por las denominaciones de reglamento o decisión. En la práctica, en muchos casos las bases jurídicas de los Tratados no prevén el instrumento que deberá utilizarse, y cuando lo hacen, no queda duda sobre su naturaleza puesto que en todos los casos se trata de actos legislativos. Claro está, si un acto adoptado tomando directamente como base la Constitución se clasificara como "no legislativo", la codecisión quedaría excluida en cualquier caso.*

*En cambio, por lo que respecta a las disposiciones que no prevén un instrumento determinado, esta cuestión no tendría repercusiones por cuanto el procedimiento quedaría determinado en cada base jurídica concreta. En cualquier caso, una vez que se haya decidido la enumeración de las excepciones al procedimiento legislativo, las demás bases jurídicas que prevean la adopción por parte del Consejo darían lugar a actos no legislativos.*

*El Banco Central Europeo adoptará también actos no legislativos en el desempeño de sus funciones, como ya ocurre actualmente con arreglo al artículo 110<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> *El apartado 1 del artículo 110 dispone lo siguiente: "Para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC, el BCE, con arreglo a las disposiciones del presente Tratado y en las condiciones previstas en los Estatutos del SEBC:*

- elaborará reglamentos en la medida en que ello sea necesario para el ejercicio de las funciones definidas en el primer guión del artículo 3.1 y en los artículos 19.1, 22 o 25.2 de los Estatutos del SEBC, y en los casos que se establezcan en los actos del Consejo mencionados en el apartado 6 del artículo 107,*
- tomará las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por el presente Tratado y por los Estatutos del SEBC,*
- formulará recomendaciones y emitirá dictámenes."*

## Artículo 27

*Este artículo recoge las recomendaciones del Grupo IX sobre los actos delegados. Los elementos de la definición son los siguientes:*

- *Es siempre el legislador quien decide en cada caso (a través de la ley o de la ley de bases) si procede recurrir a la delegación.*
- *Igualmente, es siempre el legislador quien decide en cada caso el alcance, los objetivos y el contenido de la delegación.*
- *Los elementos fundamentales de la materia tratada deberán regularse obligatoriamente mediante el acto legislativo. En ningún caso podrán constituir el objeto del acto delegado.*
- *Por lo que atañe al procedimiento de control, es el legislador quien lo determina en cada caso, partiendo de una enumeración exhaustiva presentada en el propio artículo 27.*

## Artículo 28

*En la primera frase se precisa de forma transparente el principio de que la competencia de ejecución de los actos de la Unión corresponde a los Estados miembros. La segunda frase se refiere a la excepción, es decir a la ejecución por parte de las instituciones de la Unión en los casos en que se requieren unas condiciones de ejecución uniformes. En lo esencial, recoge la formulación del tercer guión del artículo 202 del TCE<sup>1</sup>, aclarándola.*

*El artículo 28 mantiene la situación actual en lo tocante a la adopción de los actos de ejecución. Por norma general los adopta la Comisión, y excepcionalmente lo hace el Consejo. Se precisa, además, el caso particular de la PESC mediante una referencia al artículo correspondiente.*

---

<sup>1</sup> *A tenor del tercer guión del artículo 202 del TCE, el Consejo "... atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo."*

*En cuanto a las condiciones de control de los actos de ejecución (comitología), el texto propuesto toma como punto de partida el artículo 202. El procedimiento de decisión propuesto es la codecisión. Debe recordarse que actualmente el procedimiento es la decisión unánime del Consejo previo dictamen simple del Parlamento. Si bien el procedimiento de decisión se abordó en las deliberaciones del Grupo IX, éste no formuló recomendaciones al respecto.*

*Sin embargo, el Grupo señaló que en caso de que se admitiera el concepto de acto delegado sería preciso aligerar el régimen de control de los actos de ejecución, y en especial suprimir el procedimiento de avocación atribuido al Consejo en el marco del procedimiento de comité de reglamentación.*

#### *Distinción entre actos delegados y actos de ejecución*

*El Grupo IX recomendó la introducción de la nueva categoría de actos delegados para responder a las críticas que suelen suscitar el carácter excesivamente prolijo de la legislación comunitaria y la rigidez y lentitud de los procedimientos. Según el informe del Grupo IX, "Este exceso de detalle de los actos se ha considerado poco apropiado, en particular en ciertos ámbitos económicos en los que es muy importante la capacidad de adaptación a un entorno cambiante. El legislador comunitario se encuentra así ante una doble necesidad, la de producir una legislación que tenga garantizada una legitimidad democrática incuestionable, cosa que sólo garantizan los procedimientos legislativos, y la de responder de manera rápida y eficaz a los retos y exigencias de la realidad y conservar así una cierta flexibilidad.*

*Actualmente no existe un mecanismo que permita al legislador delegar los aspectos o las precisiones técnicas de la legislación, reservándose al mismo tiempo el control de dicha delegación. Efectivamente, en la situación actual, el legislador está obligado o bien a ir hasta el mínimo detalle en las disposiciones que adopte, o bien a transferir a la Comisión los aspectos más técnicos o detallados de la legislación, como si se tratara de medidas de ejecución sometidas al control de los Estados miembros según las disposiciones del artículo 202 del TCE."*



*Dicho Grupo, para poner remedio a esta situación, propuso "un nuevo tipo de acto "delegado" que, acompañado por mecanismos rigurosos de control, podría animar al legislador a limitarse a los elementos esenciales del acto y a delegar los aspectos más técnicos en el ejecutivo, en la medida en que tendría la garantía de poder recuperar de alguna manera su poder de legislar."*

*A juicio de algunos, el problema podría resolverse de forma más sencilla, concediendo al legislador –Parlamento Europeo y Consejo– un derecho de avocación sobre los actos de ejecución (artículo 202 del TCE). Las conclusiones del Grupo se apartaron de esta opción por los siguientes motivos:*

- Los actos de ejecución son, en principio, competencia de los Estados miembros, y únicamente a título excepcional son adoptados por la Comisión (o en ciertos casos por el Consejo).*
- Por la misma razón, los actos de ejecución adoptados por la Comisión están sujetos al control de los comités compuestos por representantes de los Estados miembros.*
- Los actos de ejecución no son, por consiguiente, competencia del legislador.*

*En estas condiciones y con estas premisas, el Grupo recomendó la introducción de la nueva categoría de actos (que por otra parte existe, con modalidades variadas, en varias de las constituciones de los Estados miembros) a fin de resolver el problema.*

### Artículo 32

*Merece recordar en este contexto el principio de proporcionalidad, puesto que constituye el criterio determinante de la elección del instrumento. Se pretende dar una respuesta transparente a la cuestión de dilucidar de qué manera se determina la intensidad de la acción de la Unión.*

*El apartado 2 recoge fundamentalmente el actual artículo 253 del TCE<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> *El artículo 253 dispone lo siguiente: "Los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, así como los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados por el Consejo o la Comisión deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado."*

### Artículo 33

*Este artículo corresponde al texto del actual artículo 254, revisado a la luz del proyecto de texto de los artículos anteriores. Aun cuando en el anteproyecto de Constitución no se prevé este artículo, es menester introducirlo por cuanto las condiciones de la entrada en vigor de las leyes (promulgación y publicación) son elementos constitucionales fundamentales para la seguridad jurídica.*

---