

**NOTA**

---

Asunto: **Informe resumido de la sesión plenaria**  
**– Bruselas, 3 y 4 de abril de 2003**

---

**I. APERTURA DE LA SESIÓN**

El Vicepresidente Amato abrió la sesión y anunció que el pleno de mediados de mayo, dedicado al debate sobre los proyectos de textos "acción exterior" e "instituciones" se desarrollará al menos durante dos días completos (el 15 de mayo a partir de las 10.00 h. y el 16 de mayo, todo el día) y que podría prolongarse hasta el sábado (17 de mayo) por la mañana en caso de necesidad.

**1. Debate sobre el proyecto de artículos sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia**  
**(CONV 614/03, CONV 644/03)**

El Vicepresidente Amato introdujo el debate subrayando que el Praesidium, al redactar estos proyectos de textos, había intentado transponer en artículos del tratado constitucional lo más fielmente posible las conclusiones del Grupo X presidido por el Sr. Bruton. Este grupo habría conseguido llegar a un frágil y equilibrado compromiso que el Praesidium quería conservar. En consecuencia, esos artículos, aun haciendo ampliamente aplicable los instrumentos y procedimientos de derecho común, reconocían algunas especificidades del ámbito como el derecho de iniciativa de los Estados miembros o un papel particular para los Parlamentos nacionales. El Vicepresidente indicó que se podría estudiar en una fase posterior si algunas disposiciones, como las relativas al Consejo Europeo o al control de la subsidiariedad, deberían seguir estando en esta sección o podrían trasladarse hacia otra sección de la Constitución. Al hacer referencia a algunas enmiendas destinadas a exigir todavía la unanimidad sobre todo el ámbito del 3<sup>er</sup> pilar actual, el

Vicepresidente denunció la rigidez de esta norma en una Unión ampliada y subrayó el vínculo que establecía el Grupo entre un esfuerzo muy señalado de precisar y limitar, en concreto en materia penal, las competencias de la Unión, actualmente definidas de manera vaga, y la introducción de la regla de la mayoría cualificada para esas mismas competencias limitadas. Por último, el Vicepresidente destacó el enfoque prudente propuesto por el Praesidium sobre la perspectiva de una fiscalía europea. Ésta podría crearse, por unanimidad y sin que la Constitución crease una obligación al respecto, al término de un proceso de desarrollo a partir de Eurojust.

De manera general, una amplia mayoría de participantes acogió favorablemente el carácter equilibrado y la calidad de la redacción de los proyectos de artículos del Praesidium, así como el avance importante para el establecimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia que resultaría, en particular con la fusión de los pilares y la aplicación de los instrumentos y procedimientos generales. Muchos subrayaron que estos artículos tenían que permitir un gran avance que se consideraría crucial para el éxito de la Convención, en su conjunto. En particular, estos participantes abogaron por que se abandonara la regla de la unanimidad, por considerar que sería casi imposible en una Unión ampliada a 25 miembros actuar en este ámbito, y aún menos satisfacer las grandes expectativas que tienen los ciudadanos. En materia de seguridad y de justicia, estos Convencionales apoyaron las propuestas del Praesidium de hacer aplicable el voto por mayoría cualificada; algunos sugirieron que, llegado el caso, se empleara en algunos ámbitos especialmente sensibles una mayoría reforzada o se recurriera a un período de transición. Un pequeño número de Convencionales, con todo, prefirió seguir apoyando la regla de la unanimidad para el conjunto del ámbito del 3<sup>er</sup> pilar actual.

Un importante número de Convencionales pidió la supresión de la primera parte del artículo 31 de la Constitución, por cuestionar particularidades o por señalar que esas particularidades, de todas formas, deberían tratarse en la segunda parte. La principal crítica de estos Convencionales era que esta disposición podría dar la impresión de que el 3<sup>er</sup> pilar actual iba a seguir existiendo pese a la fusión anunciada. Otros Convencionales, sin embargo, apoyaron el mantenimiento de este artículo o presentaron propuestas de enmienda de redacción sobre el mismo.

Sobre el artículo 1 de la segunda parte, que define los objetivos y elementos principales, sólo se hicieron algunas sugerencias de redacción. El principio del respeto de los diferentes sistemas y tradiciones jurídicos, que consagra este artículo, fue celebrado en varias intervenciones. Algunos Convencionales insistieron también en la importancia particular del principio de subsidiariedad para el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Los Convencionales hicieron numerosas observaciones sobre el artículo X de la segunda parte dedicado al papel del Consejo Europeo. Algunos cuestionaban que el Consejo Europeo desempeñara un cometido particular en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) que no iba a desempeñar de manera similar en otros ámbitos de intervención europea. Estos Convencionales pedían en consecuencia la supresión de este artículo. Algunos se inquietaron de que el Consejo Europeo, mediante esta disposición pudiera dar "instrucciones o mandamientos" al legislador europeo (Consejo y Parlamento), con el riesgo de desposeerles de sus poderes. Se les respondió que no era posible darle esa interpretación a la redacción propuesta por el Praesidium.

Otros, los más numerosos, no cuestionan la realidad de la función particular del Consejo Europeo, pero se preguntan si no sería preferible introducir esta disposición no en el capítulo de la segunda parte del Tratado consagrado a la ELSJ, sino en el artículo de la primera parte que se dedicaría al Consejo Europeo (artículo 15 del anteproyecto distribuido el pasado octubre). Otros rechazan esta sugerencia y se adhieren a que esta disposición figure en el capítulo dedicado a la ELSJ. Algunos destacaron que la mención del papel particular del Consejo Europeo en este ámbito -independientemente del lugar apropiado para dicha indicación- forma parte del compromiso de conjunto que ha hecho posible la supresión de la construcción en pilares. No desean volver sobre los elementos que condujeron a este compromiso.

Varios Convencionales se preguntan sobre la disposición prevista en el artículo 3 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales. Algunos sugieren suprimirla y hacer aplicable el umbral previsto de un tercio para poner en marcha el mecanismo de alerta precoz en lugar del umbral más débil que figura en el apartado 2. Otros proponen que esta disposición se incorpore a los protocolos sobre los Parlamentos nacionales o sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

No obstante, numerosos Convencionales defendieron las disposiciones propuestas por el Praesidium que tienen en cuenta, según ellos, correctamente las conclusiones del Grupo X. Otros, por último, consideran que las propuestas no son suficientemente ambiciosas para proteger las prerrogativas de los Parlamentos nacionales. Presentaron varias propuestas en ese sentido, en particular el establecimiento de un control común de Europol entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, en forma de una comisión mixta.

El artículo 4 sobre los mecanismos de evaluación, en su conjunto, fue favorablemente recibido, pese a que algunos Convencionales sugirieron suprimirlo. Con todo, varios Convencionales presentaron varias propuestas de redacción destinadas a precisar el alcance y los efectos. Se subrayó la importancia del mecanismo de evaluación en particular en el marco de la cooperación judicial.

Muy bien recibido fue el artículo 5 sobre la cooperación operativa, pues muy pocos Convencionales pidieron que se suprimiera. Numerosos Convencionales señalaron su satisfacción sobre el reparto contenido entre la función ejecutiva (cooperación operativa) y la función legislativa. Varios de estos Convencionales pidieron que la Constitución, directamente, creara el comité que se contempla en este artículo. En varias ocasiones se subrayaron las necesidades, consideradas importantes, en materia de refuerzo de la cooperación operativa. Por último, entre los Convencionales que se manifestaron sobre esta disposición, una amplia mayoría deseó que el campo abierto por el artículo 5 abarcara explícitamente la cooperación vinculada con el control de las fronteras. Estos Convencionales consideraron que el texto del Praesidium debería precisarse en ese sentido.

Por lo que se refiere al derecho de iniciativa en favor de un grupo de Estados miembros (artículo 8), mientras que algunos participantes se opusieron a esta excepción al monopolio de la iniciativa de la Comisión, algunos otros Convencionales insistieron en que se mantuviera como elemento crucial del compromiso elaborado por el Grupo. Varios Convencionales, con todo, argumentaron que convendría estudiar cómo podría hacerse compatible este derecho de iniciativa con el procedimiento de codecisión, dado el papel particular de la Comisión en este procedimiento. Algunos aludieron a la idea de obligar a la Comisión a proseguir, en su nombre, una iniciativa que hubieran pedido un grupo de Estados miembros, pero otros participantes rechazaron esta idea. Por último, algunos Convencionales propusieron bien reducir el umbral mínimo de Estados requeridos para una iniciativa (por ejemplo, un quinto de los Estados miembros), bien aumentarla (a 1/3).

Varios participantes pidieron la supresión del artículo 9 (control jurisdiccional), por considerar que, en interés del respeto del derecho en este sensible ámbito, el régimen general de la jurisdicción del Tribunal debería aplicarse sin exclusión a priori de competencia, y que, de todas formas, era evidente que el Tribunal no controlaría la proporcionalidad de las acciones de la policía nacional realizadas en virtud de su Derecho nacional. Otros Convencionales, con todo, exigieron que se mantuviera en el texto una cláusula sobre los límites de competencia en esta materia, precisando a veces que deseaban que se retomara la redacción del apartado 5 del actual artículo 35 del TUE.

Numerosas intervenciones versaron sobre los artículos relativos a las políticas de asilo y de inmigración, (artículos 10, 11, 12 y 13 del proyecto del Praesidium). En conjunto, se consideró que estas disposiciones eran ambiciosas, pero que reflejaban de manera satisfactoria las conclusiones del Grupo, en particular en lo que se refiere a la generalización del voto por mayoría cualificada. Las observaciones o propuestas de modificación se refirieron a los puntos siguientes:

- Varios Convencionales desearon obtener confirmación de que la noción de "fronteras exteriores" que figura en el artículo 10 cubriera también las fronteras marítimas y no sólo las fronteras terrestres. El Vicepresidente de la Convención confirmó que esa era exactamente la interpretación del Praesidium.
- Algunos Convencionales desearon que quedase mejor expresado que la supresión de los controles en las fronteras interiores no excluía que se pudiera volver a aplicar dichos controles de manera excepcional, en caso de amenaza al orden público. Algunos Convencionales propusieron que se recogiera en el texto del proyecto de la Constitución la disposición relativa a este derecho (artículo 2 del Convenio Schengen).

Por lo que se refiere a la redacción que prevé "el establecimiento progresivo de un sistema común de gestión integrada de las fronteras exteriores" que figura en el artículo 10, varios participantes desearon que esta disposición permitiera explícitamente, incluso previera, la creación de un cuerpo común de policías de frontera, dotado, según algunos, con verdaderos poderes ejecutivos. Otros, poco numerosos, rechazaron esta perspectiva. Otros, por último, subrayaron que el establecimiento de una gestión integrada no suponía en absoluto, como parecían pensar los participantes antes citados, que los funcionarios nacionales a cargo de este control cambiaran de estatuto y se

convirtiesen en funcionarios europeos. No era ése el objeto de esta disposición. La responsabilidad y la gestión del control de las fronteras exteriores seguirían correspondiendo a los Estados miembros, incluso en el marco de un sistema común integrado. El estatuto administrativo del personal no cambiaría.

- Varios Convencionales indicaron su acuerdo sobre el paso a la mayoría cualificada en el ámbito del asilo, a condición de que la legislación europea sólo afectara a normas mínimas. Otros, indicando su pleno apoyo al proyecto del Praesidium, argumentaron que esa sugerencia no era admisible, pues reduciría el ámbito ya cubierto por la legislación europea. Además, varios miembros apoyaron la sugerencia de un Convencional de expresar mejor la dimensión externa de la política de asilo, sin que eso suponga cambios en la articulación del capítulo interno de esta política.
- La cuestión de la inmigración también se trató en muchas intervenciones. Algunos Convencionales caracterizaron a la política europea, por sus pretensiones, como ambiciosa. No obstante, fue objeto de controversia la cuestión de saber si la base jurídica para la política de inmigración tenía que cubrir también el acceso al trabajo. Varios Convencionales solicitaron que esta cuestión fuera competencia de cada Estado miembro o que quedase regida por la regla de la unanimidad. Además, varios participantes subrayaron que el objeto de esta política no podía ser fijar cuotas de inmigración para cada Estado miembro.
- Algunos Convencionales cuestionaron la introducción del principio de solidaridad que figura en el artículo 13. Consideraron que esta disposición iba más allá del marco del asilo, inmigración y fronteras. Otros se preguntaron sobre el alcance práctico de este concepto de "solidaridad" o pidieron que se limitase a la solidaridad financiera. Algunos otros Convencionales, con todo, subrayaron la importancia de este artículo e indicaron su voluntad de que se mantuviera.

En materia de cooperación judicial en el ámbito del derecho civil, la principal cuestión planteada en el debate era la de saber en qué medida el voto por mayoría cualificada podría aplicarse a aspectos que afectasen al derecho de la familia. Muchos Convencionales sostuvieron la regla de la unanimidad para todos estos aspectos, mientras que otros reivindicaron un paso generalizado a la

mayoría cualificada. Algunos defendieron el enfoque transaccional del Praesidium, de que el voto por mayoría sólo se aplicase a la responsabilidad parental. Varias indicaron además que convendría, en cualquier caso, aclarar que el apartado 3 sólo se aplica dentro de los límites del artículo completo, sin crear competencia general separada para el derecho de familia. Por último, algunos convencionales se manifestaron en favor de una armonización del derecho civil material en algunos ámbitos que se indicarían explícitamente.

En cuanto a los artículos 15, 16 y 17, numerosos convencionales indicaron su apoyo en favor del equilibrio logrado por estos artículos. Un convencional, no obstante, consideró que el buen equilibrio entre el reconocimiento mutuo, cuya consagración constitucional elogiaba, y la aproximación de las legislaciones no era aún perfecto. No obstante, aparte de algunos convencionales en minoría que reclamaron la unanimidad para todo este sector (véase *supra*), había también algunos que la pedían sólo para el artículo 16 (derecho de procedimiento penal) o sólo sobre los "ámbitos centrales" del derecho penal. Otros participantes criticaron esta posición. Varios convencionales pidieron además que la aproximación del derecho de procedimiento penal (artículo 16) debería vincularse a una dimensión transfronteriza para excluir los aspectos puramente internos de este procedimiento. Algunos convencionales abogaron por una disposición que preservara las competencias de los Estados miembros para concluir acuerdos internacionales en materia de justicia y de policía.

Varios participantes acogieron favorablemente el artículo 17 relativo a la aproximación del derecho penal material. Algunos convencionales pidieron más ambición en este artículo, en concreto con vistas a la elaboración de una "base común" y no sólo de reglas mínimas. Otros convencionales tenían reservas sobre el alcance del segundo guión del artículo 17 (que permitiría la aproximación en todos los ámbitos de delincuencia que afecten a las políticas de la Unión); para ellos este guión era demasiado amplio y sugirieron que se precisara esta disposición mediante una segunda lista de ámbitos de delincuencia. De manera general, una convencional insistió en la necesidad de definir las competencias de la Unión con más precisión (se le respondió que los artículos propuestos alcanzarían ya una definición de competencias mucho más precisa y estrecha que la que tienen los artículos actuales).

Favorable acogida tuvieron los artículos sobre Europol y Eurojust, pese a algunas sugerencias de redacción sobre la descripción de las posibles tareas de dichos organismos (en el apartado 2 de los artículos respectivos). Con todo, algunos convencionales propusieron reforzar estos artículos previendo que la Constitución atribuyera directamente las tareas, y no se dejaran a la discreción del legislador, como está previsto por estos artículos del Praesidium. Otros, por el contrario, pidieron que se sometiera a la unanimidad la ampliación de las tareas de Europol.

La propuesta relativa a la Fiscalía europea (artículo 20) dio pie a un debate particularmente animado. Una serie de participantes manifestó su oposición a esta propuesta y subrayó que no estaban convencidos de las necesidades prácticas para la creación de una fiscalía ni de su compatibilidad con los diferentes sistemas penales nacionales. Consideraron que bastaba con desarrollar Eurojust. Un importante número de miembros, con todo, declaró su apoyo a la idea de una Fiscalía europea y, en varios casos, pidió que la creación de la Fiscalía se inscribiera como obligación resultante de la Constitución o que su establecimiento pudiera hacerse por mayoría cualificada (reforzada para algunos). Algunos miembros propusieron limitar este organismo a la instrucción de casos de fraude contra los intereses financieros de la Unión. Otros, por el contrario, mostraron su satisfacción con la redacción actual que deja gran libertad al legislador.

En sus conclusiones, el Sr. Bruton, presidente del Grupo X, manifestó en primer lugar su satisfacción por la acogida generalmente positiva y constructiva de los miembros respecto a las propuestas del Praesidium. Seguidamente recordó que si bien podría debatirse aún el lugar apropiado de las disposiciones relativas al Consejo Europeo y a los Parlamentos nacionales, con inclusión de sus cometidos en los mecanismos de evaluación, esas disposiciones, en sustancia, formaban parte del compromiso al que llegó el Grupo. Aun confirmando el propio principio de un derecho de iniciativa de un grupo de Estados miembros, así como el umbral de un cuarto, según él "razonable", el Sr. Bruton reconoció que convenía estudiar cómo podría funcionar en ese contexto el procedimiento de codecisión. Asimismo subrayó que el objeto del apartado 3 del artículo 14 no era prever una amplia armonización del derecho civil material, sino que el Praesidium quería sobre todo proponer una fórmula transaccional que permitiese avanzar mejor sobre el tema específico de la responsabilidad parental. En respuesta a las críticas hechas al artículo sobre el procedimiento



penal, el Sr. Bruton indicó, de todas formas, que el objetivo de este artículo sólo eran unas reglas mínimas y que la audición de expertos que había hecho el Grupo había puesto de manifiesto una necesidad práctica particular de aproximación de normas de procedimiento para mejor poder luchar contra la delincuencia transfronteriza. Además consideró que si se hacía una formulación progresiva de las normas mínimas en esta materia, en su día sería menos controvertida la idea de un fiscal europeo de lo que lo es hoy día; añadió que la vía intermedia propuesta por el Praesidium de crear una simple base jurídica facultativa, ejercida por unanimidad, le parecía la vía correcta a la luz del debate. El Sr. Bruton se consideró satisfecho del claro apoyo sobre el artículo relativo al derecho penal material, tomando nota sin embargo con atención de la preocupación de los que consideran delimitar mejor el campo del segundo guión; el Praesidium debería examinar posibles soluciones. En conclusión, el Sr. Bruton se congratuló en particular del hecho de que casi todos los representantes de los gobiernos hubieran participado en el debate de manera particularmente activa y constructiva.

## **2. Presentación de los proyectos de artículos**

### La vida democrática de la Unión

El vicepresidente Dehaene presentó los proyectos de artículos 33-37 que deberían incluirse dentro del esfuerzo de establecer una mayor transparencia sobre las actividades de la Unión y tendrían como objetivo acercar los ciudadanos a la Unión, estableciendo un diálogo entre las instituciones y la sociedad civil.

### La Unión y su entorno próximo

El vicepresidente Dehaene presentó el proyecto de artículo 42 sobre la Unión y su entorno próximo. Subrayó la naturaleza innovadora de este artículo que tenía como fin fijar un marco para las relaciones futuras entre la Unión y sus países vecinos basadas en acuerdos bilaterales.

### Pertenencia a la Unión y disposiciones generales y finales

El vicepresidente Dehaene presentó las disposiciones relativas al Título X de la Parte II de la Constitución sobre la pertenencia a la Unión, así como las de la Parte III relativa a las disposiciones generales y finales.

Llamó la atención sobre la importancia del Título X, dado que se refiere a todo lo que afecta a la calidad de miembro de la Unión: los requisitos de admisibilidad y el procedimiento para convertirse en miembro de la Unión, los motivos para la suspensión de los derechos de un Estado miembro a partir de la Constitución, así como el procedimiento para la retirada voluntaria de un Estado miembro de la Unión. Añadió que este título incorpora dos novedades importantes en relación a los Tratados actuales: establece expresamente los requisitos de admisibilidad para ser miembro de la Unión, así como la posibilidad de retirada voluntaria de un miembro de la Unión.

El vicepresidente se refirió seguidamente a las disposiciones de la Parte III, que recogen en parte disposiciones generales y finales de los Tratados actuales, introduciendo algunas modificaciones en algunas de ellas y que añaden dos disposiciones nuevas sobre la derogación de los Tratados actuales y sobre la sucesión de la nueva entidad "Unión Europea" a la Comunidad Europea y a la antigua Unión Europea. Este último añadido plasma en el Tratado el deseo de la Convención de que la Constitución no se limite a modificar los Tratados actuales, sino que los sustituya.

El vicepresidente indicó que la Convención estudiará los artículos presentados hoy en su sesión plenaria de los días 24 y 25 de abril y que el plazo para enviar las enmiendas es el 11 de abril próximo, a fin de que puedan tenerse en cuenta en la nota de análisis de la Secretaría.

Por último, el vicepresidente informó al pleno de que el Praesidium, previa reflexión, ha decidido no presentar un proyecto de texto sobre el método abierto de coordinación. El Praesidium está convencido de que la coordinación de las políticas nacionales está ya prevista, en particular, en los ámbitos de acción de apoyo, tal y como lo refleja el proyecto de artículo 15. El Praesidium teme que un nuevo artículo general sobre este método pueda debilitar, en lugar de fortalecer, la posibilidad de recurrir a ello, y que un artículo de este tipo introduzca un factor de confusión en la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros. El vicepresidente indicó que el Praesidium, con todo, sigue abierto a las posibles sugerencias de los convencionales.

### **3. Artículos 38 y 40: Las finanzas de la Unión**

#### **Introducción**

El Sr. Dehaene introdujo el debate recordando que el Praesidium debería adaptar aún el proyecto de artículos 38 a 40 a la vista de los debates en curso, así como de los resultados del círculo de debate sobre el procedimiento presupuestario presidido por el Sr. Christophersen, que debería terminar sus trabajos esa misma tarde. Anunció la creación de un nuevo círculo de debate sobre los recursos propios presidido por el Sr. Méndez de Vigo (cuyo mandato aprobado por el Praesidium se distribuyó durante la reunión, véase el doc. CONV 654/03).

El Sr. Dehaene seguidamente pasó revista a las 69 enmiendas presentadas, que expresan posturas muy diferentes unas de otras. Con todo, sacó algunas conclusiones:

- La propuesta de formalizar en la Constitución las perspectivas financieras, que fijarían topes obligatorios por categoría de gasto, en tanto que marco vinculante para el presupuesto anual, parece que cuenta con consenso.
- Los principios presupuestarios propuestos por el Praesidium en el proyecto de artículo 39 contaron con buena acogida; algunos proponen añadir el principio de suficiencia de medios que se trata actualmente en el apartado 4 del artículo 6 del Tratado de la Unión.
- En materia de recursos propios, se propusieron muchas enmiendas sobre dejar abierta la posibilidad de crear impuestos europeos.

Pero el mayor número de enmiendas se refería a los procedimientos de decisión, ya fuera en cuanto al sistema de recursos propios, de perspectivas financieras o incluso de presupuesto anual. Manifiestan lo más a menudo puntos de vista contradictorios.

## **Marcha de los trabajos en el círculo sobre el procedimiento presupuestario**

Antes de abrir el debate, el Sr. Dehaene preguntó al Sr. Christophersen que informara sobre la marcha de los trabajos del círculo de debate sobre el procedimiento presupuestario.

El Sr. Christophersen señaló que parecía que se estaba llegando a un consenso en el círculo sobre hacer figurar en la Constitución las perspectivas financieras, que así serían jurídicamente obligatorias. Esto permitiría una simplificación del procedimiento presupuestario, lo que supondría en particular la supresión de las diferencias de procedimiento entre los gastos obligatorios (GO) y los gastos no obligatorios (GNO).

Indicó seguidamente que el debate en el círculo había puesto de manifiesto la existencia de tres niveles que deberían tenerse en cuenta cuando se abordaran en la Constitución las modalidades concretas de inclusión del "marco financiero" (el círculo propuso además cambiar la denominación de las perspectivas por "marco financiero plurianual"). Se trata de saber qué disposiciones relativas a ese "marco financiero plurianual" deberían incluirse en la parte I de la Constitución, qué disposiciones deberían incluirse en la Parte II y, por último, lo que debería dejarse al sector del derecho derivado bajo forma de actos jurídicos que se adaptasen sobre la base de la Constitución.

La mayoría de los miembros considera que la parte I de la Constitución deberá contener un artículo específico sobre el "marco financiero" que debería contener los elementos siguientes:

- deberá especificar que el "marco financiero" constituye un marco vinculante para el presupuesto anual;
- deberá incluir el principio según el cual el "marco financiero" fija las cantidades vinculantes de los topes anuales de los créditos de compromiso por rúbrica dentro del límite de los recursos propios de la Unión;
- deberá también contener la base jurídica que habilite a las Instituciones a adoptar por un período dado el acto jurídico que contenga el propio "marco financiero" y, en consecuencia, el procedimiento de decisión. El círculo parece inclinarse en favor de un procedimiento con iniciativa de la Comisión, pero que sería una excepción de las consecuencias de la iniciativa de la Comisión en materia de voto en el Consejo. El Consejo, reunido al más alto nivel político, adoptaría por mayoría supercualificada, en el caso de que esa mayoría se definiera en la Constitución dentro de un contexto más amplio, o por mayoría cualificada, la ley sobre el marco financiero plurianual. Decidiría previo dictamen conforme del Parlamento Europeo.

La parte II de la Constitución debería contener:

- El principio según el cual el "marco financiero" establece no sólo la cantidad de los topes anuales de los créditos de compromiso por rúbrica, sino también la cantidad del tope anual de los créditos de pago. El número de rúbricas deberá limitarse, para no vaciar de contenido el presupuesto anual;
- el principio de un instrumento de flexibilidad cuyas modalidades se fijarán por el propio "marco";
- la duración del período cubierto por el "marco financiero" que deberá ser de al menos 5 años;
- un mecanismo para poner remedio al posible fracaso de procedimiento de adopción del "marco" y que podría consistir en la prórroga del último año del "marco" anterior;
- el principio según el cual la autoridad presupuestaria y la Comisión velarán por la disponibilidad de los medios financieros de los gastos que permitan a la Unión cumplir sus obligaciones jurídicas respecto a terceros.

Este grupo no ha llegado todavía a una conclusión sobre el procedimiento anual. Pero parecen despejarse algunos elementos que podrían formar la base de un consenso:

- La Comisión presentaría el proyecto de presupuesto; esto implica en concreto que podría modificar su propuesta hasta la fase de conciliación. Esto no prejuzga las reglas de voto en el Consejo.
- La distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios se suprimirá. Esta supresión quedará subordinada al fortalecimiento de la disciplina presupuestaria a través de la formalización del "marco financiero" en la Constitución y, muy en particular, a la incorporación del principio según el cual la autoridad presupuestaria y la Comisión velarán por la disponibilidad de los medios financieros necesarios que permitan a la Unión cumplir sus obligaciones jurídicas respecto a terceros.
- El procedimiento deberá formalizar los mecanismos de concertación desarrollados en la práctica.
- El procedimiento podrá abreviarse: se iniciaría el 1 de septiembre y concluiría hacia mediados de diciembre. Incluiría una única lectura por cada institución, Parlamento y Consejo, y una fase de conciliación.

Hay división de opiniones en el círculo sobre el procedimiento que deberá tenerse en cuenta caso de que no hubiera acuerdo entre las dos instituciones.

## **Debate**

En lo que se refiere al procedimiento de adopción del sistema de recursos propios, había división de opiniones entre los convencionales entre los que querían cambiar el procedimiento y los que querían mantenerlo tal cual está. Un buen número de convencionales consideró que el mantenimiento del procedimiento actual, que exige no sólo la unanimidad del Consejo sino también la ratificación nacional, podría poner en peligro la capacidad de la Unión de financiar sus políticas en el futuro. Otros convencionales, por el contrario, defendieron el mantenimiento del procedimiento actual para salvaguardar en particular las competencias de los parlamentos nacionales en la materia.

Muchos convencionales están a favor de un fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo en el procedimiento.

Los que desean una flexibilización del procedimiento de adopción del sistema de recursos propios señalaron que el procedimiento actual no parece adecuado para permitir la creación de nuevos recursos "verdaderamente" propios más allá de las contribuciones nacionales. Es en ese sentido que algunos convencionales mantenían la idea de abrir la posibilidad de establecer impuestos europeos. Algunos participantes propusieron un doble procedimiento: el procedimiento actual para la fijación del tope de recursos y un procedimiento más flexible para los demás elementos del sistema de recursos. Otros se manifestaron en favor del mantenimiento del procedimiento actual: esto ha permitido introducir nuevos recursos en el pasado.

Cuenta con amplio consenso la propuesta del Praesidium de formalizar las perspectivas financieras en la Constitución. Estas perspectivas fijarían los topes de gastos por rúbrica, que se convertirían así en un marco jurídicamente obligatorio para el presupuesto anual. Había división de opiniones en lo que se refiere al procedimiento. Numerosos participantes consideraron que el Consejo debería tener un papel preponderante en la definición de las perspectivas. Algunos convencionales sugirieron utilizar el procedimiento de codecisión. Algunos consideran que el Consejo deberá decidir por unanimidad al menos los topes de gasto por rúbrica.

Sobre la duración de las perspectivas, varios convencionales desearían que coincidiesen con el mandato político del Parlamento y de la Comisión.

Muchos convencionales se declararon en favor de la supresión de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios. Para algunos de ellos, esta supresión queda subordinada, con todo, a dos condiciones: por una parte, los topes de gastos por rúbrica deberían ser jurídicamente obligatorios mediante la formalización de las perspectivas financieras en la Constitución y, por otra, debería constar en la Constitución el principio por el que el presupuesto deberá prever créditos necesarios para cubrir las obligaciones jurídicas con respecto a terceros.

Estas mismas condiciones permitirían, según estos oradores, que el procedimiento anual se simplifique sobre la base de la codecisión. Además se llegó a un amplio consenso en favor de la idea de reestructurar el procedimiento presupuestario anual sobre la base de una codecisión simplificada. Sin embargo aparecieron divergencias en lo que se refiere al mecanismo para zanjar en el caso de que no hubiera acuerdo entre el Parlamento y el Consejo. Algunos desearían que el Parlamento tuviera la última palabra, como es el caso en el procedimiento actual para los gastos no obligatorios. Otros propusieron que se inscribiera en el presupuesto la cantidad más baja de las que se propusieran.

Algunos participantes desearon que se previeran modalidades específicas de procedimiento en lo que se refiere a la política exterior y de seguridad común.

Algunos defendieron la idea de atribuir la iniciativa a la Comisión tanto en lo que se refiere a las perspectivas como en lo que se refiere al presupuesto anual, sin por ello prejuzgar las reglas de toma de decisión en el Consejo.

Un buen número de convencionales consideró que hay una lógica de conjunto en los procedimientos presupuestarios y que es dentro del marco de esa lógica donde debe tenerse en cuenta el equilibrio institucional. Algunos defendieron un enfoque institucional según el cual el Consejo debería tener la última palabra en lo que se refiere a los ingresos y el Parlamento en lo que se refiere a los gastos.

Parecen contar con un amplio consenso los principios presupuestarios propuestos por el Presidium en el artículo 39. Sin embargo, algunos convencionales propusieron añadir el principio de suficiencia de medios cubierto actualmente por el apartado 5 del artículo 6 del TUE.

Algunos participantes insistieron en el principio de unidad del presupuesto y defendieron la presupuestación del Fondo Europeo de Desarrollo.

### **Conclusiones**

El Sr. Dehane subrayó que los convencionales habían confirmado con sus intervenciones las mismas conclusiones que podrían sacarse de las enmiendas presentadas, en particular:

- en lo que se refiere al sistema de recursos propios, muchos convencionales se inquietaban del porvenir de la financiación de la Unión en el caso de que se mantuvieran la unanimidad en el Consejo y la obligación de la rectificación nacional. Sin embargo algunos participantes defendieron firmemente el mantenimiento del procedimiento actual;
- hay consenso sobre la propuesta de formalizar las perspectivas financieras en la Constitución. Muchos oradores deseaban que la duración del marco financiero coincidiera con el mandato de las Instituciones;
- parece que se aceptan los principios presupuestarios propuestos;
- por lo que se refiere al procedimiento anual se manifestó una petición de simplificación. La distinción entre los gastos obligatorios y los gastos no obligatorios parece que puede abandonarse bajo ciertas condiciones. Podrían preverse para la PESC procedimientos específicos.

### **4. Turno de preguntas**

En respuesta a las preguntas planteadas respectivamente por el Sr. Fayot y el Sr. Einem, el Vicepresidente Dehane indicó que:



- el encuentro entre el Presidente de la Convención y el del Consejo Europeo de 16 de abril es el que estaba previsto anteriormente para el 20 de marzo y que había debido aplazarse debido a los acontecimientos internacionales. Estos encuentros responden al mandato de Laeken. El Presidente presentará un informe oral al Consejo Europeo. Éste podrá, en su debate, aportar alguna aclaración útil, sin que eso suponga que da "orientaciones" a la Convención.
  - en la fase final de la convención, cuando será necesario llegar a un consenso sobre el conjunto del texto, habrá que establecer un nuevo método de trabajo.
-

**Sesión plenaria del jueves 3 y viernes 4 de abril de 2003**

**LISTA DE ORADORES**  
**según orden de intervención**

*Jueves, 3 de abril*

**1. Debate sobre el proyecto de artículos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia  
(CONV 614/03, CONV 644/03)**

Sra. Teija TIILIKAINEN - Finlandia (Gobierno)  
Sr. Frans TIMMERMANS - Países Bajos (Parlamento)  
Sr. Jan KOHOUT - República Checa (Gobierno)  
Sr. Alberto COSTA - Portugal (Parlamento)  
Sr. Dick ROCHE - Irlanda (Gobierno)  
Sr. António VITORINO – Comisión  
Sr. Paraskevas AVGERINOS - Grecia (Parlamento)  
Sr. Peter HAIN - Reino Unido (Gobierno)  
Sr. Andrew DUFF - Parlamento Europeo  
Sr. Alain LAMASSOURE - Parlamento Europeo  
(*Tarjeta azul: Voggenhuber, Abitbol, Meyer*)  
Sr. Rytis MARTIKONIS - Lituania (Gobierno)  
Sra. Marietta GIANNAKOU - Grecia (Parlamento)  
Sr. Timothy KIRKHOPE - Parlamento Europeo  
Sr. Oguz DEMIRALP - Turquía (Gobierno)  
Sr. Erwin TEUFEL - Alemania (Parlamento)  
Sr. John CUSHNAHAN - Parlamento Europeo  
Sr. Göran LENNMARKER - Suecia (Parlamento)  
Sra. Neli KUTSKOVA - Bulgaria (Gobierno)  
(*Tarjetas azules: Gerhards, Cushnahan,*)  
Sr. Esko HELLE - Finlandia (Parlamento)  
Sr. George KATIFORIS - Grecia (Gobierno)  
Sr. Ben FAYOT - Luxemburgo (Parlamento)  
Sr. Manuel LOBO ANTUNES - Portugal (Gobierno)  
Sr. Jürgen MEYER - Alemania (Parlamento)  
Sra. Danuta HÜBNER – Polonia (Gobierno)  
Sr. Gianfranco FINI - Italia (Gobierno)  
Sr. Hannes FARNLEITNER - Austria (Gobierno)  
Sr. Franc HORVAT - Eslovenia (Parlamento)  
Sr. René van der LINDEN - Países Bajos (Parlamento)  
(*Tarjetas azules: Van Lancker, Mac Cormick, Mendez de Vigo, Badinter, Stuart*)  
Sr. Elmar BROK - Parlamento Europeo  
Sr. Dominique de VILLEPIN - Francia (Gobierno)  
Sr. Algirdas GRICIUS - Lituania (Parlamento)  
Sr. Henning CHRISTOPHERSEN - Dinamarca (Gobierno)  
Sr. Jan FIGEL - República Eslovaca (Parlamento)  
Sr. Eugen BÖSCH - Austria (Parlamento)

Sr. Johannes VOGGENHUBER - Parlamento Europeo  
*(Tarjetas azules: MacIennan of Rogart, Roche, Würmeling)*  
 Sr. Peter SERRACINO-INGLOTT - Malta (Gobierno)  
 Sra. Hanja MAIJ-WEGGEN - Parlamento Europeo  
 Sra. Eduarda AZEVEDO - Portugal (Parlamento)  
 Sr. Dimitij RUPEL - Eslovenia (Gobierno)  
 Sra. Elena PACIOTTI - Parlamento Europeo  
 Sr. Vytenis ANDRIUKAITIS - Lituania (Parlamento)  
 Sr. Edmund WITTBRODT - Polonia (Parlamento)  
 Sr. Péter BALÁZS - Hungría (Gobierno)  
 Sra. Sylvia-Yvonne KAUFMANN - Parlamento Europeo  
 Sr. Pierre LEQUILLER - Francia (Parlamento)  
 Sr. Puiu HASOTTI - Rumania (Parlamento)  
*(Tarjetas azules: MacIennan of Rogart, Teufel, MacCormick)*  
 Sr. Joschka FISCHER - Alemania (Gobierno)  
 Sra. Gisela STUART - Reino Unido (Parlamento)  
 Sr. Diego LÓPEZ GARRIDO - España (Parlamento)  
 Sr. Alfonso DASTIS - España (Gobierno)  
 Sra. Cristiana MUSCARDINI - Parlamento Europeo  
 Sr. Rihards PIKS - Letonia (Parlamento)  
 Sr. Jens-Peter BONDE - Parlamento Europeo  
 Sra. Hildegard PUWAK - Rumania (Gobierno)  
*(Tarjetas azules: Roche, Lennmarker, van Eekelen, Duff, MacCormick)*  
 Sra. Lena HJELM-WALLÉN - Suecia (Gobierno)  
 Sr. Caspar EINEM - Austria (Parlamento)  
 Sr. Gijs de VRIES - Países Bajos (Gobierno)  
 Sr. Antonio TAJANI - Parlamento Europeo  
 Sr. Hubert HAENEL - Francia (Parlamento)  
 Sra. Anne VAN LANCKER - Parlamento Europeo  
 Sr. David HEATHCOAT-AMORY - Reino Unido (Parlamento)  
 Sr. Henrik HOLOLEI - Estonia (Gobierno)  
 Sr. Alexandru ATHANASIU - Rumania (Parlamento)  
 Sr. Sören LEKBERG - Suecia (Parlamento)  
*(Tarjetas azules: Vitorino, Christophersen, Würmeling, Peltomaki, Hain, MacCormick, Dybkjaer, Meyer, Einem, Bruton)*

*Viernes, 4 de abril*

### **3. Debate sobre el proyecto de artículos relativos a las finanzas (CONV 602/03, CONV 643/03)**

Sr. Henning CHRISTOPHERSEN - Dinamarca (Gobierno)  
 Sr. Pierre LEQUILLER - Francia (Parlamento)  
 Sr. Alfonso DASTIS - España (Gobierno)  
 Sr. Andrew DUFF - Parlamento Europeo  
 Sr. Jürgen MEYER - Alemania (Parlamento)  
 Sra. Danuta HÜBNER - Polonia (Gobierno)  
 Sr. Michel BARNIER - Comisión  
 Sr. Elmar BROK - Parlamento Europeo  
 Sr. Göran LENNMARKER - Suecia (Parlamento)  
 Sr. Alain LAMASSOURE - Parlamento Europeo

Sra. Hanja MAIJ-WEGGEN - Parlamento Europeo  
Sr. Hans Martin BURY - Alemania (Gobierno)  
Sr. Josep BORRELL - España (Parlamento)  
Sr. Peter HAIN - Reino Unido (Gobierno)  
*(Tarjetas azules : Tomlinson, Lennmarker, Fayot)*  
Sr. Valdo SPINI - Italia (Parlamento)  
Sr. Guntars KRASTS - Letonia (Parlamento)  
Filadelfio BASILE - Italia (Parlamento)  
Sr. Carlos CARNERO GONZÁLEZ - Parlamento Europeo  
Sr. Guilherme NAZARE PEREIRA - Portugal (Parlamento)  
Sr. Pierre CHEVALIER - Belgique (Gobierno)  
Sra. Cristiana MUSCARDINI - Parlamento Europeo  
Sr. Vytenis ANDRIUKAITIS - Lituania (Parlamento)  
Sr. Roberts ZILE - Letonia (Gobierno)  
Sr. Franc HORVAT - Eslovenia (Parlamento)  
Sr. Erwin TEUFEL - Alemania (Parlamento)  
Sra. Lena HJELM-WALLÉN - Suecia (Gobierno)  
Sr. Gijs de VRIES - Países Bajos (Gobierno)  
Sra. Pascale ANDREANI - Francia (Gobierno)  
Sr. Manuel LOBO ANTUNES - Portugal (Gobierno)  
Sr. Sören LEKBERG - Suecia (Parlamento)  
Sr. Esko SEPPÄNEN - Parlamento Europeo  
Sra. Marta FOGLER - Polonia (Parlamento)  
Sra. Teija TIILIKAINEN - Finlandia (Gobierno)  
Sr. Hannes FARNLEITNER - Austria (Gobierno)  
*(Tarjetas azules: Demetriou, Barnier)*

---