

CONV 424/02

WG IX 13

INFORME

del: Presidente del Grupo IX "Simplificación"
a los: Miembros de la Convención

Asunto: Informe final del Grupo IX "Simplificación"

INTRODUCCIÓN

El Grupo, tras sus trabajos, ha podido comprobar una cosa: no hay nada más complicado que la simplificación. En efecto, la simplificación de los instrumentos y procedimientos de la Unión que persigue la Convención es una operación con repercusiones considerables que tienen relación directa con el nivel de democracia de nuestras instituciones.

El sistema de la Unión, tal y como lo conocemos, es poco "legible", poco comprensible para los ciudadanos. Ahora bien, la posibilidad de criticar el sistema es uno de los factores clave de la democracia. Es preciso que los ciudadanos puedan comprender el sistema para definir sus problemas, criticarlo y, a la postre, controlarlo.

Simplificar significa, pues, en primer lugar "hacer legible", pero también garantizar que actos con la misma fuerza jurídico-política tengan el mismo fundamento en cuanto a su legitimidad democrática. La legitimidad democrática de la Unión se basa en los Estados y en los pueblos; por consiguiente, un acto con carácter legislativo tiene que proceder siempre de los órganos que representan a los Estados y a los pueblos, a saber, el Consejo y el Parlamento. Es preciso, entonces, revisar los procedimientos para garantizar que respetan este principio simple: los actos que tengan la misma naturaleza y el mismo efecto jurídico tienen que elaborarse siguiendo el mismo procedimiento democrático.

Esto nos lleva directamente a una jerarquía más clara de normas, consecuencia de una mejor separación de poderes. Y ello no con el fin de homenajear a Montesquieu, sino en aras de la democracia.

Traducir dichos principios en propuestas concretas ha sido la ardua tarea del Grupo que, antes de iniciar el debate de sus recomendaciones a la Convención, escuchó a expertos avezados de la práctica comunitaria de los instrumentos y procedimientos.¹

El informe del Grupo aborda por separado la simplificación de los instrumentos, con inclusión de la jerarquía de las normas, y la simplificación de los procedimientos legislativos y presupuestarios.

El informe presenta recomendaciones que contaron con un amplio respaldo dentro del Grupo. Un breve resumen de las demás propuestas oídas se presenta en el Anexo II.

En los debates del Grupo se abordaron algunas cuestiones que no pertenecían a su mandato. En el Anexo III figuran aquéllas que el Grupo consideró necesario transmitir al pleno de la Convención.

¹ En el Anexo I figura una lista de los expertos oídos por el Grupo.

Parte I

SIMPLIFICACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DE LOS ACTOS DE LA UNIÓN

I. SIMPLIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE LA UNIÓN

A) **Simplificación del número de instrumentos de la Unión**

La Unión cuenta actualmente con 15 instrumentos jurídicos diferentes. Algunos de estos instrumentos, aunque lleven nombres diferentes, tienen efectos similares. El Grupo considera que el número de instrumentos jurídicos a disposición de las instituciones de la Unión deberá reducirse significativamente, a fin de fortalecer los fundamentos democráticos del orden jurídico de la Unión gracias a una mejor posibilidad de lectura del sistema. Con todo, esa reducción no debe ir en detrimento de la flexibilidad y eficacia de los instrumentos. Tampoco debe impedir la introducción de especificaciones particulares sobre el uso de un instrumento u otro en un ámbito determinado. El Grupo propone limitar los instrumentos de la Unión de la manera siguiente:

1. Instrumentos obligatorios

a) Reglamento (que se propone llamar "ley de la Unión Europea" - "ley UE" en el futuro) ¹

Se trataría de un acto de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros. Su definición correspondería a la que existe actualmente en el artículo 249 del TCE.

b) Directiva (que se propone llamar "ley marco de la Unión Europea" - "ley marco UE" en el futuro)

¹ La "ley" abarcaría igualmente algunas materias que actualmente son objeto de decisiones "sui generis" (en alemán "Beschluss"), que no tienen destinatarios y se utilizan actualmente, entre otras cosas, para la adopción de programas financieros o de acción en el marco de las competencias complementarias.

La directiva se definiría como un acto que vincula a los Estados miembros en cuanto a los resultados que hay que lograr, pero dejando a las instancias nacionales la competencia sobre la forma y los medios. Su definición correspondería a la de la directiva que se prevé en el artículo 249 del Tratado.

c) **Decisión**

La decisión sería un acto obligatorio en todos sus elementos. Podría designar destinatarios o no. Cuando tuviera destinatarios, sería obligatoria para ellos. La definición de decisión sería, en consecuencia, más amplia de la que establece actualmente el artículo 249 del Tratado, que prevé que la decisión tenga siempre destinatarios ¹. No constituye un acto legislativo.

2. **Instrumentos no obligatorios**

d) **Recomendación**: Se definiría como un acto sin carácter vinculante (la misma definición que la que figura en el artículo 249 del TCE).

e) **Dictamen**: Se definiría también como un acto sin carácter vinculante (sin cambios en relación con el artículo 249 actual).

El Grupo sugiere que la primera parte del tratado constitucional contenga un artículo que enumere y defina estos cinco tipos de instrumentos de la Unión. A ellos habría que añadir los reglamentos tal como se definen más adelante (véase la parte C).

B) Ámbito de aplicación de los instrumentos jurídicos de la Unión

El Grupo sugiere aplicar la nueva tipología de instrumentos definida en A) tanto a los ámbitos cubiertos actualmente por el Tratado CE como en el ámbito cubierto actualmente por el Título VI del Tratado de la Unión Europea (cooperación policial y judicial en materia penal).

¹ Esta decisión redefinida podría ser de especial utilidad en el ámbito de la PESC, como se explica más adelante en la parte B. De tal modo, la decisión sería un instrumento flexible que podría aplicarse en múltiples casos, por ejemplo para los nombramientos, para ciertas medidas en materia de competencia o de ayudas públicas, etc.

Así, las "decisiones marco" y las "decisiones" previstas en el Título VI se convertirían, respectivamente, en "directivas" ("leyes marco") y "reglamentos" ("leyes").

Actualmente, la única diferencia entre los dos tipos de actos es que los primeros no tienen efecto directo. Le corresponde al Grupo X estudiar si este tipo de actos adoptados en el ámbito del Título VI tiene que tener efecto directo. Con todo, el Grupo considera que seguiría siendo posible prever en el nuevo tratado la especificidad de no tener efecto directo en el caso de los instrumentos adoptados en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, si estimara que así debe ser.

En lo que se refiere a los convenios del Título VI del TUE (letra d) del apartado 2 del artículo 34), se suprimirían y se sustituirían por uno de los instrumentos mencionados en A), reglamentos ("leyes") en la mayoría de los casos. Varias razones abogan por dicha supresión: el instrumento convenio se ha utilizado rara vez desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam; la mayoría de los convenios no han entrado en vigor, y en la mayor parte de los casos han sido sustituidos por reglamentos.

Por lo que se refiere al Título V del Tratado de la Unión Europea, el Grupo está de acuerdo en la necesidad de mantener las especificidades de los instrumentos en este ámbito. No obstante, la mayor parte de los miembros estima innecesario mantener una denominación específica para los instrumentos en este ámbito (es decir, las "estrategias comunes", las "acciones comunes" y las "posiciones comunes").

El Grupo recomienda sustituir estos tres instrumentos por el de la "decisión PESC", tal y como se define anteriormente en A), a condición de que se precise mejor su contenido. Recomendamos también que se mantenga el mecanismo actual según el cual el Consejo adopta por mayoría cualificada las "acciones comunes" y "posiciones comunes" que ejecutan una "estrategia común", así como toda

"decisión" por la que se aplique una "acción común" o una "posición común" (apartado 2 del artículo 23 del TUE). Por consiguiente, debe preverse en el tratado que lo que cabría definir como "decisiones de ejecución PESC" (*FSCP implementing decisions*) de una "decisión PESC" adoptada por el Consejo Europeo o por el Consejo por unanimidad las adopte el Consejo por mayoría cualificada.¹

C) Cambio de denominación

El Grupo sugiere cambiar la denominación de los dos instrumentos legislativos por excelencia, es decir, sustituir los "reglamentos" por "leyes de la Unión Europea" ("ley UE") y las "directivas" por "leyes marco de la Unión Europea" ("ley marco UE"). En caso de que se tuviera en cuenta la sugerencia del Grupo de introducir una jerarquía de normas (véase, más adelante, el punto II), podría reservarse la denominación de "reglamento" para la adopción de actos "delegados"² y de actos de ejecución, es decir, en general para los actos de carácter normativo que no son actos legislativos. La decisión quedaría asimismo reservada para los actos no legislativos.

D) Actos atípicos

Por lo que se refiere a los actos empleados por las instituciones pero no previstos en el tratado y carentes en principio de valor jurídico obligatorio (resoluciones, conclusiones, declaraciones, etc.), el Grupo consideró que la simplificación de dichos actos debería hacerse con prudencia a fin de salvaguardar la flexibilidad necesaria en su utilización.

El Grupo sugiere introducir en el tratado la regla de que el legislador (Parlamento/Consejo) se abstendrá de adoptar actos atípicos en un tema cuando se le hayan presentado propuestas o

¹ En todo caso, el Grupo subraya que los Grupos "Acción Exterior" y "Libertad, Seguridad y Justicia" deberán estudiar la aplicación de estos principios a los ámbitos cubiertos por los títulos V y VI del Tratado.

² Los efectos del reglamento podrían ser diferentes según se adoptara sobre la base de una "ley" o de una "ley marco".

iniciativas legislativas sobre el mismo tema. En efecto, la utilización de actos atípicos en los ámbitos legislativos puede dar la impresión errónea de que la Unión legisla mediante la adopción de instrumentos atípicos.

E) Armonización y uniformización de la redacción de los artículos del tratado que atribuyen competencias de actuación a las instituciones

El Grupo sugiere uniformar y aclarar en el aspecto lingüístico las bases jurídicas previstas en el tratado, por ejemplo evitando utilizar el mismo término con diferentes significados, utilizando únicamente la palabra "medida" cuando se quiera dejar a las instituciones la elección del instrumento que vaya a adoptarse, suprimiendo el empleo genérico de las palabras "decisión" o "directiva". El Grupo recomienda a la Convención decidir que se lleven a cabo las adaptaciones técnicas necesarias en las bases jurídicas del tratado a fin de uniformar y aclarar desde el punto de vista lingüístico la terminología utilizada. No obstante, el Grupo considera que este trabajo de uniformización y aclaración deberá hacerse con prudencia, caso por caso y sin que ello afecte al equilibrio institucional resultante de las opciones políticas efectuadas por la Convención.

F) Método abierto de coordinación

Procede dar rango constitucional al método abierto de coordinación, que se refiere a la acción concertada de los Estados miembros al margen de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión. Cabe destacar que no debe confundirse este método con las competencias de coordinación atribuidas a la Unión por diversas bases jurídicas, especialmente en materia económica y de empleo.

II. JERARQUÍA DE LOS ACTOS DE LA UNIÓN

Habida cuenta de las particularidades del sistema institucional de la Unión, es difícil proceder a una delimitación clara y distinta, al igual que la que existe en los sistemas nacionales, entre lo que depende del legislativo y lo que depende del ejecutivo. El Grupo consideró que es posible, no obstante, establecer una delimitación más clara en relación a la situación actual, basada en los principios enunciados en la parte introductoria del presente documento.

El Grupo propone hacer más clara la jerarquía de las normas comunitarias adoptadas sobre la base del tratado delimitando, en la medida de lo posible, lo que depende del legislativo y añadiendo una nueva categoría de normas: los actos delegados.

En efecto, en la Convención se ha criticado a menudo el exceso de detalle de la legislación comunitaria. 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.

Para poner remedio a esta situación, el Grupo propone 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.

Así las cosas, el Grupo propone considerar tres niveles en lo que se refiere a la adopción de los actos dentro del marco de la Unión Europea:

1) Actos legislativos: se trata de actos adoptados sobre la base del tratado y que contienen los elementos esenciales de un ámbito determinado.

2) Actos "delegados": se trata de actos que desarrollan con detalle un acto legislativo determinado o que modifican algunos elementos del acto legislativo, siempre dentro del marco de una habilitación definida por el legislador. Tal sería, por ejemplo, el caso cuando el legislador considerara que los elementos esenciales por él definidos de un ámbito determinado requieren un desarrollo legislativo que puede delegarse, al tiempo que somete dicha delegación a limitaciones y a un mecanismo de control que el propio legislador determinara en el acto legislativo.

3) Actos de ejecución: se trata de actos de ejecución de actos legislativos o de actos "delegados" o previstos en el propio tratado. Al igual que en el caso de los actos delegados, corresponde al legislador determinar si es preciso adoptar a escala de la Unión actos de ejecución de los actos legislativos o delegados y en qué medida, así como, en su caso, el mecanismo de comitología (artículo 202 del TCE) que deberá acompañar a dichos actos.

Será el acto legislativo, y en consecuencia el legislador, quien decida caso por caso y en qué medida es necesario recurrir a actos "delegados" o a actos de ejecución, o ambos, y cuál sería su alcance.

A) Actos legislativos

- a) Definición: los actos legislativos se adoptan directamente sobre la base del tratado y contienen los elementos esenciales y las opciones políticas fundamentales en un ámbito determinado. El alcance de dicho concepto es algo que determinará caso por caso el legislador.

En consecuencia corresponde al legislador determinar el grado de detalle de un acto legislativo en un sector determinado y si algunos elementos de dicho acto deben delegarse mediante actos "delegados", y en tal caso, en qué medida.

- b) Procedimiento de adopción: la codecisión deberá ser la regla general de adopción de los "actos legislativos". Una vez que se haya hecho constar este principio en la primera parte del tratado constitucional, convendría revisar en consecuencia las bases jurídicas de la segunda parte, aunque, claro está, podrían preverse excepciones ¹.
- c) Tipo de actos: "leyes" y "leyes marco".

B) Actos "delegados"

- a) Definición: los actos legislativos pueden disponer que se delegue en la Comisión la facultad de adoptar actos delegados. La delegación puede ir desde la reglamentación de los elementos técnicos o detallados que desarrollan un acto legislativo hasta la adaptación ulterior de algunos elementos del propio acto legislativo.

El propio acto legislativo, y en consecuencia el legislador, determina si hay recurrir o no a un acto delegado. Fija asimismo, de manera formal, los objetivos, el contenido y alcance de la habilitación y que establezca los mecanismos de control a disposición del legislador.

¹ Véase más adelante el punto II B d).

- b) Mecanismos de control: a través de los actos delegados, el legislador delega una competencia que le es propia. En consecuencia, debe estar seguro de poder controlar su uso. El tratado deberá poner a disposición del legislador mecanismos de control eficaces.

Como ejemplo, estos mecanismos podrían consistir en:

- derecho de evocación (*call back*): consistiría en poder recuperar la capacidad de legislar en la materia en caso de que se sobrepasara la habilitación (*ultra vires*) o cuando se trate de cuestiones especialmente delicadas desde el punto de vista político, o con importantes repercusiones financieras;
- plazo de silencio: las disposiciones entrarían en vigor si, transcurrido un plazo determinado, el legislador no expresase objeciones;
- cláusula de suspensión (*sunset clause*): las disposiciones del acto delegado tendrían una duración limitada; una vez pasado este plazo, el legislador debería renovar la habilitación.

En cualquier caso, el Tribunal de Justicia mantendría su competencia a tenor del artículo 230 del TCE para pronunciarse sobre toda posible violación de las condiciones establecidas en la habilitación.

- b) Procedimiento de adopción: por la Comisión como regla general, y en casos particulares debidamente justificados, por el Consejo por mayoría cualificada.
- c) Tipos de actos: reglamentos delegados ¹.

C) Actos de ejecución

- a) Definición: se trata de actos de ejecución de actos legislativos, de actos "delegados" o previstos en el propio tratado.

¹ El reglamento podría adoptarse sobre la base de una "ley" o de una "ley marco".

b) Procedimiento: actualmente el principio de base del Tratado es que la adopción de los actos de ejecución corresponde a los Estados miembros (artículos 10 del TCE). Cuando es necesaria una ejecución por parte de la Unión, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, el procedimiento seguiría siendo el siguiente: adopción por la Comisión (la regla), con o sin mecanismos de control por parte de los Estados miembros (comitología) o por el Consejo (la excepción), cuando éste ejerce funciones ejecutivas. Se estudió en el Grupo la idea de introducir en el tratado la posibilidad de conferir a autoridades de regulación la adopción de determinados actos de ejecución.

No obstante, el Grupo estima que si se decidiera la creación de una nueva categoría de actos delegados, podría preverse aligerar algunos procedimientos de comitología ¹. Con todo hay que señalar que su posible modificación no depende directamente del tratado sino del Derecho derivado, concretamente de la Decisión sobre los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, adoptada sobre la base del artículo 202 del TCE. En consecuencia, esta cuestión supera el mandato del Grupo de trabajo ².

c) Tipo de actos: reglamento de ejecución o decisión de ejecución.

*

* *

Por último, el Grupo llama la atención sobre el hecho de que en algunos casos las instituciones adoptan directamente, sobre la base del Tratado, actos que no son actos legislativos. Se trata en particular de:

¹ Debería estudiarse, en particular, si debería modificarse o suprimirse el procedimiento de comité de reglamentación que implica un *call back*.

² El artículo 202, junto con los artículos 10 y 211, plantea la cuestión del ejercicio de las funciones ejecutivas a escala de la Unión, cuestión que supera el mandato del Grupo y que deberá abordar la Convención dentro del marco del debate sobre las instituciones. (Véase el Anexo III).

- medidas de organización interna, por ejemplo los reglamentos internos de las instituciones o la fijación de las retribuciones, los complementos salariales y las pensiones de los miembros de la Comisión y del Tribunal de Justicia, o de la fijación de las condiciones de contratación y de las retribuciones, complementos salariales y pensiones de los miembros del Tribunal de Cuentas, etc.
- nombramientos, por ejemplo el nombramiento de los miembros del Comité Económico y Social o del Comité de las Regiones
- casos en que las instituciones actúan como autoridad técnica, por ejemplo, las medidas que la Comisión adopta en el ámbito de la competencia y del control de las ayudas públicas, o determinadas funciones atribuidas al BCE
- casos en que las instituciones ejercen funciones ejecutivas y desarrollan con detalle las opciones políticas ya expresadas en el tratado en un ámbito determinado.

El Grupo sugiere que los actos de estas características que adopten las instituciones tengan la forma de decisión o de reglamento

Parte II

SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

A) Introducción

El Grupo constató que el elevado número de procedimientos diferentes que figuran en el tratado (una treintena) se explicaba por la variedad de consultas de diversas instituciones u órganos

(Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, BCE, etc.), así como por las dos modalidades principales de voto en el Consejo (unanimidad o mayoría cualificada). Si se hace abstracción de estos elementos y se tienen en cuenta sólo los respectivos papeles del Parlamento Europeo y del Consejo, los procedimientos de decisión quedan reducidos esencialmente a cinco, es decir, la codecisión, la cooperación, el dictamen simple, el dictamen conforme del Parlamento así como la toma de decisión sólo por el Consejo. Estos cinco procedimientos sirvieron de base para las reflexiones del Grupo.

El Grupo recomienda que los procedimientos de decisión se enumeren en la primera parte del tratado constitucional y se describan en la misma sus elementos esenciales, mientras que la descripción detallada de su funcionamiento figura en la segunda parte.

B) Procedimiento de codecisión (artículo 251 del TCE):

El Grupo considera que la codecisión funciona bien en general. No obstante, el Grupo considera que es posible realizar algunas mejoras y en consecuencia recomienda:

a) Generalización del voto por mayoría cualificada en el Consejo en todos los casos en los que se aplique el procedimiento de codecisión

Salvo en tres casos, el Consejo decide por mayoría cualificada durante el procedimiento de codecisión. El Grupo está de acuerdo en que la lógica del procedimiento de codecisión exige un voto por mayoría cualificada en el Consejo en todos los casos.

b) Flexibilización de la composición del Comité de Conciliación

La composición del Comité de Conciliación está fijada actualmente por el tratado (apartado 4 del artículo 251): está compuesto por "los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo". En una Unión ampliada, el Comité de Conciliación pasaría de 30 a 50 miembros.

Una amplia mayoría del Grupo propone ofrecer la posibilidad de que la composición del Comité de Conciliación sea más flexible. El tratado debe permitir al Consejo y al Parlamento decidir el número de sus representantes en el Comité, siempre respetando el principio de paridad entre las dos instituciones.

c) Modificaciones lingüísticas

Habida cuenta de que el procedimiento llamado de "codecisión" se presenta como el procedimiento legislativo principal, se sugiere optar en el tratado constitucional por la denominación siguiente: procedimiento legislativo. Esta denominación podría también sustituir a las referencias al artículo 251 en el tratado. Sin embargo, algunos miembros del Grupo manifestaron preferir la denominación "procedimiento de codecisión".

Por otra parte, algunas formulaciones en el Tratado dan la impresión de no situar al Parlamento Europeo y al Consejo al mismo nivel. Así ocurre con todas las disposiciones que indican que es el Consejo, conforme al procedimiento mencionado en el artículo 251, quien adopta el acto en cuestión. El propio artículo 251, al describir el procedimiento, deja entender que es el Consejo el que adopta los actos.

El Grupo recomienda proceder a una adaptación lingüística del artículo 251 y de las diferentes bases jurídicas que recurren a la codecisión para tener en cuenta la paridad dentro el Parlamento y el Consejo en calidad de legisladores dentro del marco de este procedimiento.

d) Generalización de la codecisión

A la luz del principio general enunciado en el punto II A b), la codecisión se convertiría en la regla general para la adopción de actos legislativos. Se mantendrían excepciones a dicha regla en ámbitos en que el particular carácter de la Unión exige procedimientos de decisión autónomos o en ámbitos especialmente delicados, desde un punto de vista político, para los Estados miembros.

C) Procedimiento de cooperación (artículo 252 del TCE)

Se registró un amplio consenso, tanto en los debates de las sesiones plenarias como en el Grupo, para suprimir el procedimiento de cooperación y para sustituirlo ya sea por el procedimiento de codecisión, ya sea por el procedimiento de consulta (dictamen simple del Parlamento Europeo). El procedimiento de cooperación se mantiene actualmente en cuatro casos, siempre en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria.

El Grupo sugiere pasar al procedimiento de codecisión las disposiciones:

- para adoptar las normas del sistema de supervisión multilateral contemplado en los apartados 3 y 4 del artículo 99 del TCE dentro del marco de la coordinación de las políticas económicas (apartado 5 del artículo 99);
- para adoptar medidas destinadas a armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de las monedas (apartado 2 del artículo 106),

y pasar al procedimiento de consulta (dictamen simple), con motivo de su carácter eminente técnico, las disposiciones:

- para especificar las definiciones a fin de aplicar el principio de prohibición de acceso privilegiado de las autoridades públicas comunitarias y nacionales a las entidades financieras (apartado 2 del artículo 102);
- para especificar las definiciones con vistas a la aplicación del principio de prohibición a los bancos centrales de autorizar descubiertos o conceder cualquier otro tipo de créditos a las autoridades públicas comunitarias y nacionales, así como del principio de prohibición para la Comunidad y sus Estados miembros de asumir y responder de los compromisos contraídos por esas autoridades públicas (apartado 2 del artículo 103).

D) Procedimiento de dictamen conforme

El Tratado exige el dictamen conforme del Parlamento Europeo en algunos casos ¹.

Una gran mayoría de los miembros del Grupo propone que el procedimiento de dictamen conforme se reserve para la ratificación de ciertos acuerdos internacionales ², ámbito en el que debería convertirse en regla general cuando los acuerdos tengan repercusiones en la legislación interna. Teniendo en cuenta su gran significación política, el Grupo recomienda pasar al procedimiento de codecisión con voto por mayoría cualificada en el Consejo para los demás casos que actualmente están sujetos al procedimiento de dictamen conforme, es decir:

- reglamentos de los Fondos estructurales y del Fondo de cohesión (artículo 161)
- modificación de algunos artículos del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE (apartado 5 del artículo 107)
- atribución de tareas específicas al BCE sobre la supervisión prudencial de las entidades de crédito y de otras entidades financieras (apartado 6 del artículo 105).

Por lo que se refiere al procedimiento electoral uniforme del Parlamento Europeo, el Grupo toma nota de que se trata de un procedimiento especial que precisa también de la ratificación de los parlamentos nacionales (apartado 4 del artículo 190) ³.

E) Dictamen simple

Las bases jurídicas que establecen como procedimiento de adopción el dictamen simple del Parlamento deberán revisarse también a la luz del principio general expuesto en II A.b).

¹ El Parlamento emite su dictamen conforme, por regla general, por mayoría absoluta de los votos emitidos (artículo 198 del TCE). Se prevé una sola excepción de esta regla: la decisión sobre el procedimiento electoral uniforme que exige la mayoría de los miembros del Parlamento.

² Ese es el caso actualmente para ciertos acuerdos internacionales, concretamente los acuerdos de asociación, los acuerdos que crean un marco institucional específico, los acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes y los acuerdos que impliquen una modificación de un acto adoptado según el procedimiento de codecisión (párrafo 2 del apartado 3 del artículo 300 del TCE).

³ El actual apartado 4 del artículo 190 del TCE establece, además del procedimiento de dictamen conforme, que el Consejo tenga que recomendar la adopción por los Estados miembros de disposiciones relativas a procedimiento electoral, "de conformidad con sus respectivas normas constitucionales". Otro caso especial sería la adopción de perspectivas financieras (véase más adelante, el punto G) B 5).

F) Propuestas comunes a todos los procedimientos

En aras de la transparencia, el Grupo recomienda que se sienta la norma de que las propuestas legislativas cuyo procedimiento de adopción no haya concluido en un plazo por determinar se consideren caducadas, salvo que la Comisión las reconfirme al término de dicho plazo.

Deberán reforzarse los artículos 192 y 208, que otorgan al Parlamento Europeo y al Consejo, respectivamente, la posibilidad de pedir a la Comisión que les presente propuestas de actos. La Comisión debería justificar, concretamente, la negativa por su parte a responder a toda solicitud respaldada por las mayorías que se determinen en cada una de las otras dos instituciones.

Por otra parte, podría reforzarse igualmente el papel del Parlamento Europeo y del Consejo en lo tocante a la iniciativa legislativa, mediante su implicación en la programación legislativa.

G) Procedimiento presupuestario:

En su estudio de las cuestiones relacionadas con la simplificación del procedimiento presupuestario, el Grupo comprobó que la práctica ha quitado vigencia a los artículos del Tratado CE dedicados al procedimiento presupuestario. Tomó nota también del hecho de que la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, que es una de las principales causas de la complejidad del procedimiento presupuestario, no refleja ya una diferencia real de naturaleza. Por último, el Grupo comprobó que los acuerdos inster institucionales sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, con inclusión de las perspectivas financieras, garantizaron desde 1989 la paz y la estabilidad presupuestaria en la Unión.

Teniendo en cuenta todo ello, el Grupo recomienda lo siguiente:

A. Que un artículo específico consagre de manera clara en la parte constitucional del tratado ¹ los principios que rigen las disposiciones presupuestarias, especialmente el principio de equilibrio entre ingresos y gastos (tercer párrafo del artículo 268 del TCE), el principio de unidad del presupuesto (primer párrafo del artículo 268 del TCE), el principio de disciplina presupuestaria (artículo 270), el principio de suficiencia de medios (apartado 4 del artículo 6 del TUE), el principio de la anualidad del presupuesto (artículo 271 del TCE) y el principio de adopción previa de un acto de base (tal y como se expone en el apartado 5 más abajo).

B. Simplificar y actualizar el procedimiento presupuestario a partir de los principios siguientes:

1. La autoridad presupuestaria tiene que seguir siendo doble: Parlamento Europeo y Consejo. A condición de que el Consejo tuviera la última palabra en materia de recursos, el Parlamento Europeo podría tener la última palabra en materia de gastos, en el contexto de la colaboración ya consagrada en la práctica. El procedimiento anual quedaría enmarcado por las perspectivas financieras dotadas de fuerza jurídica por el Tratado ².
2. El Consejo debe mantener su función preponderante en lo tocante a la definición del régimen de recursos de la Unión, que posteriormente deberá ser adoptado por los Estados miembros. ³
3. Debería aplicarse un procedimiento único tanto a los gastos obligatorios como a los gastos no obligatorios. Tanto unos como otros se enmarcarán en las distintas rúbricas de las perspectivas financieras, a las que el procedimiento presupuestario anual deberá ceñirse en cualquier caso.
4. El procedimiento presupuestario anual podría consistir en un procedimiento de codecisión simplificado basado en el siguiente esquema:

¹ Véanse los artículos 38, 39 y 40 del anteproyecto del tratado constitucional.

² Los apartados siguientes se limitan, claro está, a esbozar las líneas generales de los procedimientos presupuestarios. Sin duda serán necesarias precisiones ulteriores. Por otra parte, algunas adaptaciones podrían ser de utilidad para atender a las cuestiones de fondo que la Convención decida en otro contexto, por ejemplo la financiación de la PESC, la integración del FED en el presupuesto, etc.

³ Véase el artículo 269 del TCE.

- Iniciativa de la Comisión que presenta un anteproyecto de presupuesto, primera lectura del Parlamento Europeo que adopta un proyecto de presupuesto, posición del Consejo que propone enmiendas al proyecto de presupuesto y segunda lectura del Parlamento Europeo que adopta definitivamente el presupuesto.
 - Deberían preverse reuniones de conciliación entre la primera lectura del Parlamento y la adopción de la posición del Consejo y entre ésta y la segunda lectura del Parlamento. Serían de aplicación las normas relativas al Comité de Conciliación.
 - Las mayorías deberían ser las previstas actualmente para los gastos no obligatorios: mayoría de los miembros del PE para la primera lectura, mayoría cualificada del Consejo para adoptar su posición. Si el Consejo no propone enmiendas dentro de un determinado plazo, el presupuesto se considera adoptado; si el Parlamento acepta todas las enmiendas propuestas por el Consejo, el presupuesto podría adoptarse por mayoría de votos. En cambio, se precisaría una mayoría de miembros y tres quintos de los votos emitidos en el Parlamento para modificar o rechazar las enmiendas del Consejo.¹
 - El calendario consolidado por la práctica de las instituciones debería constar en el Tratado.
5. Sería preciso incluir en el Tratado una nueva base jurídica para incorporar un mecanismo de programación financiera a medio plazo que recogiera las características generales de los acuerdos sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, con inclusión de las perspectivas financieras, según las modalidades siguientes:
- El mecanismo de programación se adoptaría, a iniciativa de la Comisión, por las dos ramas de la autoridad presupuestaria según el procedimiento de adopción por el Consejo previo dictamen conforme del Parlamento Europeo.

¹ El resultado del procedimiento de codecisión depende de la obtención de un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo. A diferencia de los procedimientos legislativos, el procedimiento presupuestario precisa de un resultado asegurado. Esta propuesta garantiza la certeza de que se tomará una decisión al término del procedimiento atribuyendo al Parlamento la última palabra (lo que es ya el caso hoy para los gastos no obligatorios). El juego de mayorías debería poder garantizar el equilibrio institucional. Si se rechazara la opción de dar al Parlamento la última palabra y el procedimiento debiera cerrarse con un acuerdo entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria, sería necesario prever remedios provisionales a un posible fracaso del procedimiento: por ejemplo, a través del sistema de las doceavas partes provisionales reestructurado o mediante la aplicación de la propuesta de la Comisión.

- La duración del mecanismo de programación financiera debería coincidir con el mandato del Parlamento Europeo y de la Comisión.
 - El mecanismo de programación incluiría un límite máximo global de recursos y límites máximo anuales de gastos por rúbrica. Podría preverse un procedimiento para salvaguardar un margen de flexibilidad.
 - Debería constituir un marco vinculante para el presupuesto anual.
6. El tratado debería regular también de manera más completa la cuestión de los vínculos entre la legislación y el procedimiento presupuestario. A las disposiciones del artículo 270 debería añadirse la disposición consagrada por el Acuerdo interinstitucional de 1998, según la cual la consignación de los créditos en el presupuesto para cualquier acción comunitaria exige la adopción previa de un acto de base, entendido como un acto de Derecho derivado que otorga un fundamento jurídico a la acción comunitaria y a la ejecución del correspondiente gasto consignado en el presupuesto. Podría adoptar la forma de una "ley", de una "ley marco", de una "decisión" o de un "reglamento".

*

* *

Transparencia

El Grupo considera que, como ya se ha señalado en la introducción, debe entenderse la simplificación como un factor de democracia. En tal sentido, en todo momento, el Grupo ha actuado movido en todo momento por el ánimo de "legibilidad". Es preciso que los ciudadanos entiendan con facilidad el alcance de un acto, así como su legitimidad. En definitiva, deben saber quién hace qué dentro de la Unión.

Para que existan garantías de democracia, es indispensable que puedan diferenciar las responsabilidades de cada institución así como las de los distintos actores de la escena europea.

Para mejorar la transparencia, no basta con que se simplifiquen los procedimientos o los instrumentos, es preciso que las sesiones de las instituciones sean públicas cuando éstas ejercen funciones legislativas, es decir, cuando definen las opciones políticas fundamentales de la acción de la Unión.

Calidad de la legislación

Durante los debates del Grupo se plantearon diversas cuestiones relacionadas con este aspecto, que superan la propia modificación de los tratados y se dirigen a las instituciones que participan en las funciones legislativas. El Grupo señala a la atención de la Convención, en particular, las cuestiones siguientes:

- Necesidad de intensificar en todas las fases del proceso legislativo la consulta de los sectores interesados, incluidas las autoridades regionales y locales, e importancia del papel de las asociaciones y las organizaciones representativas de los sectores interesados, en calidad de "interfaces" entre los ciudadanos y los protagonistas políticos. Debe darse relieve al cometido del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones.
- Las propuestas legislativas deberían acompañarse de una ficha de impacto que debería mencionar, entre otros aspectos, la consulta de los sectores interesados.

- Necesidad de recurrir con mayor frecuencia a métodos de "autorregulación" por los propios sectores interesados, o de "corregulación" mediante colaboración entre dichos sectores y las autoridades públicas, respetando siempre la legislación, con el fin de agilizar el proceso de decisión en determinados ámbitos.
- Necesidad de intensificar los esfuerzos de refundición y codificación del Derecho comunitario.
- Necesidad de mejorar la redacción de la legislación, en aras de la claridad del lenguaje y la coherencia con la legislación ya existente.

Audición de expertos

Codecisión - la experiencia de las instituciones (reunión celebrada el 2 de octubre de 2002)

- Sr. Dimitrakopoulos, Vicepresidente del Parlamento Europeo encargado de la conciliación
- Sr. Jacqué, Director de la Unidad de Codecisión del Consejo

Procedimiento presupuestario - ¿Cómo simplificarlo? (reunión celebrada el 2 de octubre de 2002)

- Sr. Wynn, Presidente de la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo
- Sr. Romero-Requena, Director General de Presupuesto de la Comisión

Instrumentos y cómo simplificarlos (reunión celebrada el 17 de octubre de 2002)

- D. Michel PETITE, Director General del Servicio jurídico de la Comisión
- D. Koenraad LENAERTS, Juez del Tribunal de Primera Instancia
- D. Jean-Claude PIRIS, Jurisconsulto y Director General del Servicio Jurídico del Consejo.

Durante las reuniones del Grupo se formularon diversas propuestas que, por no contar con un respaldo suficiente dentro del mismo, no figuran entre las recomendaciones del presente informe.

Son las siguientes:

- Un miembro sugirió cambiar el tipo de mayoría requerida en el Parlamento Europeo durante el procedimiento de codecisión. En vez de la mayoría absoluta de sus miembros, el Parlamento debería poder pronunciarse por mayoría de los votos emitidos.
- Algunos miembros abogaron por el establecimiento de plazos obligatorios para la primera lectura del procedimiento de codecisión, y también por una referencia en los tratados a las conversaciones informales entre las tres instituciones ("diálogo tripartito"). Estas sugerencias no recibieron un apoyo suficiente, pues el Grupo estimó que la primera lectura constituye una fase esencial para la aproximación de las posturas, y que, por consiguiente, la fijación de plazos podría hacer fracasar muchos procedimientos prematuramente. Por lo que atañe a los "diálogos tripartitos" institucionales, su eficacia reside en su flexibilidad y su carácter informal. Por consiguiente, no sería oportuno formalizarlos en el tratado.
- Varios miembros del Grupo manifestaron su inquietud en cuanto al nivel de la representación de los Estados miembros en el Comité de Conciliación. Proponen que el Comité de Conciliación esté compuesto por políticos electos y no por funcionarios.
- Algunos miembros del Grupo desean que el voto por mayoría en el Consejo sea aplicable a lo largo de todo el procedimiento de codecisión, sin excepciones, incluso en el caso en que el Consejo se pronuncia sobre enmiendas del Parlamento sobre las que la Comisión haya dictaminado negativamente.

- Algunos miembros propusieron completar las disposiciones sobre subsidiariedad para dar a las autoridades nacionales o regionales responsables de la aplicación de una medida comunitaria y margen de flexibilidad suficiente que garantice la consecución de los objetivos atendiendo a las circunstancias locales.
- Varios miembros del Grupo, incluida la Comisión Europea, propusieron que se aplicara el procedimiento de codecisión a la adopción de las perspectivas financieras.
- Dos miembros del Grupo estiman que algunas de las sugerencias sobre los procedimientos legislativo y presupuestario incluidas en el informe mayoritario darían lugar a una transferencia importante de poderes del Consejo al Parlamento Europeo.

A lo largo del debate sobre simplificación de los procedimientos e instrumentos se abordaron diversos asuntos de carácter institucional que rebasaban el mandato del Grupo. Se trata de los siguientes:

- Muchos de los miembros propusieron que se simplificara la formulación del voto por mayoría cualificada en el Consejo, estableciendo un sistema de doble mayoría (mayoría de los Estados y mayoría de las poblaciones).
- Varios miembros destacaron la importancia de las cuestiones relacionadas con la financiación de la Unión, incluida la del procedimiento relativo a la adopción de la Decisión sobre los recursos propios.
- Una gran mayoría de los miembros del Grupo estima que la Convención debe abordar las cuestiones de la aplicación de los actos comunitarios (artículos 10, 202 y 211) en el contexto del debate institucional. Se propuso, en particular, la adaptación del artículo 202 a la realidad de las competencias legislativas del Parlamento (sería el Consejo, o el Consejo y el Parlamento, los que atribuirían ...). Algunos miembros del Grupo abogan por un cambio de procedimiento (codecisión) para decidir las modalidades de control de los actos de ejecución en virtud de dicho artículo.
- Por lo que atañe al procedimiento de revisión del tratado constitucional, un miembro del Grupo sostuvo que podría aplicarse el concepto de "ley orgánica" a las disposiciones de la segunda parte del tratado constitucional, lo que permitiría agilizar el procedimiento de revisión. Por otra parte, algunos miembros propusieron que se añadiera al esquema propuesto en la parte I del informe el instrumento de las "leyes orgánicas", que –adoptadas por mayoría supercualificada en el Consejo– deberían cubrir determinadas disposiciones para las que los Tratados actuales prevén procedimientos autónomos. Se trataría de las disposiciones de carácter especialmente delicado desde un punto de vista político o institucional: la Decisión sobre los recursos propios, las decisiones de aumentar el número de abogados generales o de jueces del Tribunal, la decisión de modificar el número de miembros de la Comisión, etc.