

El nuevo sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea: ¿Simplificación o mantenimiento de la diversidad normativa?

Xabier Deop Medinabeitia*

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE ÁVILA

1. INTRODUCCIÓN

El 18 de junio de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea aprobaron en Bruselas el texto del *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* (en adelante Constitución Europea), el cual fue firmado por los 25 Estados miembros el 29 de octubre de 2004 y entrará en vigor un año después de que se obtenga la última ratificación.

Esta Constitución tiene su origen mediato en el Tratado de Niza de 2000, que convocó una Conferencia Intergubernamental en el año 2004 cuyos temas fundamentales eran el reparto de competencias entre la Unión y los Estados Miembros, el estatuto jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los Tratados y el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea¹.

El Consejo Europeo de Laeken celebrado en diciembre de 2001 desarrolló estos cuatro temas por medio de 67 preguntas al tiempo que, para responderlas, convocó una Convención compuesta por 105 miembros que representaban a gobiernos, parlamentos nacionales, Parlamento Europeo y a la Comisión Europea, junto a los representantes de los 13 países candidatos y los observadores designados por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

La Convención, que se reunió de febrero de 2002 a julio de 2003, bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, redactó un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa que fue la base de trabajo de las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental, compuesta por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y de los Estados adherentes.

Abierta el 4 de octubre de 2003, durante la presidencia italiana de la Unión, la Conferencia Intergubernamental (CIG), bajo la presidencia irlandesa adoptó el Texto de la Constitución por unanimidad en el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004. Una vez entre en vigor, la

Constitución sustituirá al Tratado de la Unión Europea (TUE) y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)², lo que supone una unificación de los instrumentos "constitucionales" que forman el denominado "Derecho originario" de la Unión y la fusión de la actual Unión Europea y de la Comunidad Europea en una sola entidad con personalidad jurídica.

En este trabajo vamos a estudiar lo que constituye en nuestra opinión una de las novedades más interesantes: la simplificación de los distintos instrumentos normativos de "Derecho derivado" existentes en la actualidad.

2. SITUACIÓN ACTUAL

La tipología de actos normativos existentes en la actualidad se caracteriza por la pluralidad y complejidad del sistema de actos. En efecto, como es sabido, existe un número de actos jurídicos desorbitado, al menos catorce³, de los cuales cinco se ubican en el primer pilar –reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes–, cinco en el ámbito de la Política Exterior y Seguridad Común –orientaciones generales, estrategias comunes, posiciones comunes, acciones comunes y decisiones de ejecución– y cuatro en materia de cooperación policial y judicial penal –posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y convenios complementarios–. A estos actos habría que añadir los convenios complementarios entre los Estados miembros del primer pilar y los actos atípicos.

A la pluralidad de actos, hay que añadir también su complejidad y la ausencia de transparencia debido a tres razones fundamentales:

a) Ausencia de vinculación entre los actos y las instituciones que las aprueban. Así, mientras que en los derechos internos se relaciona cada norma con la institución que la aprueba (la ley con el legislativo, el reglamento con el gobierno, etc.), en el Derecho de la Unión los actos jurídicos no están vinculados con las instituciones que los aprue-

* Doctor en Derecho y profesor de la Universidad Católica de Ávila.

¹ Declaración relativa al futuro de la Unión.

² En cambio, mantiene el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, si bien sus disposiciones institucionales se sustituyen por remisiones a la Constitución Europea.

³ En realidad, es difícil calcular el número exacto de actos jurídicos. Así, por ejemplo, existen reglamentos y directivas "de base" y de "ejecución" que podrían considerarse actos distintos.

ban y, así, las distintas instituciones de la Unión pueden dictar indistintamente reglamentos, directivas y decisiones.

b) Ausencia de jerarquía (formal) entre estos actos, si bien la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha manifestado que los reglamentos "de base" adoptados por el procedimiento de codecisión o aprobados por el Consejo prevalecen sobre los aprobados por la Comisión que ejecutan los primeros.

c) Ausencia de correspondencia entre el carácter "material" de ciertas normas y su procedimiento de elaboración. Así, mientras en los derechos internos los aspectos básicos de una determinada materia son regulados por leyes adoptadas mediante un procedimiento que implica a los parlamentos nacionales dejándose las cuestiones más técnicas en manos de ágiles decretos u órdenes ministeriales, en el Derecho de la Unión existen normas de contenido muy técnico que son adoptadas por el procedimiento de codecisión⁴ y, por el contrario, actos de carácter claramente legislativo que son aprobados por el Consejo por otros procedimientos, como, por ejemplo, todos los derivados de la "cláusula de previsión" del artículo 308 del TCE.

3. INTENTOS DE SIMPLIFICACIÓN

Con ocasión de la CIG que llevó a la adopción del Tratado de Maastricht, en una nota de la Delegación italiana se propuso establecer una jerarquía entre los actos comunitarios distinguiendo entre las normas constitucionales, legislativas, reglamentarias y administrativas y diferenciando la toma de decisiones según la materia y el nivel del acto que se debiese adoptar⁵.

Sobre esta base, la Comisión propuso clasificar los actos comunitarios en "leyes", reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, adoptándose las "leyes" según un procedimiento de "codecisión" entre el Parlamento Europeo y el Consejo⁶. La Comisión sugería que se le confiara la adopción de los reglamentos y decisiones necesarios para la ejecución de las "leyes", al tiempo que el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrían de un poder de avocación inspirado en el procedimiento del comité de reglamentación. El Parlamento Europeo defendía una postura próxima a la de la Comisión⁷.

La CIG que llevó a la adopción del Tratado de Ámsterdam prácticamente no estudió la cuestión desde una perspectiva general, aunque introdujo los conceptos de "capacidad legislativa", "propuesta legislativa", "acto legislativo" y "actividad legislativa" en el TCE, en relación con el principio de transparencia, pero sin vincularlo con el procedimiento de codecisión ni con una jerarquización de los actos comunitarios.

Durante la CIG preparatoria del Tratado de Niza, una orientación presentada por la Presidencia en el documento de 10 de mayo de 2000 preveía que: "dado el constante aumento de los procedimientos de codecisión, incluida una posible ampliación durante la presente CIG, y el aumento de la carga administrativa impuesta al Parlamento y al Consejo, se ha manifestado interés, inclusive por parte del propio Parlamento, en clarificar la noción de actos legislativos (en oposición a actos de ejecución o administrativos). El papel del Parlamento como colegislador debería tener plena aplicación en la definición de grandes objetivos y principios de legislación comunitaria más que en disposiciones detalladas y de carácter altamente técnico...".

Para ello, la Presidencia sugirió introducir en el artículo 249 del TCE el concepto de "acto legislativo", que establecería principios generales, los elementos esenciales y los objetivos por alcanzar en una materia determinada y sería adoptado según el procedimiento de codecisión. De esta orientación se desprende implícitamente que las demás normas comunitarias que debían adoptarse en la misma materia, por definición no esenciales, se adoptarían por medio de los otros actos contemplados en el artículo 249 y según un procedimiento más ligero. La Presidencia sugirió, además, que el acto legislativo así concebido, que sería vinculante para todos los Estados miembros, podría incluir disposiciones con el efecto jurídico de las disposiciones de un reglamento, o bien disposiciones con el efecto jurídico de una directiva, o disposiciones de ambos tipos a la vez.

4. SIMPLIFICACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DE LOS ACTOS DE LA UNIÓN

Como ya se ha indicado, la Unión cuenta actualmente con unos catorce instrumentos jurídicos diferentes, algunos de ellos con efectos muy similares. La Constitución ha simplificado considerablemente esta tipología de actos, si bien, como veremos a continuación, esta simplificación ha supuesto en muchos casos simplemente un cambio de denominación.

La novedad más destacable es, a nuestro juicio, la distinción entre actos legislativos y no legislativos, de los que nos vamos a ocupar próximamente.

Otra importante y, a nuestro juicio, plausible novedad, es la desaparición de los convenios complementarios entre los Estados miembros, tanto los del primer pilar (actual artículo 293 del TCE) como los relativos a la Cooperación Policial y Judicial Penal (actual artículo 34.2 del TUE). Esta supresión está justificada especialmente en el primer caso porque los convenios existentes han sido sustituidos por reglamentos.

⁴ Así, por ejemplo, medidas que armonizan las piezas técnicas de los vehículos tales como los catadióptricos (Directiva 76/757/CEE), las luces de posición (Directiva 76/758/CEE), los dispositivos de deshielo (Directiva 78/317/CEE), los limpiaparabrisas (Directiva 78/318/CEE), directivas particulares en materia de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo (como la Directiva "andamios y escaleras de mano") o en materia de productos alimenticios (como las directivas por categoría de producto alimenticio: chocolate, miel, mermelada, café, etc.). Las frecuentes adaptaciones técnicas que es necesario introducir a veces también se adoptan en codecisión.

⁵ Doc. 10356/90 ADD 2, Anexo IV.

⁶ CONF-UP 1743/91.

⁷ Véase la Resolución adoptada el 18 de abril de 1991 en el DO C 129 de 20 de mayo de 1991.

4.1. Los actos legislativos

Los actos legislativos se definen en el artículo 32 como aquellos que se adoptan directamente sobre la base del tratado y contienen los elementos esenciales y las opciones políticas fundamentales en un ámbito determinado, correspondiendo al legislador determinar su alcance caso por caso. De esta forma es previsible que la elaboración de normas más técnicas sean elaboradas por la Comisión y que el Parlamento Europeo se centró en las cuestiones básicas.

Los actos legislativos son las "leyes europeas" y las "leyes-marco europeas", que se definen del mismo modo que los reglamentos y las directivas, respectivamente. Así, al igual que el reglamento, la ley europea es directamente aplicable en todos los Estados miembros y no requiere ninguna transposición en el derecho nacional, mientras que la ley marco europea fija los objetivos que deben alcanzarse pero deja la elección a los Estados miembros en cuanto a las medidas adoptadas para alcanzar esos objetivos en un plazo determinado.

Estos actos legislativos se adoptarán por regla general por el actual procedimiento de codecisión, que extiende su ámbito de aplicación y pasará a denominarse "procedimiento legislativo ordinario", si bien para la adopción de ciertas leyes o leyes marco se mantienen los procedimientos de consulta simple y de previa aprobación (actual "dictamen conforme") -vinculado en estos casos a la unanimidad en el Consejo- así como el procedimiento legislativo especial para el establecimiento de principios comunes para la elección del Parlamento Europeo.

En nuestra opinión, la definición de los actos legislativos merece una valoración positiva por lo que supone de clarificación de la jerarquía de las normas. Sin embargo, consideramos que, en aras de una mayor transparencia y democracia, deberían desaparecer el procedimiento de consulta ordinaria y relegar el procedimiento de "previa aprobación" a su ámbito natural de aprobación de convenios internacionales y aprobar el inicio de los procedimientos preventivo y sancionador de derechos humanos.

4.2. Los actos reglamentarios y ejecutivos

Junto con los actos legislativos, como ya hemos mencionado, la Constitución hace mención a actos "no legislativos", que pueden clasificarse en obligatorios y no obligatorios. Comenzando por estos últimos, la Constitución mantiene las recomendaciones y dictámenes, cuya definición no cambia pero, como novedad, podrán ser adoptadas por el Consejo y no sólo por la Comisión, como sucede en la actualidad.

En cuanto a los actos "no legislativos" de carácter obligatorio la Constitución hace referencia al reglamento y la decisión. El reglamento europeo consiste en actos de alcance general que tienen por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones particulares de la Constitución. De esta forma, tenemos en principio dos tipos de reglamentos:

- Los reglamentos previstos en determinados artículos de la Constitución sin estar subordinados a

ningún acto legislativo previo, que constituyen una variante de las "reservas de reglamento" existentes en el Derecho francés (p.e. para fijar los derechos del arancel común).

- Los reglamentos administrativos o "de ejecución" en sentido estricto.

Ambos tipos de reglamentos pueden presentar a su vez dos variantes: el reglamento en sentido estricto, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados y, el reglamento-directiva, que obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado dejando a las autoridades estatales la libertad de elegir los medios y la forma para lograr el resultado.

En cuanto a la decisión, a diferencia de lo que ocurre ahora, que sólo afecta a los destinatarios que designa, en su nueva definición comprende tanto la decisión dirigida a destinatarios concretos como la decisión general, siendo en ambos casos obligatoria en todos sus elementos.

Al igual que sucede con los reglamentos, existen decisiones que emanan directamente de la Constitución y decisiones "administrativas".

El artículo 36, dedicado a los actos de ejecución propiamente dichos, señala que la ejecución material de las normas comunitarias corresponde normalmente a los Estados miembros y, si la intervención de la Unión se justifica en relación con el principio de subsidiariedad, podrán adoptarse reglamentos europeos de ejecución o directivas europeas de ejecución.

A diferencia de lo establecido en el actual artículo 202 del TCE, que estipula que el Consejo es el titular del poder de ejecución y se lo atribuye a la Comisión, según la Constitución la adopción de los actos de ejecución corresponderá en principio a la Comisión, pudiendo corresponder al Consejo "en casos específicos debidamente justificados". Igualmente, se mantiene la capacidad del Banco Central Europeo para dictar reglamentos en casos muy concretos.

4.3. Los reglamentos europeos delegados.

Entre los actos no legislativos merecen una mención aparte los reglamentos delegados, previstos en el artículo 35, que constituyen una de las principales novedades que incorpora la Constitución Europea. Estos actos se caracterizan por:

- Se realizan por delegación de una ley o ley marco europea.
- Su objeto es desarrollar con detalle un acto legislativo determinado o modificar algunos elementos no fundamentales de un acto legislativo, quedando expresamente prohibido que puedan delegarse los elementos esenciales de un ámbito.
- Su adopción corresponde únicamente a la Comisión, dentro del marco de una habilitación definida por una ley o ley marco europea.
- Las leyes o leyes marco de delegación deberán delimitar expresamente los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de competencia.

Las leyes o leyes marco de delegación podrán prever que el Parlamento y el Consejo puedan decidir la revocación de la delegación y que esta última sólo entre en vigor con el acuerdo tácito de los colegisladores.

Esta figura, asimilable a la remisión reglamentaria (cuando se trata de desarrollar un acto legislativo) y a la deslegalización (cuando se trata de modificar un acto legislativo) de nuestro derecho interno, es heredera de las normas elaboradas por la Comisión aprobadas por los procedimientos de la *Decisión Comitología*⁸ con la importante novedad de que se equipara al Parlamento Europeo y al Consejo a efectos de establecer condiciones a la Comisión. De esta forma, como indica el profesor CARRASCO GONZÁLEZ, "en esta cuestión el ordenamiento de la UE es más garantista que el nacional, puesto que se extiende el control del PE incluso al modo en que se desarrolla la normativa en cuya adopción ha participado"⁹.

Aunque nosotros somos favorables a la delegación legislativa, que es habitual en los derechos nacionales, consideramos que podría haberse previsto sin necesidad de crear un nuevo tipo de norma. En cuanto a las condiciones de la delegación, la necesidad del consentimiento tácito de los legisladores puede tener como resultado positivo que desaparezca la compleja "comitología" pero, creemos que los mecanismos de control político y judicial existentes en la actualidad, en particular el recurso de anulación, constituyen medios suficientes.

4.4. Los actos jurídicos en los actuales pilares intergubernamentales.

Como consecuencia de la desaparición de la estructura en pilares, los diferentes actos jurídicos de estos pilares están avocados a desaparecer con las matizaciones que indicaremos a continuación.

En materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de Política Común de Seguridad y Defensa (PESD), el artículo 39 establece que en el ámbito de la PESC podrán adoptarse decisiones europeas y que las "leyes y leyes marco no se utilizarán" y, en materia de PESD, el artí-

culo I-40 dispone que sólo podrán adoptarse decisiones europeas. Estas previsiones son desarrolladas en el artículo III-195 que establece que la Unión llevará a cabo la Política Exterior y de Seguridad Común:

"a) definiendo sus orientaciones generales;

b) adoptando decisiones europeas por las que se establezcan:

- i) las acciones que va a realizar la Unión,
- ii) las posiciones que va a adoptar la Unión,
- iii) las condiciones de ejecución de las decisiones europeas contempladas en los incisos i) y ii)"

Asimismo, el artículo III-196 se refiere a las "líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo", figura algo confusa que sustituye a las actuales "estrategias comunes" pero, al no ser citadas expresamente en el artículo anterior, parece ser que pasan a estar incluidas en las "orientaciones generales".

Como puede apreciarse, tres de los actos jurídicos de la PESC, las acciones y posiciones comunes y los actos de ejecución de las mismas, se mantienen, aunque dejan de tener una denominación específica y pasan a ser subsumidas en las decisiones que, por sus especificidades, son denominadas en el argot comunitario "decisión PESC" (las actuales acciones y posiciones comunes) y "decisiones de ejecución PESC" (las que aplican las acciones y posiciones comunes)¹⁰.

En cuanto a la Cooperación Policial y Judicial Penal (CPJP), desaparecen todos los actos jurídicos propios de este pilar y los que se utilizarán en el futuro serán los actos jurídicos según se detallan en la nueva tipología ya expuesta del artículo 32.

5. CONCLUSIONES

De lo expuesto en este trabajo, a primera vista podría deducirse que la Constitución Europea ha supuesto una simplificación notable en el número de actos jurídicos. Si atendemos únicamente a la denominación de los actos, la correlación entre los actos jurídicos actuales y los nuevos previstos en la Constitución Europea quedaría de la siguiente forma:

⁸ DO N° L 184 de 17 de julio de 1999.

⁹ Vid. CARRASCO GONZÁLEZ, F., "El principio democrático de autoimposición en el proyecto de Tratado Constitucional", en *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 3 - 5 Diciembre 2003*. El texto de esta ponencia puede consultarse en www.us.es/cide/Ponencias/europea/FranciscoCarrasco.pdf

¹⁰ Vid. Por ejemplo, *Doc. CONV 424/02 WG IX 13*.

<p>Actos jurídicos actuales</p> <p>Reglamentos (CE)</p> <p>Directivas (CE)</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>Decisiones (CE)</p> <p>Recomendaciones y Dictámenes (CE)</p> <p>Orientaciones generales (PESC)</p> <p>Estrategias comunes (PESC)</p> <p>Acciones comunes (PESC)</p> <p>Posiciones comunes (PESC)</p> <p>Actos de ejecución PESC</p> <p>Posiciones comunes (CPJP)</p> <p>Decisiones CPJP</p> <p>Decisiones marco (CPJP)</p> <p>Convenios complementarios (CE y CPJP)</p>	<p>Actos jurídicos futuros</p> <p>Leyes europeas</p> <p>Leyes marco europeas</p> <p>Reglamentos europeos delegados</p> <p>Reglamentos europeos</p> <p>Decisiones europeas</p> <p>Recomendaciones y dictámenes</p> <p>Orientaciones generales</p>
--	---

Sin embargo, como se ha podido apreciar, esta simplificación podría considerarse únicamente aparente debido a la diversidad de algunos de estos actos. En efecto, si atendemos además de a la denominación al contenido de los actos y a las instituciones que las aprueban, tendríamos la siguiente tipología de actos:

1. Leyes europeas
2. Leyes marco europeas
3. Reglamentos delegados
4. Reglamentos europeos
 - Reglamentos derivados de la Constitución (con 2 variantes)
 - Reglamentos de ejecución (con 2 variantes)
 - Reglamentos del BCE
5. Decisiones europeas
 - Decisiones derivadas de la Constitución
 - Decisiones de ejecución (con destinatarios generales o específicos)
 - Decisiones PESC (con 3 variantes)
6. Orientaciones generales en materia de PESC (incluidas las líneas estratégicas)
7. Recomendaciones y dictámenes

Esta diversidad "real" de los actos jurídicos, ha llevado al profesor LINDE a afirmar que "no hay simplificación, sino justamente lo contrario ya que se incrementan los productos normativos, lo que obliga a preguntarse si son necesarios"¹¹.

Nosotros discrepamos tanto de su constatación como de su valoración porque entendemos que la sensa-

ción de aumento de los actos jurídicos sólo se da si se comparan los nuevos actos con los previstos actualmente en el primer pilar, en concreto los del actual artículo 249, pero desaparece si tomamos en consideración la desaparición de los convenios complementarios (arts. 34.2 del TUE y 293 del TCE) y los actos propios del actual tercer pilar y si recordamos la división jurisprudencial de los reglamentos y directivas actuales en reglamentos y directivas "de base" y "de ejecución".

Por otra parte, aunque es innegable que existe una amplia diversidad normativa, este hecho puede desdramatizarse si se compara no sólo con el sistema actual, sino con la diversidad normativa existente en nuestro ordenamiento jurídico —aunque no tan compleja como la comunitaria— en el que también existen subdivisiones entre las leyes (orgánicas, ordinaria, leyes-marco del art. 150.1 de la Constitución Española, etc) y reglamentos (reglamentos "independientes", de ejecución, órdenes ministeriales, etc.).

En definitiva, el nuevo sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea sigue siendo un sistema complejo y hubiera sido deseable una mayor sencillez. No obstante, creemos que se ha producido una simplificación real, en unos casos mediante la desaparición de actos superfluos (p.e. los convenios complementarios y los actos del tercer pilar) y en otros subsumiendo ciertos actos en una nueva categoría normativa, aunque sin perder sus peculiaridades (p.e. con los actos en materia de PESC).

Junto a la simplificación normativa, el hecho más destacable es que, por fin, existe una jerarquía formal

¹¹ LINDE PANIAGUA, E.: "Líneas maestras para la simplificación legislativa" en *II Congreso Internacional "El futuro de Europa a debate"*, Valladolid, noviembre de 2003. Aunque este Congreso tuvo lugar antes de la aprobación de la Constitución Europea, su contenido sigue siendo válido ya que la Constitución apenas se ha separado del proyecto de la convención en lo relativo al sistema de fuentes.

entre actos legislativos y no legislativos que, aunque había sido declarada por la jurisprudencia, su inclusión en la Constitución crea seguridad jurídica y hace que el sistema de fuentes sea más comprensible. Además, esta distinción permitirá sin duda descargar al Consejo y al Parlamento Europeo de la tarea de participar en la elaboración de normas técnicas y centrarse en las opciones fundamentales de las políticas sectoriales.

Como aspecto negativo consideramos criticable que todavía no se dé una clara relación entre las distintas normas y sus procedimientos de adopción, manteniéndose los procedimientos de consulta y de previa aprobación.

En definitiva, aunque consideramos que la reforma global del sistema de fuentes merece una valoración positiva, opinamos que el nuevo sistema no puede ser calificado de "transparente" sino como "menos complejo" que el actualmente en vigor.