

# SIMPLIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL

Por F. JESÚS CARRERA HERNÁNDEZ <sup>1</sup>

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿UNA NUEVA TIPOLOGÍA DE ACTOS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS?: 1. SIMPLIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DEL PILAR COMUNITARIO. 2. LA DISTINCIÓN ENTRE ACTOS LEGISLATIVOS Y NO LEGISLATIVOS. LOS REGLAMENTOS DELEGADOS Y LOS ACTOS DE EJECUCIÓN: A) *El Reglamento europeo*. B) *La Decisión europea*. C) *La jerarquía normativa del Derecho Comunitario*.—III. MANTENIMIENTO Y LIMITACIÓN DE LOS ACTOS ATÍPICOS Y «HORS NOMENCLATURE».—IV. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Puede ser ya un tópico señalar que desde el inicio del proceso de integración, las Comunidades Europeas se configuraron como algo más que un proceso de integración económica entre Estados. Tópico o no, la realidad nos muestra que el mercado común/interior no ha sido más que un camino, un instrumento, al servicio de un proceso, inacabado, de integra-

---

<sup>1</sup> Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo) de la Universidad de Salamanca. Titular del Curso Permanente «Jean Monnet» de Derecho Económico Europeo.

Este trabajo se inscribe en el proyecto SEC2002-00751 financiado por la CICYT y titulado «¿Hacia una refundación europea? El debate sobre la reforma de 2004». Terminó de redactarse el 4 de octubre de 2003.

ción política sin precedentes en el viejo continente. Y ha sido un proceso de integración mediante el Derecho; el Derecho Comunitario y el Derecho de la Unión Europea.

Durante décadas, hemos asistido al desarrollo de una Comunidad de Derecho que ha dado lugar a un ordenamiento jurídico autónomo y específico<sup>2</sup>, aunque integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, que se aplica a los Estados miembros y a sus ciudadanos<sup>3</sup>. Uno de sus rasgos más característicos, de donde se deduce también su especificidad, es consecuencia del peculiar sistema de fuentes establecido en los Tratados<sup>4</sup>. Este sistema, empero, ha ido evolucionando a lo

---

<sup>2</sup> «El Tratado CEE, aunque haya sido celebrado en forma de convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una comunidad de Derecho» (TJCE, Dictamen de 14 de diciembre de 1991, 1/91, Rec. p. I-6079). Vid. al respecto VALLE GÁLVEZ, A.: «La especificidad del ordenamiento comunitario», *RIE*, 1993, p. 155. Como ha señalado KOVAR, mediante el principio de autonomía, el TJCE trataba de preservar la especificidad del Derecho Comunitario ante las ingerencias de los derechos nacionales. La autonomía constituye el fundamento del ordenamiento comunitario («Relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos nacionales», en *Treinta años de Derecho Comunitario*, OPOCE, Luxemburgo, 1983, p. 116). De otra manera, la constitucionalización del ordenamiento jurídico comunitario se acompaña de la afirmación de su autonomía («La contribution de la Cour de Justice à l'édification de l'ordre juridique communautaire», *AEL*, 1993, IV-1, p. 25).

<sup>3</sup> CJCE, sentencia de 15 de julio de 1964, Flaminio Costa c. ENEL (6/64, Rec. selec. p. 99). «En definitiva, el Derecho Comunitario no se somete a los principios, ni a los modos de producción normativa ni a los efectos jurídicos establecidos en la Constitución y restantes normas internas de los Estados miembros» (MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 3.ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, p. 381).

<sup>4</sup> Para un análisis más profundo vid. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.: «L'ordre juridique des Communautés Européennes et le Droit international», *RCADI*, 1975-V, p. 206. GARZÓN CLARIANA ha señalado que el sistema de fuentes comunitario presenta rasgos originales que obedecen tanto al origen histórico y jurídico de las Comunidades, como a las peculiaridades de la estructura institucional de que se las ha dotado para la realización de sus funciones («Las fuentes del Derecho Comunitario», RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (Dirs.): *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, p. 24).

En todo caso, no se pueden obviar las dificultades que conlleva la utilización del término «fuentes»: «el carácter marcadamente evolutivo del sistema y, de manera muy especial, la relevante labor del TJCE, apoyada por un importante marco contencioso previsto en los Tratados, han permitido, en cierto modo, superar sus deficiencias, elaborando un marco muy complejo y peculiar que, si por las razones antedichas no puede asimilarse en sentido estricto a un sistema de fuentes, bien puede

largo del proceso de integración europea, haciéndose mucho más complejo<sup>5</sup>.

calificarse como un verdadero sistema de normas y actos jurídicos» (MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 3.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 2002, p. 329).

<sup>5</sup> En efecto, el diseño inicial de la instrumentación jurídica comunitaria ha sido relativamente sencillo, al menos el previsto en el original y antiguo art. 189 TCEE (art. 249 CE). Como es sabido, este precepto ha distinguido siempre entre actos vinculantes u obligatorios (Reglamentos, Directivas y Decisiones) y actos no vinculantes (Recomendaciones y Dictámenes), a los que había que sumar el Derecho resultante de la personalidad jurídica internacional de las Comunidades Europeas (aplicación del Derecho internacional general y de los acuerdos internacionales celebrados por las CCEE) y el Derecho Complementario, a modo de convenios celebrados entre los Estados miembros, especialmente en los ámbitos señalados en el también antiguo art. 220 TCEE (art. 293 CE. Lógicamente, con este esquema estoy incurriendo en una excesiva simplificación, pues la existencia de categorías normativas, al menos con diferente denominación, en el TCECA ya suponía un factor de complejidad indeseable en el sistema. La terminación del Tratado CECA constituye, por tanto, la primera simplificación del sistema de actos jurídicos).

Sin embargo, la práctica, y las sucesivas reformas de los Tratados, especialmente las operadas con los Tratados de Maastricht y Amsterdam, han alterado en parte esta situación, complicando el esquema tradicional e introduciendo nuevas categorías normativas, en muchos casos, de difícil comprensión, al menos en lo que se refiere a su naturaleza y alcance jurídicos. Al margen del Derecho resultante de las estructuras de cooperación, el panorama jurídico comunitario nos ofrece actos con diferente denominación a la inicialmente prevista (resoluciones, comunicaciones, declaraciones...); y actos atípicos, es decir, actos que formalmente reciben una denominación idéntica a la prevista en el art. 249 CE, pero que por su contenido, constituyen claramente actos con una eficacia jurídica distinta (sin lugar a dudas, la Decisión es el paradigma de complejidad e incertidumbre. Se han identificado cuatro tipos de decisiones distintas: la típica, prevista en el art. 249 CE; la decisión *sui generis* (Beschluss), caracterizada, entre otros extremos, por la ausencia de destinatarios; la decisión adoptada en el ámbito del segundo pilar y la relativa al tercer pilar, sin posibilidad de efecto directo [vid. al respecto la intervención de PIRIS ante el grupo IX en «La rationalisation des instruments de l'Union», WG IX; WD 06]).

No resulta fácil enumerar y cuantificar el número de instrumentos jurídicos existentes en la Unión Europea actualmente, aunque en el desarrollo de los trabajos de la Convención «la niña bonita» se convirtió en la estrella de la función (vid. lista en la ficha informativa del grupo de trabajo IX). Esta dificultad refleja la complejidad evidente del sistema: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes en cuanto actos típicos de Derecho Comunitario; convenios, acuerdos interinstitucionales, a título de Derecho complementario CE; los acuerdos internacionales celebrados por las CCEE; la Decisión *sui generis* y otros actos atípicos; deliberaciones, comunicaciones, resoluciones ... dentro de la categoría de actos «hors

La maraña de instrumentos jurídicos resultante de esta evolución, por otro lado, no ha estado sometida a una jerarquía normativa clara; incluso, puede afirmarse que no ha existido jerarquía normativa entre los actos de Derecho derivado<sup>6</sup>. Todo el sistema ha descansado en la idea de que cada materia o política comunitaria se regularía utilizando un instrumento jurídico concreto y, por ello, no tendrían que plantearse problemas de relaciones de jerarquía entre actos con distinta forma jurídica. Con todo, y al margen de la subordinación del Derecho derivado al Derecho originario, la atribución de competencias de ejecución a la Comisión por parte del Consejo (Comitología), ha dado lugar a la introducción de nuevas categorías normativas cuyos contornos no están definidos ni delimitados en los Tratados, pero que permiten afirmar la existencia de normas de Derecho derivado subordinadas a normas de idéntica forma<sup>7</sup>. Y es aquí precisamente

---

nomenclature»; convenios, posiciones comunes, decisiones, decisiones marco en el ámbito del tercer pilar; estrategias comunes, acciones comunes, posiciones comunes, decisiones, incluso principios y orientaciones generales en el segundo pilar; ¿y por qué no seguir? ¿las conclusiones del Consejo Europeo? ¿los planes de acción, programas marco, líneas directrices, programas específicos...? Ciertamente, es fácil perder la cuenta.

En todo caso, a los efectos de este trabajo únicamente se tendrán en cuenta los actos del pilar comunitario, aunque excluyendo los acuerdos internacionales, que constituyen una fuente del Derecho Comunitario con caracteres propios y específicos (vid. capítulo 2 de mi trabajo *Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad Europea*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1995. Entre los últimos trabajos publicados vid. también ROLDÁN BARBERO, J.: «La interacción entre las normas internas e internacionales», *RDCE*, 2002, p. 704).

<sup>6</sup> «La precariedad de estructura y organización del modelo normativo persiste hoy en ese sistema donde ni siquiera existe una jerarquía normativa pese a ser sentida como una necesidad» (MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *op. cit.*, p. 327). En el mismo sentido TIZZANO ha señalado que «l'absence d'une hiérarchie des sources et d'une structure ordonnée de celles-ci préjudicie finalement ainsé la rationalité, la transparence et l'efficacité du système et se prête à altérer les équilibres et les règles du jeu institutionnel, favorisant dès lors les abus et l'ambiguïté» («La hiérarchie des normes communautaires», *RMUE*, 1995-3, p. 224).

<sup>7</sup> Especialmente, la distinción entre Reglamentos de base (que suelen contener los principios generales de la regulación jurídica de una determinada materia); y los Reglamentos de ejecución, generalmente adoptados por la Comisión Europea, que desarrollan la normativa mínima, en ocasiones, incluida en el Reglamento base. Como es sabido, esta distinción ha sido admitida por el TJCE en su jurisprudencia (por ejemplo, sentencia de 27 de septiembre de 1979, as. 230/78, *Eridania*, Rec. p. 2749). Vid. al respecto *Commentaire Megret. Le Droit de la CEE*, vol. 10, 2.ª ed., Bruselas, 1993, p. 499.

donde han surgido los principales problemas y lo que ha motivado la reclamación de una jerarquía normativa en los Tratados, porque la actuación del legislativo y del ejecutivo se confunden; el resultado, la adopción de Reglamentos comunitarios en ambos casos, como normas de idéntica forma y efectos, pero con una posición muy distinta, al tiempo que oscura, en la jerarquía normativa de Derecho Comunitario.

Con este marco, no resulta extraño que la Convención haya tenido como uno de sus cometidos la simplificación de la instrumentación jurídica de la Unión Europea y la búsqueda de criterios que permitan establecer una jerarquía normativa clara en los Tratados<sup>8</sup>. El grupo de trabajo IX, sim-

---

<sup>8</sup> Los deseos e intentos de introducir una nueva clasificación de actos de Derecho derivado en la Unión Europea no son nuevos. Con ocasión de la CIG'91 ya hubo propuestas dirigidas, entre otros extremos, a la introducción de una ley comunitaria. Propuestas que fracasaron y que no fueron retomadas con ocasión de la elaboración de los Tratados de Amsterdam y Niza. Únicamente se adoptó una Declaración, aneja al TUE, relativa a la jerarquía de los actos comunitarios: «La Conferencia conviene en que la Conferencia Intergubernamental que se convocará en 1996 estudie la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas» (Vid. al respecto MONJAL, P. Y.: «La Conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires», *RTDE*, 1996, p. 681). En todo caso, con ocasión de la CIG que dio lugar al Tratado de Niza, la Presidencia portuguesa propuso el concepto de acto legislativo adoptado en codecisión y limitado a las reglas esenciales y a los principios generales, solución que, como se expone a continuación, ha sido recogida en el proyecto presentado en el Consejo Europeo de Salónica.

La Declaración 23 relativa al futuro de la Unión, añadida por el Tratado de Niza, ha dado pie al resurgimiento de las iniciativas existentes en este sentido. En términos literales, la Declaración se planteó la necesidad de abordar las cuestiones de «la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad» y de la «simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado», no abordando expresamente la necesidad de una nueva tipología o clasificación de los actos normativos (vid. al respecto ALDÉCOA LUZÁRRAGA, F.: «La apertura del proceso constituyente», *BEUR*, 7/8, marzo de 2001, p. 7. En relación con esta cuestión vid. también TIMMERMANS, C.: «The constitutionalization of the European Union», *YEL*, 2002, p. 1). Sin embargo, en la búsqueda de una Unión más democrática, transparente y eficaz, los Estados miembros fueron más allá de la propia Declaración sobre el futuro de la Unión en el Consejo Europeo de Laeken. Como ha señalado ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, en Laeken los Estados miembros reformularon el debate sobre el futuro de la UE, innovando cualitativamente algunos de sus objetivos («Hacia una

plificación, ha sido el encargado de debatir y preparar las disposiciones del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa relativas a los actos de la Unión (arts. I-32 y ss. Título V de la Parte I)<sup>9</sup>.

El inicio de los trabajos en esta materia se remonta a mayo de 2002, con ocasión de la adopción de una nota de reflexión sobre los instrumentos de que dispone la Unión para el ejercicio de sus competencias<sup>10</sup>. La presentación del informe final del grupo IX aunó el consenso de los convencionales, por lo que su contenido, salvo muy contadas excepciones, se ha convertido en el texto articulado del proyecto de Tratado Constitucional<sup>11</sup>.

---

Constitución Europea: Comentarios sobre los trabajos de la Convención», *Revista General de Derecho Europeo (www.iustel.com)*, núm. 1, 2003. Vid. también RAUX, J.: «De Nice à Laeken: pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne», *RAE*, 2001-2002, p. 61 y LENAERTS, K.: «La déclaration de Laeken: premier jalon d'une Constitution Européenne?», *Journal des Tribunaux-Droit Européen*, 2002, pp. 29 a 43. Desde una perspectiva general vid. AMATO, G.: «Verso la Costituzione Europea», *Riv.It.Dir.Pub.Co.*, 2003, p. 291; DEHOUSE, R.: «¿Quimeras constitucionales? Algunos comentarios escépticos sobre la Convención Europea», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2003, p. 13; LOUIS, J. V.: «La Convention et l'avenir de l'Union Européenne», *CDE*, 2002, p. 235; WEILER, J.H.H.: «A Constitution for Europe? Some hard choices», *JCMS*, 2002, p. 563; URREA CORRÉS, M.: «El Dilema de la Convención: la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados», *RDCE*, 2003, p. 265; LENAERTS, K.; DESOMER, M.: «Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and means», *ELRev.*, 2002, p. 377).

<sup>9</sup> Presidido por Amato y creado en la segunda hornada (estableciéndose formalmente en el pleno del 12 y 13 de septiembre de 2002), este grupo presentó su informe final el 29 de noviembre de 2002 (CONV 424/02).

<sup>10</sup> CONV 50/02.

<sup>11</sup> Vid. informe resumido relativo a la sesión plenaria de 5 y 6 de diciembre de 2002 (CONV 449/02 de 13 de diciembre de 2002). A este informe final le siguió la presentación de un proyecto de artículos 24 a 33 de Tratado Constitucional (CONV 571/03, de 26 de febrero de 2003). Sin perjuicio de que se presentaran 237 enmiendas al mismo, y de que aún no incluyera disposiciones sobre los instrumentos jurídicos del segundo y tercer pilar, presentaba dos diferencias, esencial pero únicamente, en relación con la versión final del proyecto de Tratado Constitucional: por un lado, el Reglamento europeo se definía exclusivamente teniendo en cuenta la definición actual de Reglamento; por otro lado, entre las condiciones de aplicación de los Reglamentos delegados figura la caducidad de la delegación, supuesto recogido en el informe final del grupo IX, pero que no aparece en el texto finalmente redactado. (Vid. al respecto el informe resumido de la sesión plenaria de 17 y 18 de marzo de 2003. CONV 630/03, de 21 de marzo de 2003).

## II. ¿UNA NUEVA TIPOLOGÍA DE ACTOS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS?

El proyecto de Tratado constitucional parte de la distinción entre actos legislativos y actos no legislativos (que a su vez pueden ser vinculantes o no vinculantes), incluyendo en la primera categoría la Ley europea y la Ley marco europea, y en la segunda, el Reglamento europeo, la Decisión europea (actos vinculantes), las Recomendaciones y los Dictámenes (actos no vinculantes)<sup>12</sup>. Seis actos que intuyen una clara simplificación de la instrumentación jurídica comunitaria, una adecuación parcial a la nomenclatura tradicionalmente utilizada en los ordenamientos jurídicos nacionales y una jerarquía normativa implícita. ¿Es todo esto realmente novedoso? Vayamos por partes.

### 1. SIMPLIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DEL PILAR COMUNITARIO

En primer lugar, puede afirmarse que la simplificación no ha supuesto la introducción de nuevos instrumentos jurídicos. Ciertamente es que algunos desaparecen (esencialmente los actos de los pilares intergubernamentales) y otros cambian de nombre o se adaptan a definiciones más amplias; pero, en general, no hay novedades importantes<sup>13</sup>.

---

Los Proyectos de Constitución, sobre la parte I, presentados con posterioridad serán ya la versión final, salvo corrección lingüística o de redacción (vid. CONV 724/1/03 REV 1 y CONV 797/03).

<sup>12</sup> Aunque los trabajos de la Convención no han supuesto la inclusión de la política de la energía atómica en el proyecto de Constitución, la simplificación de los instrumentos jurídicos se extiende a esta Comunidad Europea, como consecuencia del Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom (vid. art. 3 de dicho Protocolo).

<sup>13</sup> Mayor novedad habría supuesto la inclusión de una «Ley orgánica» para materias de naturaleza cuasiconstitucional, idea que estuvo presente desde el inicio de los trabajos de la Convención pero que, nunca formó parte de los distintos proyectos que fueron presentados (vid. las enmiendas presentadas en este sentido en CONV 609/1/03).

Para PETITE este tipo de normas se encargarían de regular aspectos centrales de la organización interna de la UE: por ejemplo, la Decisión sobre recursos propios, el reglamento financiero, la Decisión «Comitología» o el Estatuto del TJCE (*Les*

En efecto, la Ley europea se identifica plenamente con los Reglamentos CE<sup>14</sup>; la Ley marco, con las Directivas<sup>15</sup>; las Recomendaciones y los Dictámenes permanecen intactos<sup>16</sup>; y el Reglamento europeo es equiparable a los Reglamentos de ejecución, aunque también a las Directivas, presentando un abanico de posibilidades de utilización de este instrumento más amplio, y con diferencias en lo que se refiere a las condiciones para su aplicación<sup>17</sup>. No obstante, la Decisión Europea ha recibido una defini-

---

*instruments: comment les simplifier?*, WG IX, WD 08, 22 de octubre de 2002). En el mismo sentido vid. la Resolución del Parlamento Europeo sobre tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la UE en CONV 517/03.

El proyecto Penélope había previsto igualmente la inclusión de leyes orgánicas para regular «la organización de las instituciones y el funcionamiento de la Unión en los casos previstos en la Constitución» (art. 76). Vid. al respecto LAMOUREUX, F.: «La Constitutionn Pénélope: une refondation pour en finir avec les replâtrages», *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 2003-1, p. 13.

<sup>14</sup> El art. I-32 la define como «un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». En el informe final del grupo IX se propuso la creación de una «ley de la Unión Europea», nombre que ha sido simplificado por el de «ley europea» (vid. CONV 424/02).

<sup>15</sup> «Un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios».

Esta denominación fue manejada desde el inicio de los trabajos de la Convención. Sin embargo, el anteproyecto constitucional insinuaba la introducción de leyes de bases (CONV 369/02), denominación que no fue recogida en el informe final del grupo IX pero que reapareció en el proyecto de arts. 24 a 33 del Tratado Constitucional (CONV 571/03). Las enmiendas que se presentaron a dicho proyecto dieron lugar a que se adoptara finalmente la denominación que se había manejado inicialmente (vid. CONV 609/1/03).

<sup>16</sup> «Las recomendaciones y los dictámenes adoptados por las instituciones no revestirán carácter vinculante». La enmienda n.º 43 (De Vries y de Bruijn) postulaba, incluso, la eliminación de los Dictámenes (CONV 609/1/03).

<sup>17</sup> «El Reglamento Europeo es un acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones particulares de la Constitución. Podrá bien ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios».

Esta «dualidad» de Reglamentos aparecía ya en el informe final del grupo IX, aunque no pasó inicialmente al proyecto de arts. 24 a 33 del Tratado Constitucional (centrado únicamente en la definición de Reglamento; vid. CONV 571/03). El elevado número de enmiendas presentadas motivaron que se retomara el enfoque del grupo IX.

ción diferente a la prevista actualmente en el TCE, aunque tampoco es nueva, pues se retoma la definición recogida en el extinto art. 14 CECA<sup>18</sup>. Sin lugar a dudas es la figura más compleja, como ya ocurre en la actualidad.

En conjunto, y tras un primer análisis de acercamiento, puede considerarse que la nueva clasificación de instrumentos jurídicos, no es tan nueva. Es una clasificación simplificadora, pero no revoluciona el esquema del actual pilar comunitario.

## 2. LA DISTINCIÓN ENTRE ACTOS LEGISLATIVOS Y NO LEGISLATIVOS. LOS REGLAMENTOS DELEGADOS Y LOS ACTOS DE EJECUCIÓN

La distinción expresa entre actos legislativos y no legislativos en el Derecho de la Unión constituye una de las principales aportaciones del proyecto de Tratado Constitucional, y como se expondrá más tarde, está íntimamente relacionada con la introducción de una jerarquía normativa en el Derecho de la Unión.

En efecto, hasta la fecha, esta distinción ha existido en Derecho Comunitario «en la sombra» y rodeada de importantes dosis de inseguridad jurídica. La distinción entre Reglamentos de base y Reglamentos de ejecución es reveladora en este sentido, como ha sido señalado. Textos con idéntica denominación y, en principio, naturaleza jurídica, coexisten en el plano normativo tras su elaboración por distintas Instituciones comunitarias (Consejo o Consejo y Parlamento Europeo en el primer caso y, generalmente Comisión en el segundo), generando en ocasiones despistes in-

<sup>18</sup> «La Decisión europea es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando en la decisión se designen los destinatarios de la misma, sólo será obligatoria para éstos». Este enfoque había sido propuesto también por PIRIS (*doc.cit.*, p. 9).

En el comentario técnico al art. 24 del proyecto de Constitución se aclara que uno de los objetivos de esta definición ampliada consiste en hacer de la decisión el instrumento jurídico utilizado en el ámbito PESC, en sustitución de la acción común y de la posición común (CONV 571/03).

Se trata de convertir a la Decisión en un instrumento flexible, que podría aplicarse en múltiples casos (nombramientos o medidas en materia de competencia y ayudas públicas. Vid. informe final del grupo IX, CONV 424/02).

Sobre la naturaleza jurídica de las decisiones a la luz de la vigente redacción del TCE vid. BALLESTEROS MOFFA, L. A.: «La delimitación de las funciones normativa y administrativa en el orden comunitario», *RDCE*, 2001, p. 303.

necesarios en el operador jurídico, y porqué no, en los órganos internos encargados de la ejecución interna del Derecho Comunitario.

El proyecto de Tratado Constitucional, sin embargo, aporta luz sobre el problema apuntado, pues permite distinguir claramente unos actos de otros, fundamentalmente porque ahora van a recibir una denominación muy distinta, al tiempo que más conforme con la práctica interna de los Estados<sup>19</sup>. Así, los actos legislativos serán dos: la Ley europea y la Ley marco europea; con todas las semejanzas e identidades ya apuntadas en relación con los Reglamentos y Directivas, pero con una denominación que no deja lugar a dudas en cuanto a su naturaleza jurídica y su posición en la jerarquía de fuentes. Además, con carácter general, dichos actos legislativos son elaborados a través del procedimiento legislativo ordinario (procedimiento de codecisión), sin perjuicio de la existencia de procedimientos legislativos «especiales» (art. I-33).

Por el contrario, los actos no legislativos se someten a un procedimiento normativo más simple, correspondiendo al ejecutivo (Consejo o Comisión), y excepcionalmente al Consejo Europeo y al Banco Central Europeo, la adopción de actos de tercer nivel (art. I-34); es decir, actos del ejecutivo. La ventaja que presenta el nuevo sistema propuesto se deriva de la distinta denominación que van a recibir los actos no legislativos, que aunque conocida (Reglamento y Decisión) es distinta a la manejada para los actos legislativos<sup>20</sup>. Esto es especialmente relevante en aquellos casos en que el Consejo adopta actos de esta naturaleza y jerarquía, permitiendo una rápida distinción de los actos legislativos, que son también adoptados por el Consejo, aunque generalmente junto con el Parlamento Europeo a través del procedimiento de codecisión.

La identidad existente de las proyectadas Leyes y Leyes marco con los Reglamentos y Directivas clásicos no merecen comentarios adicionales. Sin embargo, creo conveniente detenerme un instante en el análisis de los caracteres de los nuevos Reglamentos y Decisiones europeas, por cuanto introducen elementos novedosos que es preciso exponer.

---

<sup>19</sup> Para una visión crítica vid. «El futuro de Europa: el Tratado Constitucional...», Informes del Comité restringido de la Cámara de los Lores para la Unión Europea, CONV 625/03, CONTRIB 279.

<sup>20</sup> Sin olvidar las Recomendaciones y Dictámenes, actos no legislativos igualmente, pero no vinculantes.

En relación con esta cuestión vid. *infra* el apartado relativo a la jerarquía de los actos comunitarios.

A) *El Reglamento europeo*

En el caso del Reglamento europeo, se configura claramente como un acto de ejecución, de actos legislativos o de determinadas disposiciones particulares de la Constitución. Sin embargo, lejos de identificarlo totalmente con el actual Reglamento comunitario, el proyecto de Tratado Constitucional ha introducido dos variantes, aunque atribuyéndole siempre «alcance general», lo que a buen seguro va a generar una cierta confusión en la práctica: una primera variante, acorde con la definición clásica de Reglamento (obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros); y una segunda variante que, aunque con «alcance general» recurre a la tradicional definición de Directiva (obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado, dejando a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios<sup>21</sup>).

Estas definiciones, por otro lado, coinciden con las correspondientes a las leyes europeas y a las leyes marco europeas (en este último caso, de nuevo con la excepción de la referencia al «alcance general» de los Reglamentos europeos). Por ello, bien puede considerarse que el Reglamento europeo mencionado con anterioridad como primera variante, está llamado a desarrollar las Leyes europeas, mientras que el Reglamento europeo mencionado anteriormente como segunda variante, debe utilizarse para desarrollar las Leyes marco europeas. Desde este punto de vista, estamos en presencia de normas con efectos jurídicos similares, aunque con diferentes denominaciones lo que, al mismo tiempo, permite en gran medida aclarar su posición en la jerarquía normativa (actos legislativos los primeros y no legislativos en el caso de los reglamentos europeos), evitando las confusiones actuales. Con esta distinción, al mismo tiempo, el proyecto de Tratado está recogiendo en gran medida las categorías existentes en la práctica normativa comunitaria, en la que pueden hallarse, como ya ha sido mencionado, reglamentos de ejecución.

<sup>21</sup> Art. I-32. Esta distinción no aparecía recogida en el primer proyecto de artículos 24 a 33 del Tratado Constitucional, de tal forma que se identificaban reglamentos europeos con los actuales reglamentos (CONV 571/03). Sin embargo, el informe final del grupo IX ya puso de manifiesto la necesidad de diferenciar los reglamentos europeos por sus efectos, según se adoptaran sobre la base de una ley europea o de una ley marco europea (CONV 424/02), postura que finalmente prosperó como consecuencia de la múltiples enmiendas presentadas en este sentido (vid. CONV 609/1/03).

El problema estriba en atribuir al reglamento europeo «alcance general» en todo caso, aspecto que ha formado parte siempre de la definición de los reglamentos, en su diseño actual, pero que, en cierta medida es un rasgo extraño a la definición de Directiva comunitaria<sup>22</sup>. Con ello, se altera la naturaleza jurídica de las tradicionales Directivas, dando lugar a un híbrido, con nombre de Reglamento (con naturaleza jurídica de Directiva en el sentido tradicional) que sólo conserva su carácter de norma de alcance general de la tradicional definición de Reglamento, puesto que tiene unos destinatarios concretos (los Estados miembros). Ciertamente, desde este punto de vista, considero que procede dar una nueva redacción al proyecto de Tratado Constitucional, en lo que a este aspecto se refiere, para que quede matizado el sentido que se atribuye a la expresión «norma de alcance general» en relación con los reglamentos europeos reseñados, pues de lo contrario se puede llegar a un contrasentido<sup>23</sup>. Además, cabe preguntarse porqué no se ha incluido la expresión «alcance general» en el momento de definir las Leyes marco, aunque la respuesta claramente está dirigida a poner de manifiesto que el redactor del art. I-32 del proyecto de Tratado ha caído en una encerrona motivada por el intento de utilizar un mismo acto (Reglamento) para englobar dos categorías normativas que tienen caracteres distintos (los actuales reglamentos y directivas).

Desde otro punto de vista, hay que tener en cuenta que el Reglamento europeo está llamado a cumplir tres cometidos básicos en el ordenamiento jurídico de la Unión lo que, en parte, también es novedoso:

- En primer lugar, el Reglamento europeo es el instrumento jurídico que debe utilizarse, casi siempre con la alternativa de utilización de decisiones europeas, en los múltiples casos en que el proyecto de Tratado constitucional se remite a esta categoría normativa para el desarrollo, ejecu-

<sup>22</sup> Como ha señalado MANGAS MARTÍN en relación con los Reglamentos, «al decir que tendrá alcance general, los Tratados establecen una diferencia respecto a directivas y decisiones, que tienen siempre unos destinatarios concretos»,... aunque «las directivas son susceptibles de tener alcance general en el sentido de que plantean principios normativos y las condiciones para su aplicación de forma general, si bien dependen de su transposición al orden nacional» («El sistema de normas del Derecho Comunitario (II): el Derecho derivado. Caracteres generales y actos típicos», *Materiales para el estudio del Derecho Comunitario*, [www.iustel.com](http://www.iustel.com)). Vid. al respecto TJCE, sentencia de 22 de febrero de 1984, as. 70/83, *Kloppenburg*.

<sup>23</sup> Como ha señalado LIÑÁN NOGUERAS la directiva es «un instrumento regulador sin alcance general (obliga sólo al Estado destinatario)» (*op.cit.*, p. 357), con las matizaciones apuntadas en la nota anterior.

ción o aplicación del propio Derecho originario o de las políticas comunitarias. Son casos en que, generalmente el Consejo y excepcionalmente la Comisión, ejercen un poder normativo, no legislativo, de tercer nivel o de naturaleza ejecutiva, sin más limitaciones que las impuestas por el propio Tratado o por los principios generales del Derecho Comunitario<sup>24</sup>.

- En segundo lugar, el Reglamento europeo puede servir para «completar o modificar determinados elementos no esenciales» de la Ley europea y de la Ley marco europea. Se trata de una nueva figura introducida por el proyecto de Tratado constitucional, los Reglamentos delegados, y constituye uno de los aspectos más novedosos introducidos por el proyecto de tratado en relación con esta materia.

Con esta nueva figura se trata de descargar al legislador de la tarea de entrar en detalles excesivamente técnicos en el momento de redactar leyes europeas y leyes marco europeas, pero evitando al mismo tiempo la Comitología<sup>25</sup>. El art. I-35 atribuye a la Comisión la competencia de adopción de esta categoría de Reglamentos que, con el mismo enunciado y naturaleza jurídica, cumplen una función distinta a los Reglamentos europeos de ejecución a los que me referiré a continuación<sup>26</sup>. De esta forma, el ejecutivo (aunque únicamente la Comisión Europea) estaría encargado de desarrollar los actos legislativos a través de normas reglamentarias, quedando sometido a controles por parte del legislativo, y no de los Estados miembros, como ocurre con la Comitología.

En efecto, en el ejercicio de sus competencias la Comisión no actúa libremente, a diferencia del caso anterior, sino que el propio acto de delegación (Ley o Ley marco) delimitará expresamente las condiciones de aplicación de la delegación (objetivos, contenido, alcance y duración), pudiendo someter a la Comisión a dos formas distintas de control: reser-

<sup>24</sup> En relación con la Comisión vid. arts. III-55 y III-128.

<sup>25</sup> Informe final del grupo IX, CONV 424/02, p. 9.

<sup>26</sup> A pesar de todo, como acertadamente ha señalado Araceli MANGAS MARTÍN, «no será tan fácil de entender por la opinión pública la diferencia entre los Reglamentos delegados (actos de la Comisión de desarrollo de las leyes y leyes marco respecto de determinadas materias que el legislador delega su poder legislativo a favor de la Comisión) y los Reglamentos y las Decisiones europeas (que tienen por objeto ejecutar las leyes y leyes marco) («Estudio preliminar: el futuro de la Unión Europea ampliada: el Tratado de Niza y el proyecto de Tratado Constitucional», en *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Tecnos, 10.ª ed., Madrid, 2003, p. 46).

vando un derecho de revocación (*call back*) al legislador<sup>27</sup>; o introduciendo un plazo de silencio, de tal forma que el Reglamento sólo podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo (por mayoría absoluta) y el Consejo (por mayoría cualificada) no formulan objeciones en el plazo fijado<sup>28</sup>.

• En tercer lugar, el art. I-36 convierte al Reglamento, esta vez junto a la Decisión europea, en un instrumento excepcional de ejecución de actos jurídicos obligatorios en los casos en que «se requieran condiciones uniformes de ejecución de la norma de la Unión» (Reglamento europeo de ejecución). Es excepcional, porque, como regla general, corresponde a los Estados miembros adoptar las medidas, de Derecho interno, necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente obligatorios de la Unión. Por ello, mediante leyes europeas deberán introducirse regímenes de control por parte de los Estados miembros de los actos de ejecución de la Unión<sup>29</sup>.

Dicho de otro modo, el proyecto de Tratado Constitucional mantiene la «Comitología»<sup>30</sup>. Sin embargo, la introducción de los Reglamentos delegados determina una merma de la importancia que ha tenido esta figura

---

<sup>27</sup> La revocación sería decidida por el Parlamento Europeo, por mayoría absoluta, o por el Consejo por mayoría cualificada. En el informe final del grupo IX se precisaban varios casos en los que podría ejercerse este derecho de revocación (si la Comisión sobrepasa la habilitación; si el acto tiene repercusiones financieras o si son cuestiones especialmente delicadas desde el punto de vista político. CONV 424/02).

<sup>28</sup> Inicialmente se había previsto una tercera modalidad de control del ejecutivo a través de la cláusula de suspensión (*sunset clause*), de tal forma que las disposiciones del acto delegado tendrían una duración limitada. Pasado dicho plazo, habría que renovar la habilitación. Esta modalidad no ha sido incluida en el proyecto definitivo, aunque sí se recogió en el proyecto inicial (vid. informe final del grupo IX, CONV 424/02 y proyecto de arts. 24 a 33, CONV 571/03).

En la práctica, todo ello implica que será el legislador comunitario el encargado de precisar qué se entiende por «elementos no esenciales», a los efectos de la aplicación de esta figura.

<sup>29</sup> La ejecución corresponde a la Comisión (salvo casos específicos debidamente justificados, o los supuestos previstos en el art. I-39 (PESC), en los que actúa el Consejo) y su competencia tiene que estar prevista en el acto obligatorio.

La referencia a «acto obligatorio» debe entenderse que incluye Leyes europeas y Leyes marco europeas (actos legislativos), pero también Decisiones europeas (actos no legislativos pero obligatorios). No contribuye a la seguridad jurídica pensar en la ejecución de un reglamento europeo mediante otro reglamento europeo. Además, ello iría en contra del propio tenor literal del art. I-35 que define el Reglamento europeo como un acto «que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos...».

<sup>30</sup> Su ejercicio, como acaba de señalarse, podrá llevarse a cabo también a través del instrumento de la Decisión europea de ejecución.

a lo largo del proceso de integración europea. Si ahora toda delegación lleva aparejada la aplicación de esta figura, con el correspondiente control, a veces pesado, por los comités intergubernamentales, una probable entrada en vigor del proyecto de Tratado Constitucional en los términos apuntados convierte a la regla en excepción. El Reglamento de ejecución (la Comitología) perderá peso en el entramado normativo comunitario, en favor de la delegación (los Reglamentos delegados)<sup>31</sup>.

En definitiva, estamos en presencia de un Reglamento en parte novedoso, en parte continuador de los caracteres de la figura clásica. Pero, a diferencia de la situación actual, se trata de un acto del ejecutivo, que nunca podrá ya confundirse con un acto legislativo, sin perjuicio de que la Ley europea vaya a tener sus mismos caracteres y eficacia jurídica.

### B) *La Decisión europea*

La Decisión europea se configura igualmente como un acto no legislativo de carácter vinculante. Como ya ha sido señalado, se ha introducido una doble modalidad de Decisión europea, pues ésta «obliga en todos sus elementos», bien con carácter general, bien en relación con los destinatarios que designe.

En el caso de las Decisiones adoptadas con designación de destinatarios, estamos en presencia de las tradicionales Decisiones típicas de Derecho Comunitario muy adecuadas para determinados cometidos a realizar por las Instituciones de la Unión, fundamentalmente en lo que se refiere a la imposición de medidas (autorizaciones, sanciones...) contra Estados miembros o empresas<sup>32</sup>.

Tratándose de Decisiones adoptadas sin designación de destinatarios,

<sup>31</sup> Como ha señalado MOREIRO, los procedimientos de comité «configuran un engranaje obsoleto y caro de mantener» (...) «un vestigio anacrónico que se compadece mal con la mutación en ciernes de los fundamentos constitucionales de la Unión» («¿El ocaso de la Comitología?», *RDCE*, núm. 13, 2002, p. 915).

<sup>32</sup> Así, en el proyecto de Tratado Constitucional se ha previsto el recurso a la Decisión por la Comisión Europea en relación con la infracción de las normas aplicables a las empresas (art. III-54); en materia de ayudas públicas (art. III-57); armonización de legislaciones (art. III-65.6); transportes (art. III-138.4 y 139).

En la misma línea, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros adoptarán Decisiones en caso de violación grave de los valores de la Unión por un Estado miembro (art. I.58).

podemos encontrar una pluralidad de situaciones, que no son novedosas en Derecho comunitario, en las que las Instituciones deben recurrir a esta categoría de instrumentos para múltiples materias: celebración de acuerdos internacionales (art. III-227)<sup>33</sup>; aspectos orgánicos, como nombramientos, composición de órganos<sup>34</sup>, o creación de comités<sup>35</sup>; y determinadas cuestiones de índole institucional, como la determinación de las formaciones en las que pueda reunirse el Consejo, o las reglas de rotación de la Presidencia<sup>36</sup>. Ciertamente, en todos estos casos asistimos a la conversión de buena parte de las tradicionales Decisiones atípicas en Decisiones típicas, por amoldarse a partir del proyecto de Tratado a la definición ofrecida en el mismo<sup>37</sup>.

Ahora bien, buena parte de las disposiciones que prevén la intervención normativa del Consejo en el plano de la adopción de actos no legislativos se caracterizan porque le ofrecen la alternativa expresa de adoptar Decisiones o Reglamentos<sup>38</sup>. En más de veinte ocasiones, el proyecto de Tratado ofrece esta posibilidad al Consejo en materias muy diversas, sin constreñirle a utilizar un concreto instrumento jurídico<sup>39</sup>. En estos casos,

---

El Consejo de Ministros también adoptará Decisiones en materia de ayudas de Estado (art. III-57); ayudas financieras a Estados miembros (art. III-72); déficit público excesivo (art. III-76.7), etc.

<sup>33</sup> Desplazando así a los Reglamentos que, hasta la fecha, han coexistido con las Decisiones en el momento de celebración de acuerdos internacionales (vid. al respecto mi estudio *Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad Europea*, Ed. Universidad, Salamanca, 1995).

<sup>34</sup> Arts. III-291, III-292, III-295.

<sup>35</sup> Art. III-102; art. III-111; art. III-249.

<sup>36</sup> Art. I-23. Para otras Decisiones a adoptar por el Consejo Europeo vid. también art. I-24, art. I-25 y art. IV-7. En el caso del Consejo de Ministros vid. art. III-311 (presupuesto) y III-325 (cooperación reforzada).

<sup>37</sup> Otras actos que actualmente pertenecen a la categoría de las Decisiones atípicas pasarían a ser Leyes. Así ocurre con la regulación de los recursos propios, como se ha visto, o la adopción de programas de financiación comunitaria (por ejemplo, el art. III-157 en materia de energía).

<sup>38</sup> En el caso de la Comisión Europea vid. arts. III-55 (ayudas públicas) y III-128 (PAC).

<sup>39</sup> Se incluyen aquí, por ejemplo, los casos de definición de orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un progreso equilibrado en el mercado interior (art. III-14.3); fijación de derechos del arancel exterior común (art. 39); medidas de salvaguardia respecto de terceros Estados en relación con movimientos de capitales (art. III-48); adopción de programas específicos (art. III-149.4); condiciones de aplicación de la Constitución en los Departamentos Franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias (art. III-330), etc.

se trata de adoptar normas de alcance general, con contenido normativo, aunque no legislativo, de tercer nivel. Como puede percibirse, la solución que nos ofrece el proyecto de Tratado Constitucional dista de la claridad que sería deseable, y complica sobremanera la comprensión de este concreto instrumento jurídico y de su posición en el ordenamiento jurídico comunitario. Considero, por ello, que el recurso al Reglamento se antoja más adecuado, fundamentalmente en aras a la introducción de mayores dosis de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico comunitario y, por tanto, debería eliminarse, en la mayoría de los casos, esta alternativa y la posibilidad de recurrir al instrumento jurídico «Decisión»<sup>40</sup>.

Por otro lado, como señalaba en el apartado anterior, la Decisión europea es un acto llamado a ser utilizado también en la nueva Comitología resultante del proyecto, a través de las Decisiones europeas de ejecución. Desde mi punto de vista, y por las mismas razones, el recurso previsto a la Decisión europea de ejecución debería eliminarse, o limitarse a los casos en que se trate de ejecutar una Decisión europea, so pena de romper con la claridad que pretende introducirse con el proyecto de Tratado Constitucional.

En definitiva, la Decisión se configura en el proyecto de Tratado como un instrumento al que se puede recurrir en múltiples ocasiones. Salvo los supuestos en que la Decisión designa destinatarios, este instrumento se antoja como una suerte de «cajón de sastre» que no encaja en la dinámica simplificadora que preside el proyecto de Tratado con carácter general. Por ello, y sin perjuicio de la atribución de una función diferente en las materias reguladas actualmente en los pilares intergubernamentales, cuando no designe destinatarios la Decisión debería configurarse como un acto a utilizar fundamentalmente en materias de índole institucional, orgánica o procedimental, pero no debería convertirse en el recurso a utilizar cuando una Institución no tenga claro qué instrumento jurídico es el más conveniente para adoptar una norma de tercer nivel en los casos expresamente previstos en el proyecto de Tratado.

---

<sup>40</sup> En mi opinión, sólo debería justificarse la pervivencia de esta alternativa cuando el acto a adoptar pudiera estar *a priori* dirigido también a destinatarios concretos.

### C) *La jerarquía normativa del Derecho Comunitario*

El proyecto de tratado constitucional ha explicitado el principio de la primacía del Derecho Comunitario sobre los ordenamientos internos de los Estados (art. I-10), aspecto sobradamente conocido en Derecho Comunitario pero ajeno al texto escrito de los Tratados<sup>41</sup>. Ahora bien, en lo que se refiere a las relaciones de jerarquía entre las diversas categorías de normas o instrumentos jurídicos de la Unión, no se han incluido referencias explícitas a dicho principio. Su inclusión en el proyecto de Tratado, ampliamente reclamada, aparece implícitamente detrás de la distinción entre actos legislativos y no legislativos.

En efecto, de los trabajos de la Convención, y del grupo IX, se deduce el deseo de buena parte de los redactores del proyecto de introducir una jerarquía normativa en los Tratados. Precisamente este deseo es el que ha llevado a la introducción de la distinción entre actos legislativos y no legislativos o de ejecución; a distinguir la función del legislativo de la función del ejecutivo comunitario; de otra forma, a distinguir las normas de segundo nivel (Leyes y Leyes marco), de las normas de tercer nivel (Reglamentos y Decisiones)<sup>42</sup>. La propia definición de Reglamento es reveladora en este sentido, en la medida en que tiene por objeto «la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones particulares de la Constitución» (art. I-32). Del mismo modo, la definición de Reglamento delegado establece que esta categoría normativa viene a «completar o modificar determinados elementos no esenciales» de los actos legislativos (art. I-35).

Siquiera sea de forma implícita, el proyecto de Tratado pone de manifiesto: 1º) La primacía del Tratado Constitucional sobre el Derecho

---

<sup>41</sup> Sobre la conveniencia de introducir principios de Derecho Comunitario no escritos en los Tratados vid. WHITTE, B. De: «Simplification and reorganization of the European Treaties», *CMLRev.*, 2002, p. 1278.

<sup>42</sup> Vid. especialmente informe final del grupo IX, CONV 424/02, de 29 de noviembre de 2002. En este informe se explican las consecuencias de la introducción de la distinción entre actos legislativos y no legislativos, así como de la introducción de actos delegados y de ejecución. De esta forma, en el plano del Derecho derivado, las Leyes y Leyes marco (actos legislativos) se encontrarían en un primer nivel, aunque siempre subordinándose a los Tratados; en segundo lugar, encontramos los actos delegados y de ejecución (Reglamentos y Decisiones), subordinados a los actos no legislativos; y, por último, podríamos encontrar actos de ejecución de actos legislativos o de actos delegados, que se subordinarían a ellos en todo caso.

derivado; 2º) La subordinación de actos no legislativos a Leyes y Leyes marco; de otra forma, la primacía de las Leyes y Leyes marco sobre los restantes actos de Derecho derivado; 3º) La subordinación de los actos de ejecución a los actos legislativos o no legislativos que les sirven de base<sup>43</sup>.

Ahora bien, y sin pretender restar ningún mérito al trabajo de la Convención en este punto, sí considero que sería necesario reflexionar sobre la conveniencia de reflejar de forma más explícita la jerarquía normativa del Derecho de la Unión en el futuro Tratado, de la misma forma que el proyecto ya hace referencia a la primacía del Derecho de la Unión sobre los ordenamientos nacionales (art. I-10). Todo ello sin perjuicio de que se trate de aspectos muy distintos de la jerarquía normativa y de que el significado político de una y otra referencia expresa no sea el mismo. De no hacerlo, creo que el proyecto de Tratado no aportaría grandes novedades, pues la distinción entre reglamentos de base y reglamentos de ejecución existente en la actualidad pone de manifiesto la existencia de una jerarquía normativa no explícita en Derecho comunitario en el momento actual.

Considero, en todo caso, que la introducción de una jerarquía normativa explícita en el proyecto de Tratado Constitucional permitirá eliminar la mayoría de las dudas que puedan subsistir tras la lectura del proyecto de Tratado sobre este extremo. Si bien la jerarquía quedará patente en la mayoría de los casos simplemente por la forma de los instrumentos jurídicos utilizados, algo que no ocurre actualmente, las dudas surgirán cuando se trate de actos de ejecución (Reglamentos o Decisiones) de Reglamentos o Decisiones, donde en un primer momento se plantearán los mismos problemas que existen actualmente en las relaciones entre Reglamentos de

---

<sup>43</sup> No obstante, determinadas leyes y leyes marco europeas están sometidas, adicionalmente y para su entrada en vigor, a un régimen de «aprobación por los Estados miembros, de conformidad con sus normas constitucionales». Así ocurre en relación con los recursos propios de la UE (Ley europea; art. I-53); derechos del Ciudadano de la Unión (Ley o Ley marco europea; art. III-13) y con las medidas necesarias para la elección de los miembros del Parlamento Europeo según un procedimiento uniforme (Ley o Ley marco europea; art. III-232).

Este aspecto, nada desconocido en la realidad comunitaria, permite afirmar la superioridad de estas leyes en el plano de la jerarquía normativa sobre el resto de las Leyes y Leyes marco, como ya ocurre actualmente, aunque sus efectos serán los previstos en el proyecto de Constitución (los propios de la Ley o de la Ley marco). Todo ello recuerda los intentos frustrados de introducir Leyes orgánicas en el proyecto de Constitución para determinadas materias.

base y Reglamentos de ejecución. Tal vez con ello estemos ofreciendo argumentos adicionales en contra del mantenimiento de la «Comitología».

### III. MANTENIMIENTO Y LIMITACIÓN DE LOS ACTOS ATÍPICOS Y «HORS NOMENCLATURE»

Una última cuestión que es necesario plantear en el análisis de la instrumentación jurídica comunitaria del proyecto de Tratado constitucional se refiere a la posibilidad de recurrir a otros actos distintos a los ya analizados, en lo que supondría una pervivencia de los actos atípicos y/o «hors nomenclature». En principio, ha existido una cierta tendencia a la eliminación de estos actos, en lógica coherencia con la simplificación deseada desde el inicio de los trabajos de la Convención. Sin embargo, el resultado final nos ofrece la pervivencia de los mismos, bien «camuflados», bien permitiéndose expresamente su utilización, aunque con limitaciones, que no son novedosas<sup>44</sup>.

En efecto, en algunos casos, aunque muy limitados, el Tratado ha previsto expresamente la posibilidad de adoptar «orientaciones generales» (art. III-70 en materia de política económica y monetaria); programas de acción (art. III-130, en materia de medio ambiente); medidas (art. III-132, en materia de protección de los consumidores), o programas marco plurianuales (art. III-149 en materia de I+D). Lo que ocurre es que el acto final que recoge esas orientaciones adopta la forma, y los efectos, de uno de los actos previstos expresamente en el proyecto de Tratado. Así, respectivamente, será una «Recomendación», una «Ley europea», una Ley o una Ley marco o, de nuevo, una Ley europea. De ahí el «camuflaje» al que hacía referencia anteriormente que, ciertamente, no es tal, pues estamos en presencia de actos que tienen una forma concreta y unos efectos

---

<sup>44</sup> Además, los Reglamentos internos de las Instituciones siempre han sido considerados actos atípicos, pues aunque han tenido denominación de «Reglamento», sus efectos eran muy distintos a los Reglamentos típicos de Derecho Comunitario. El proyecto de Tratado Constitucional, con buena lógica dada la corriente utilización de esta terminología para referirse a este tipo de actos, ha mantenido expresamente esta categoría de Reglamentos que no se corresponden con las definiciones ofrecidas en el art. I-31 (vid. por ejemplo, art. III-241).

Con carácter general, la pervivencia de los actos atípicos obedece a los deseos de salvaguardar la flexibilidad que brindan estos actos en su utilización (Informe final del grupo IX, CONV 424/02).

jurídicos bien definidos, eliminándose en todos estos casos las incertidumbres que generaron en su momento algunos actos no previstos en los Tratados.

Por otro lado, el art. I-32.2 limita el recurso a otros instrumentos cuando se trate de actos legislativos, en la medida en que «cuando se le presente una propuesta de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros se abstendrán de adoptar actos no previstos en el presente artículo en el ámbito de que se trate». Es un límite literalmente extraído del art. 7 del Reglamento interno del Consejo, que pone de manifiesto la escasa originalidad que han tenido los convencionales en este punto<sup>45</sup>. Por tanto un límite que ya existía y, por ello, bien puede considerarse que el recurso a los actos no previstos en el Tratado va a permanecer en el mismo estado en que se encuentra actualmente. Es decir, será posible adoptar resoluciones, deliberaciones, líneas directrices, declaraciones en cualquier materia, siempre que no se haya iniciado el procedimiento normativo, tratándose de actos legislativos, y en cualquier caso tratándose de actos no legislativos<sup>46</sup>.

#### IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, puede considerarse que el proyecto de Tratado Constitucional lleva a cabo una simplificación cierta de los instrumentos jurídicos del que ha sido hasta la fecha el pilar comunitario, sin introducir realmente nuevos instrumentos jurídicos, sino adecuando los existentes, sobre todo desde el punto de vista de su denominación. De esta forma, la introducción de una nueva tipología de instrumentos jurídicos supone adoptar

---

<sup>45</sup> La transcripción del art. 7 del Reglamento interno del Consejo, aun no siendo íntegra, no ha «actualizado», sus términos. En efecto, tratándose de actos legislativos, los Estados miembros deben limitarse a adoptar un acto típico si ya se ha iniciado el procedimiento normativo a través de una propuesta. Esta misma situación sería extrapolable a los casos en que el procedimiento normativo se excite mediante una iniciativa de los Estados miembros, extremo no previsto en el proyecto, tal vez porque tampoco estaba previsto en el Reglamento interno del Consejo.

<sup>46</sup> En la mayoría de los casos, el propio Tratado ha previsto el recurso a un determinado tipo de acto normativo, tanto en los casos en que deben adoptarse actos legislativos, como en los supuestos en los que se prevé desde el propio tratado la adopción de actos no legislativos. Esto permitirá reducir los casos en que las Instituciones puedan recurrir a actos no previstos en el art. I-32.

una terminología de los mismos más acorde con las tradiciones jurídicas de los Estados miembros (Ley y Reglamento), provocando el abandono definitivo de la denominación «Directiva», aunque no el acto, que pasa a denominarse, confusamente, Ley marco o Reglamento, según los casos.

Siendo una propuesta de revisión aceptable, presenta sombras que aún estamos a tiempo de corregir. Fundamentalmente la Conferencia Intergubernamental iniciada en octubre debería reflexionar sobre las dudas que suscita la utilización de Decisiones europeas cuando no tengan destinatarios, por la confusión que va a producirse en la práctica con los Reglamentos. Además, los propios Reglamentos deberían ser revisados, al menos en el plano de su definición, pues el proyecto de Tratado incurre en contrasentidos que ya han sido expuestos.

Por último, si bien puede considerarse un aspecto positivo del proyecto de Tratado Constitucional la introducción de una jerarquía normativa (implícita) más clara, merced a la distinción entre actos legislativos y actos no legislativos, y a la diferente denominación de unos y otros, la CIG también podría mejorar esta aportación de la Convención, recogiendo de forma más explícita este principio. De lo contrario, no habrá grandes diferencias con la situación actual en este punto, aunque elimina en la mayoría de los casos el problema existente actualmente para distinguir entre Reglamentos de base y de ejecución.

Se imponen ciertos retoques de fondo y de forma en el proyecto presentado, pero la CIG no debiera entrar en discusiones distintas a las ya mencionadas.

#### ABSTRACT

One of the issues the European Convention has been working on in recent months, and which is reflected in the Constitutional Treaty draft presented last June, refers to the simplification of the legal acts and instruments of Community Law. An analysis of the Treaty draft, as regards the acts of the Community mainstays, leads us to consider that the Intergovernmental Conference has before it a draft that simplifies the legal instruments somewhat, without really introducing new figures; rather, it adapts the existing ones, especially as regards their designation.

Although it is an acceptable revision proposal, there are some shadows we are still in time to correct. Mainly, the Intergovernmental Conference should reflect on the doubts arising from the use of European Decisions when they have no specific target, because of the confusion that will occur in practice with the regulations. Furthermore, the regulations themselves should be revised, at least on the plane of their definition, since the Treaty draft has inconsistencies, which are shown in this study.

Finally, although the introduction of a clearer regulatory (implicit) hierarchy may be considered a positive aspect of the Constitutional Treaty, thanks to the distinction between legislative and non-legislative acts, and to their different denominations, the IGC could also improve this innovating contribution of the Convention, by including this principle more explicitly. Otherwise, there will be no great differences with the current situation on this point, although certainly, in most cases, the current problem of distinguishing between basic regulations and rules of execution is eliminated.

## RÉSUMÉ

Un des travaux menés récemment par la Convention Européenne est celui de simplifier les actes et les instruments juridiques du Droit Communautaire; cette simplification est présente dans le projet du Traité Constitutionnel de juin dernier. Après l'analyse du projet de Traité, et plus spécialement en ce qui concerne les actes du propre Traité Communautaire, la Conférence Intergouvernemental développe un projet qui vise une évidente simplification des instruments juridiques; or, elle n'introduit pas véritablement de nouvelles figures, mais elle adapte celles qui existent déjà, particulièrement en ce qui concerne leur dénomination.

Bien que ce soit une proposition de révision acceptable, elle présente des points obscurs que l'on est encore à temps de corriger. La Conférence Intergouvernemental devrait fondamentalement réfléchir à propos des doutes suscités par l'utilisation de Décisions européennes lorsqu'elles n'ont pas un destinataire spécifique et à propos de la confusion qui se produira dans la pratique avec les Réglements. En outre, les propres Réglements devraient être examinés à nouveau, tout au moins sur le plan de leur définition, car le Projet de Traité présente des contresens analysés dans ce travail.

Finalement, bien que l'introduction d'une hiérarchie normative (implicite) plus claire soit un aspect positif du projet de Traité —grâce à la distinction entre actes législatifs et actes non-législatifs et grâce à leur différente dénomination—, la CIG pourrait aussi améliorer cet apport innovateur à la Convention en recueillant ce principe de manière plus explicite. Si cela n'est pas fait, il n'y aura pas de grandes différences avec la situation actuelle bien que, dans la plupart des cas, le problème de la différenciation entre réglementations de base et d'exécution ait été éliminé.



## **OTROS ESTUDIOS**

