

# **CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES DE LA AMPLIACIÓN: FLEXIBILIZACIÓN DEL PROCESO DE DECISIÓN**

**(Comunicación de la Comisión al Consejo)**

**(Bruselas, 1 de marzo de 1983) (\*) (\*\*)**

## **1. INTRODUCCION**

La Comisión ya había recordado en el «fresco» que la ampliación de la Comunidad trae aparejada la necesidad de mejorar las condiciones de funcionamiento de las instituciones comunitarias. Esta mejora tiende a compensar el entorpecimiento de los procedimientos de decisión que se derivarían del hecho de que las nuevas adhesiones doblan el número de los Estados miembros de la Comunidad en relación a su composición original y, al mismo tiempo, reducen el grado de homogeneidad.

A tal efecto, en el «fresco» la Comisión proyectaba esencialmente el hacer posible por una parte la decisión por mayoría cualificada en algunos casos en los que los tratados exigen actualmente la unanimidad y, por otra, el ejercicio como norma general de las competencias de ejecución por la Comisión.

Son estas las mismas ideas que la Comisión ha vuelto a impulsar como resultado de la reflexión que ha concluido en la comunicación al Consejo europeo de 12 de noviembre de 1982 relativa a los problemas de la ampliación (COM (82) 757 final).

La presente comunicación pretende completar y aclarar tales ideas, aportando a su campo de aplicación y a las condiciones de su ejecución las modificaciones sugeridas por la evolución institucional y por la experiencia adquirida desde 1978.

## **2. DISPOSICIONES DE LOS TRATADOS PARA LOS QUE SE SUSTITUIRÍA LA UNANIMIDAD POR LA MAYORÍA CUALIFICADA**

En algunas disposiciones de los tratados no parece, o ya no parece, justificarse la exigencia de la unanimidad, en particular debido al avanzado grado de su aplicación o al hecho de que disposiciones similares en los tratados prevén decisiones por mayoría cualificada (o incluso por mayoría simple).

---

(\*) COM (83) 116 final.

(\*\*) Traducido por Montserrat F. Loaysa.

## DOCUMENTACION

El entorpecimiento injustificado que implican estas «anomalías» no parece que sea más tolerable cuando la Comunidad —originalmente de seis— cuente con doce miembros. Por tanto, estas disposiciones deberían adaptarse con el fin de admitir la decisión por mayoría cualificada.

a) Para el **tratado CEE** se trata de los siguientes artículos:

- Artículo 28 CEE (modificaciones o suspensiones autónomas de los derechos de aduana). Tiene poca lógica exigir la unanimidad para estas decisiones mientras que medidas análogas en la política agrícola (artículo 43 CEE) y comercial (artículo 113 CEE) pueden adoptarse por mayoría cualificada.
- Artículo 51 CEE (coordinación de la seguridad social para los trabajadores migrantes). La Comunidad se ha dotado ya de elementos esenciales en materia de seguridad social y en lo sucesivo los actos comunitarios en esta esfera dependen más bien de la gestión de una política existente. Además, la exigencia de la unanimidad aparece excesiva habida cuenta del hecho de que la coordinación social para los trabajadores migrantes es un elemento de la libre circulación de los trabajadores y que, en virtud del artículo 49 CEE, ésta puede realizarse mediante decisiones por mayoría simple.
- Artículo 126, letra b), CEE (nuevas misiones del Fondo social). En virtud del artículo 126, letra a), se permite reducir las tareas del Fondo social por mayoría cualificada. No parece lógico someter a la exigencia de la unanimidad la ampliación de las misiones de dicho Fondo, tanto más cuanto que éstas deben situarse en todo caso en el marco del mandato definido en el artículo 123 CEE.
- Artículo 209 CEE (normas financieras y contables). Se trata de normas de aplicación en relación al tratado y a las disposiciones relativas a los recursos propios. Ahora bien, por una parte, y según el tratado, las decisiones materiales en cuanto al presupuesto se adoptan por mayoría cualificada (artículo 203 CEE); y, por otra, las disposiciones relativas a los recursos propios son ya extremadamente precisas. Hay que señalar, además, que otras normas de procedimiento pueden adoptarse por mayoría cualificada de conformidad con los tratados (por ejemplo, reglamentos en materia de concurrencia: artículos 87 y 94 CEE).

b) Para el **tratado CECA** se trata de los siguientes artículos:

- Artículo 54, párrafo 2, CECA (financiación de instalaciones destinadas a incrementar la producción o disminuir los costes, etc.). Es difícil comprender la razón para exigir la unanimidad, dado que acciones similares (artículos 54, párrafo 1; 55, § 2, y 56, § 1, CECA) puede emprenderlas la Comisión sola o después de un dictamen conforme del Consejo emitido por mayoría.
- Artículo 72 CECA (fijación de tipos mínimo y máximo de los derechos de aduana). El grado de desarrollo de la política aduanera de la Comunidad es tal desde ahora que parece injustificado mantener un procedimiento de

## DOCUMENTACION

decisión más pesado relativamente para cuestiones de igual naturaleza y de contenido paralelo que dependen del ámbito CECA.

- Artículo 78, nono, CECA (reglamentos financieros). El problema se plantea en los mismos términos que para el artículo 209 CEE.

c) Para el **tratado CEEA** se trata de los siguientes artículos:

- Artículo 7 CEEA (programas comunes). En cuanto al fondo, esta disposición se refiere a la gestión de una política común; ahora bien, en el tratado CEE la gestión de las políticas comunes se hace mediante decisión por mayoría cualificada.
- Artículo 183 CEEA (reglamentos financieros). El problema se plantea en los mismos términos que para el artículo 209 CEE.

### **3. DISPOSICIONES PARA LAS QUE SE ADMITIRIA LA POSIBILIDAD DE DECIDIR POR MAYORIA CUALIFICADA SI EL ACTO ES CONFORME CON LA PROPUESTA DE LA COMISION Y EL DICTAMEN DEL PARLAMENTO**

Se trata de un número limitado de disposiciones que tienen gran importancia para alcanzar la Integración propugnada por los tratados, a saber: el artículo 57, § 2, CEE; el artículo 99 CEE y el artículo 100 CEE.

La experiencia ha demostrado, sin embargo, que la aplicación de estas disposiciones se ve bloqueada muy a menudo por la exigencia de la unanimidad. Actualmente, un número muy grande de propuestas de directivas basadas en uno cualquiera de los tres artículos mencionados están detenidas ante el Consejo a menudo desde hace bastantes años. Si se quiere evitar resultados que sólo reflejen el menor denominador común o bien un bloqueo completo de los trabajos es indispensable, en una Comunidad de doce, abandonar esta exigencia de unanimidad.

El objetivo de ofrecer garantías suficientes a los Estados miembros puede alcanzarse haciendo asumir al Parlamento —en adelante elegido por sufragio universal directo y por lo tanto con la plena legitimidad democrática— las funciones de garantía que hasta ahora aseguraba la exigencia de la unanimidad.

Se trataría, pues, de establecer que el Consejo, en los campos cubiertos por estos tres artículos, pueda decidir por mayoría cualificada cuando la decisión que haya de tomar sea conforme a la vez con la propuesta de la Comisión y el dictamen del Parlamento emitido por la mayoría de sus miembros.

El procedimiento se desarrollaría normalmente entonces como sigue: al mostrar el debate en el Consejo que era posible conseguir una mayoría cualificada sobre una propuesta modificada, procedería la Comisión a modificarla y el Parlamento, consultado de nuevo, emitiría por mayoría de sus miembros un dictamen favorable sobre la propuesta modificada. El hecho de que el dictamen del Parlamento sea conforme con la propuesta de la Comisión produciría el efecto de desbloqueo haciendo posible la decisión por mayoría cualificada por parte del Consejo.

## DOCUMENTACIÓN

Dado que se trata de adaptar los procedimientos de decisión a las necesidades de una Comunidad ampliada (confiando al Parlamento una función que permite el desbloqueo), las adaptaciones a los tratados pueden basarse en el artículo 237 CEE (y disposiciones correspondientes de los otros tratados).

### **4. MODIFICACION DEL ARTICULO 235 CEE Y DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES DE LOS OTROS TRATADOS**

Respecto a los artículos 235 CEE y 203 CEEA, debe mantenerse en principio la unanimidad: en efecto, debe seguir siendo indispensable el consenso de todos los miembros del Consejo para que puedan atribuirse nuevos poderes de acción a la Comunidad.

Pero, como ha indicado recientemente el Presidente Thorn en el discurso-programa de la Comisión ante el Parlamento, puede considerarse una flexibilización del proceso de decisión en algunos casos. Cuando la Comunidad ha determinado ya el contenido esencial de una nueva política en un sector particular (por ejemplo, medio ambiente), el Consejo debería poder decidir, por unanimidad y previa consulta al Parlamento, que los actos básicos que todavía se han de tomar en dicho sector se adopten por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento.

Así, después de haber adoptado, según el procedimiento normal del artículo 235 CEE o del artículo 203 CEEA, una «masa crítica» de actos básicos en un campo, el Consejo adoptaría, según el mismo procedimiento, una decisión descartando para el futuro la exigencia de la unanimidad en el campo en cuestión. Una concepción análoga se encuentra en la base del artículo 8 CEE (período de transición) que permite en su apartado 5 abreviar etapas por decisión unánime del Consejo.

Se procedería «mutatis mutandis» en el caso del artículo 95 CECA.

### **5. MODIFICACION DEL ARTICULO 155, CUARTO GUIÓN CEE, Y DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES DEL TRATADO CEEA**

En consideración al aumento del trabajo del Consejo, se impone la modificación de los artículos 155, cuarto guión CEE, y 124, cuarto guión CEEA, de forma que establezcan que la Comisión ejercerá las competencias de ejecución a menos que el Consejo decida de otra manera.

Lo bien fundado de este enfoque (ya recogido en el «fresco») nunca ha sido puesto en duda (cf. en particular punto 8 del comunicado de la Cumbre de diciembre de 1974 y pp. 46 y ss. del Informe de los Tres Sabios de 1979).

Sin embargo, habría que precisar:

- Que las modalidades y condiciones para que la Comisión ejerza las competencias de que se trate puede establecerlas el Consejo caso por caso.

## DOCUMENTACION

- Inspirándose en el Informe de los Tres Sabios, que al fijar el Consejo las mencionadas modalidades y condiciones debe elegir entre un número exhaustivo de fórmulas descritas en un anexo a los tratados (por ejemplo, ausencia de comité, comité consultivo, comité de gestión/reglamentación, comité llamado de salvaguardia); así, se evitarían a la vez la excesiva proliferación de las diferentes fórmulas tipo de comités y los retrasos que la búsqueda de tales fórmulas ocasiona necesariamente.
- Que el Consejo puede reservarse en casos específicos el ejercer directamente algunas de estas competencias.

### 6. TRADUCCION DE LAS SUGERENCIAS INCLUIDAS EN LA PRESENTE NOTA EN ARTICULOS PARA INSERTAR EN EL TRATADO DE ADHESION

Las sugerencias anteriores podrían traducirse en artículos del tratado de adhesión según las fórmulas que se indican como ejemplo en el anexo I.

### 7. CONCLUSION

Precisando en este punto su comunicación del 12-11-82 («Inventario»), la Comisión considera que deberían realizarse las siguientes adaptaciones a los tratados, ocasionadas por la ampliación, en aplicación de los artículos 237, p. 2, CEE; 98 CECA y 205, p. 2, CEEA, con motivo de la adhesión de España y Portugal:

- En los artículos 28, 51, 126, letra b), y 209 CEE, así como en los artículos 54, párrafo 2, 72 y 78, nono, OECA y en los artículos 7 y 183 CEEA, sustituir la exigencia de la unanimidad por la de la mayoría cualificada.
- Para los actos que se tomaran sobre la base de los artículos 57, apartado 2, 99 y 100 CEE, establecer la posibilidad de decidir por mayoría cualificada si el acto corresponde a la proposición de la Comisión y si el Parlamento ha emitido un dictamen favorable por mayoría de sus miembros sobre esta proposición.
- En los artículos 235 CEE y 203 CEEA, establecer que, una vez determinado el contenido esencial de una política nueva, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y previa consulta al Parlamento, pasar a la mayoría cualificada, con consulta al Parlamento, para adoptar actos de base todavía pendientes; se procedería «mutatis mutandis» en el caso del artículo 95 CECA.
- En los artículos 155, cuarto guión, CEE y 124, cuarto guión, CEEA, establecer que como norma general la Comisión es competente para la gestión y ejecución de las normas establecidas por el Consejo; no obstante, el Consejo podrá fijar caso por caso las modalidades y condiciones de ejercicio de dichas competencias, eligiendo entre un número predeterminado de comités tipo; igualmente podrá reservarse en casos específicos el ejercer directamente algunas de estas competencias.

ANEXO I

DISPOSICIONES PARA LA ADAPTACION DE LOS TRATADOS

- a) «En los artículos 28, 51, 126, letra b), y 209 CEE, así como en los artículos 53, apartado 2, 72 y 78, nono, CECA y en los artículos 7, apartado 1, y 183 CECA la palabra "la unanimidad" se sustituirá por "la mayoría cualificada".»
- b) «En el artículo 57, apartado 2, CEE se insertará el siguiente texto antes de la última frase:  
"En dichas materias, no obstante, el Consejo decidirá por mayoría cualificada si el acto corresponde a la propuesta de la Comisión y si la Asamblea ha emitido un dictamen favorable sobre esta propuesta por mayoría de los miembros que la componen".»
- c) «En el artículo 99 CEE se añadirá un tercer párrafo redactado como sigue:  
"No obstante, el Consejo decidirá por mayoría cualificada si el acto corresponde a la propuesta de la Comisión y si la Asamblea ha emitido un dictamen favorable sobre esta propuesta por mayoría de los miembros que la componen".»
- d) «En el artículo 100, párrafo 2, CEE se añadirá el siguiente texto:  
"Estas directivas se adoptarán por mayoría cualificada si el acto corresponde a la propuesta de la Comisión y si la Asamblea ha emitido un dictamen favorable sobre dicha propuesta por mayoría de los miembros que la componen".»
- e) En los artículos 235 CEE y 203 CEEA se añadirá un segundo párrafo redactado como sigue:  
"No obstante, el Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea en los campos que haya determinado según el procedimiento definido en el párrafo anterior".»
- f) «En el artículo 95, párrafo 1, CECA se añadirá la siguiente frase:  
"En los campos previamente determinados según el mismo procedimiento, podrá emitirse el dictamen conforme del Consejo por mayoría cualificada".»
- g) «El artículo 155, cuarto guión, CEE se sustituirá por el texto siguiente:  
"— Ejercerá las competencias de ejecución de las normas que el Consejo establezca. A reserva del artículo 205, el Consejo podrá establecer en las susodichas normas que las decisiones se adopten según uno de los procedimientos establecidos en el anexo V (\*) del presente tratado e igualmente podrá reservarse en casos específicos el ejercicio directo de algunas de tales competencias".»
- h) «El artículo 124, cuarto guión, CEEA se sustituirá por el texto siguiente:  
"— Ejercerá las competencias de ejecución de las normas que el Consejo establezca. A reserva del artículo 179, el Consejo podrá establecer

## DOCUMENTACION

en las susodichas normas que las decisiones se adopten según uno de los procedimientos establecidos en el anexo VI (\*) del presente tratado e igualmente podrá reservarse en casos específicos el ejercicio directo de algunas de tales competencias".»

### ANEXO II

#### ANEXO V AL TRATADO CEE

#### ANEXO VI AL TRATADO CEEA

**Procedimientos definidos en el artículo 155, cuarto guión, CEE**

**Procedimientos definidos en el artículo 125, cuarto guión, CEEA**

#### 1. Procedimiento tipo llamado «Comité de consulta»:

«El Comité creado junto a la Comisión deliberará sobre las solicitudes de dictamen que ésta formule. Al solicitar el dictamen del Comité, la Comisión podrá establecer el plazo en el que deberá emitirse el dictamen. Las deliberaciones del Comité no irán seguidas de votación. No obstante, los miembros del Comité podrán exigir que su opinión quede consignada en el acta.»

#### 2. Procedimiento tipo llamado «Comité de gestión»:

«El representante de la Comisión someterá al Comité creado junto a la Comisión y presidido por un representante suyo un proyecto de las medidas que han de tomarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el Presidente podrá fijar en función de la urgencia del asunto en cuestión. Se pronunciará por la mayoría prevista en el artículo 148, apartado 2, CEE [118, apartado 2, CEEA] para la adopción de las decisiones que el Consejo debe adoptar a propuesta de la Comisión. Al efectuarse las votaciones en el Comité, los votos de los representantes de los Estados miembros se ponderarán, tal como está previsto, en el artículo precitado. El Presidente no tomará parte en la votación.

La Comisión adoptará medidas que serán inmediatamente aplicables. No obstante, si no son conformes con el dictamen emitido por el Comité, la Comisión las remitirá inmediatamente al Consejo. En tal caso, la Comisión podrá aplazar en [...] como máximo a contar desde dicha comunicación la aplicación de las medidas que había decidido.

El Consejo, por mayoría cualificada, podrá adoptar una decisión diferente en el plazo de [...].»

---

(\*) Este anexo contendría las distintas fórmulas tipo de comité (ver anexo II).

3. Procedimiento tipo llamado «Comité de reglamentación»:

«El representante de la Comisión someterá al Comité creado junto a la Comisión y presidida por un representante suyo un proyecto de las medidas que han de tomarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el Presidente podrá fijar en función de la urgencia del asunto en cuestión. Se pronunciará por la mayoría prevista en el artículo 148, apartado 2, CEE [118, apartado 2, CEEA] para la adopción de las decisiones que el Consejo debe adoptar a propuesta de la Comisión. Al efectuarse las votaciones en el Comité, los votos de los representantes de los Estados miembros se ponderarán tal como está previsto en el artículo precitado. El Presidente no tomará parte en la votación.

La Comisión adoptará las medidas proyectadas cuando sean conformes con el dictamen del Comité.

Cuando las medidas proyectadas no sean conformes con el dictamen del Comité o a falta de dictamen, la Comisión someterá sin tardar al Consejo una propuesta relativa a las medidas que hay que tomar. El Consejo decidirá por mayoría cualificada.

Si al cabo de un plazo de [...] a contar desde la propuesta el Consejo no ha decidido, la Comisión aprobará las medidas propuestas.»

4. Procedimiento tipo llamado «Comité de salvaguardia»:

«El representante de la Comisión someterá al Comité creado junto a la Comisión y presidido por un representante suyo a más tardar [...] un proyecto de las medidas que han de tomarse. El Comité deliberará en un plazo que el Presidente podrá fijarle en función de la urgencia.

Las deliberaciones del Comité no irán seguidas de votación. No obstante, los miembros del Comité podrán exigir que su opinión quede consignada en el acta. En un plazo de [...] después de la deliberación del Comité, la Comisión adoptará una medida que comunicará a los Estados miembros y que será aplicable al término de un plazo de [...] si ningún Estado ha recurrido al Consejo durante dicho plazo.

A petición de un Estado miembro, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá reformar la decisión de la Comisión.

La decisión de la Comisión será aplicable al término de un plazo de [...] a contar del día en que se recurrió al Consejo si éste no ha decidido en dicho plazo.»