

## ANTECEDENTES, CUESTIONES PREVIAS Y PRESUPUESTOS DE ANÁLISIS<sup>2</sup>

Los problemas de la jerarquía normativa, su categorización y la reordenación de procedimientos legislativos han sido temas recurrentes en las últimas Conferencias Intergubernamentales, si bien nunca se han llegado a acometer con la suficiente decisión y claridad. Ya la Conferencia Intergubernamental preparatoria del Tratado de Maastricht se planteó como objetivo “revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas” (Declaración nº 16 aneja al Acta Final del tratado de la Unión). Y en la Conferencia Intergubernamental de 1996, el propio Gobierno español reconocía la necesidad de superar las críticas recibidas por el Tratado de Maastricht y llegar a un texto “claro, conciso y asequible”<sup>3</sup>.

Cabe advertir, como precaución previa, que es difícil ser original en esta cuestión pues ya ha sido mucho lo escrito y lo debatido en esta materia, tanto desde dentro de la Unión (recientemente la Secretaría de la Convención ha publicado en su página web, un documento –CONV 50/02 de 15 de mayo, sobre el sistema actual de los instrumentos jurídicos, y la Comisión también ha hecho alguna referencia a este debate en su Comunicación sobre “Un Proyecto para la Unión Europea” y sus Comunicaciones más recientes sobre “legislar mejor”, *vid. infra*), como por parte de los Estados miembros (sobre todo durante las CIG de Maastricht y Niza, numerosos Estados lanzaron sus propuestas) y varios autores.

Por otra parte, cualquier propuesta que se lance corre el riesgo de ser recibida como un ataque directo al modo de actuar comunitario que tantos éxitos ha conseguido. En realidad, si esta cuestión no ha sido todavía resuelta ni abordada con decisión, no es por casualidad sino porque probablemente la “complejidad” se ha convertido en un elemento intrínseco al devenir del Derecho comunitario y del que no es fácil desprenderse, so pena de poner en peligro el sistema que ha servido eficazmente para llegar hasta donde estamos. Por último, tampoco conviene ignorar que la Comunidad europea es un crisol de culturas, donde conviven visiones diversas respecto al mejor diseño de un sistema normativo. En efecto, no es lo mismo la opinión de un británico (con una Constitución no escrita y un papel muy relevante tanto de la costumbre como del derecho de creación judicial) o de un nórdico, que la de un latino o un germano (estos últimos más favorables a un sistema claro y sistematizado, cuasi rígido, de normas escritas). Ello, debe tenerse en cuenta a la hora de proponer un modelo que represente el mínimo (¿o máximo?) común denominador jurídico.

---

<sup>2</sup> Documento de Reflexión sobre la CIG’96, de 2 de marzo de 1995.

<sup>3</sup> Como ha sostenido Donald Black: “Law is stronger where other social control is weaker” and “[...]law increases with differentiation to a point of interdependence but declines with symbiosis” en *The Behavior of Law* (Orlando: Academic Press, 1976) págs. 107 y 39.

## **¿HA LLEGADO EL MOMENTO DE ACOMETER ESTA TAREA?**

Ya es importante que el debate siga encima de la mesa, y tras los fracasos de anteriores CIGs, cabe esperar que en esta ocasión la Convención acepte introducir alguna solución en sus propuestas, "metiendo presión" a los Gobiernos de los Estados miembros para que afronten la cuestión. De hecho, recientemente, el propio Presidente de la Convención en una Conferencia de prensa tras su intervención en el Consejo Europeo de Sevilla, declaró públicamente que se estaban planteando el cambio de denominación de algunos instrumentos jurídicos y la introducción definitiva de la "ley" como categoría comunitaria. Por otra parte, tanto las Declaraciones de Niza y Laeken han incluido la simplificación entre sus presupuestos (más claramente la de Laeken, como luego veremos)

Lo cierto es que, a estas alturas, el Derecho comunitario no establece todavía unos criterios claros a la hora de diseñar los distintos poderes, o definir qué debemos entender por "norma jurídica", ni sobre las relaciones entre poderes o entre las distintas normas. Ello resulta más preocupante puesto que el sistema europeo carece de una tradición histórica, costumbres y usos legitimados por el paso del tiempo, que puedan complementar el uso de la legislación y las normas jurídicas, las cuales se revelan así como el principal instrumento, sino único, de cohesión y cambio social<sup>4</sup>.

## **¿PUEDE LA UNIÓN PERMITIRSE EL "RIESGO" DE CONTINUAR CON LA SITUACIÓN ACTUAL?**

Parece que el "método comunitario" (no confundir con el "acervo" que nadie pone en cuestión), que ha servido eficazmente para construir el edificio jurídico-político europeo, se está viendo superado, al menos en parte, por algunos acontecimientos: ampliación, mayor complejidad, crisis de legitimidad, mayores expectativas tanto de ciudadanos como actores económicos, etc... La "lógica" inherente a la negociación de tipo diplomático-política que ha tenido lugar con ocasión de cada nueva modificación de los Tratados, puede requerir algunas modificaciones para poder seguir sirviendo eficazmente a una Comunidad ampliada, con una historia recorrida que supera los cuarenta y cinco años y con un importante caudal acumulado que conviene simplificar. En este sentido, el estilo "negociador" actual presente en el Consejo debería cambiarse por un estilo enfocado a la "resolución de problemas" que podría contribuir a obtener mejores resultados<sup>5</sup>.

Evidentemente, la organización interna de poderes, los tipos de normas y los procedimientos que permiten adoptarlas representan los mimbres de un difícil equilibrio de intereses y las verdaderas columnas del edificio comunitario. Pero ese

---

<sup>4</sup> Vid. SCHARPF, Fritz W. "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration" (1988) 66 *Public Administration* 258-273.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Javier Díez-Hochleitner & Carmen Martínez *Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios*, ed. McGrawHill (2001) pp. 350 y ss.

edificio parece requerir alguna reforma y retoque so pena de no poder ocultar por más tiempo las grietas de algunos de sus muros y pilares más representativos.

### **¿QUÉ ES ANTES, ESTABLECER UNA ADECUADA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS O UNA CLARA CATEGORIZACIÓN DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS?**

El documento preparado por la Secretaría de la Convención (consultable en la página web de la Convención, de 15 de mayo de 2002, CONV 50/02), afirma (en su punto 10) que “el tema de los instrumentos jurídicos constituye la consecuencia lógica que sigue al de las competencias: una vez que se ha decidido ejecutar una competencia, la Unión o la Comunidad tiene que decidir quién debe hacerlo, cómo y cuáles serán sus efectos”. En efecto, se llega a proponer que el ejercicio de competencias compartidas exigiría recurrir naturalmente a la utilización de Directivas o Directivas marco (punto 15).

Sin embargo, también puede defenderse que, más allá de este dilema, una clara sistematización de normas y procedimientos ayuda a diseñar una clara división de competencias, incluso al interior de la Comunidad. En otras palabras, resulta esencial para que cualquier modelo funcione que, tanto “ad intra” como “ad extra”, parafraseando a J. Delors, se sepa claramente quién hace qué, cómo y a través de qué instrumentos. Hasta el punto, que no erraríamos mucho si afirmáramos que muchos de los problemas que se perciben desde algunos Estados miembros y sus regiones como problemas de división de competencias son en realidad fruto de la confusión actual en torno al modo de actuar de las instituciones europeas y la participación real de los Gobiernos y parlamentos nacionales.

### **¿CUÁL SERÁ EL ENFOQUE, PRESUPUESTO DE PARTIDA Y ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO?**

El objeto de este documento viene impulsado por dos de los objetivos que se fijan en la Declaración sobre el Futuro de la Unión adoptada en Niza: su relación con una más precisa delimitación de competencias y la simplificación de los Tratados para hacerlos más claros y mejor comprendidos. Por su parte, la Declaración de Laeken (diciembre de 2001), prevé expresamente entre los objetivos de la Convención, la simplificación de instrumentos de la Unión, más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea y despejar el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos.

Junto al inevitable análisis jurídico tomaremos nota del debate político-social subyacente. En este sentido, parece claro que no hay interés en que la Unión Europea se convierta en un “super-Estado”, por lo que tampoco parece imprescindible importar miméticamente ni la terminología ni las categorías normativas utilizadas por los Estados miembros, borrando lo que ha sido la tradición comunitaria los últimos cincuenta años y sin los necesarios matices que exige la naturaleza “supranacional” de aquélla. Más bien se trata de, partiendo de lo ya andado, mejorar el futuro acudiendo a modelos que ya han demostrado que