



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.11.1995
COM(95) 566 final

COMUNICACION DE LA COMISION
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
SOBRE LA
POSIBILIDAD DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO K.9
DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la posibilidad de aplicación del artículo K.9 del Tratado de la Unión Europea

INTRODUCCIÓN

1. A petición del Parlamento Europeo, la Comisión se comprometió a elaborar, en el marco de su programa para 1995, un informe sobre la posible aplicación del artículo K.9 del Tratado de la Unión Europea. Dicho artículo prevé la posibilidad de aplicar el artículo 100 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a acciones en seis de los nueve ámbitos contemplados en el artículo K.1, transfiriendo así a la Comunidad algunas competencias del área de cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior, reguladas por el Título VI del TUE ("el tercer pilar"). La aplicación del Artículo K.9 requiere la aprobación por unanimidad del Consejo, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, y la adopción de esta decisión por parte de todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

2. El Consejo examinó ya en una ocasión esta cuestión.

La declaración relativa al asilo adjunta al Acta Final del Tratado establecía, refiriéndose de manera concreta y exclusiva a la política de asilo, que se procedería a dicha evaluación "antes de que finalizara 1993", lo que venía a significar, en la práctica, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del Tratado.

Dicha primera evaluación se basó en un informe presentado por la Comisión (documento SEC(93)1687 de 4 de noviembre de 1993) y cuya atención se centraba en las diversas ventajas que se podía suponer se derivarían de la transferencia de la política de asilo al "pilar" comunitario del Tratado en lo que se refiere a la eficacia del proceso de decisión, la transparencia y la seguridad jurídica. Sin embargo, el informe presentado por la Comisión señalaba que probablemente no tendría sentido abrir procesos potencialmente demasiado largos inherentes al artículo K.9 inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado y antes incluso de que se pudiera hacer una valoración sobre la puesta en marcha de las nuevas disposiciones del Título VI. El Consejo, en sus conclusiones de 20 de junio de 1994, aprobó la propuesta de la Comisión, pero se comprometió a reexaminar la cuestión a más tardar antes de que finalizara 1995.

3. Al contrario que en el primero, la Comisión puede basar ahora su segundo informe no sólo en consideraciones teóricas, sino también en una experiencia práctica de dos años durante los cuales se han estado aplicando las disposiciones del "tercer pilar" como forma de continuar con la

cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior. En aras de una mayor claridad, el informe se ha dividido en dos capítulos:

- El objetivo que subyace al artículo K.9.
- La conveniencia de considerar el artículo K.9 como el mejor instrumento para conseguir dicho objetivo.

EL OBJETIVO DEL ARTICULO K.9

4. El objetivo de dicho artículo es claro. Se trata de transferir algunas materias del "tercer pilar" al "pilar" comunitario - y no sólo al "pilar" comunitario de manera general, sino de forma más particular al artículo 100 C que presenta una serie de características específicas:
 - se sitúa claramente en el capítulo del Tratado relativo, de manera general, a la aproximación de las legislaciones para facilitar el funcionamiento del mercado común y, en particular, el establecimiento del mercado interior, definido como un espacio sin fronteras interiores;
 - pese al requisito inicial de decisión por unanimidad, prevé la posibilidad de pasar a una votación por mayoría cualificada una vez transcurrido un plazo determinado; no obstante, hay que señalar que el artículo K.9 especifica que dicho paso no será automático sino que exige una determinación a tal efecto en la propia decisión del artículo K.9, en otros términos, la unanimidad.
 - aunque confiere a la Comisión el derecho exclusivo de iniciativa que caracteriza la totalidad del "pilar" comunitario, exige también que la Comisión examine cualquier petición de un Estado miembro de que presente una propuesta al Consejo;
 - aunque incluye sistemáticamente al Parlamento en el proceso de adopción de decisiones, lo hace utilizando la fórmula menos completa, es decir, la mera consulta.
5. Estas características debieran permitir superar los obstáculos al avance del "tercer pilar", sobre los cuales muchos comentaristas han llamado la atención, incluyéndose aquí los informes sobre la aplicación del TUE presentados por el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Dichos comentarios han apuntado, cada uno a su manera, los problemas siguientes:
 - a) la lentitud del proceso de decisión producida por la obligación que tiene el Consejo de decidir por unanimidad en todos los casos a la que se añade, por lo que respecta al "tercer pilar", la necesidad de ratificación por parte de todos los Estados miembros;

- b) la falta continua de transparencia de los trabajos del Consejo en este ámbito, que puede atribuirse en parte a la reticencia del Consejo a transmitir al Parlamento las propuestas en las que trabaja antes de que estén listas para su aprobación o incluso de que estén ya aprobadas;
 - c) la ausencia de seguridad jurídica, que sólo puede ser garantizada por el Tribunal de Justicia. La posibilidad de otorgar competencias al Tribunal de Justicia en lo que se refiere al Título VI ha tenido como consecuencia un bloqueo reiterado de todos los convenios importantes actualmente en fase de negociación. Asimismo, la falta de claridad en el ámbito de aplicación de los instrumentos jurídicos, es decir de las acciones comunes y las posiciones comunes previstas por el artículo K.3, y el hecho de que la Comisión no pueda desempeñar su papel de salvaguardia del Tratado en este ámbito, no contribuyen a asegurar dicha seguridad jurídica;
 - d) la ausencia de objetivos claramente definidos a los que se podría referir la lista de materias previstas para la cooperación de la que se habla en el artículo K.1.
6. Una transferencia al artículo 100 C permitiría la eliminación de gran parte de dichos obstáculos. Abordaría de una vez la cuestión de la participación del Tribunal de Justicia e introduciría la consulta obligatoria del Parlamento Europeo (si bien es cierto que en su forma menos avanzada). Al establecer perfectamente los ámbitos de cooperación en el marco de la aproximación de las legislaciones dentro del mercado común y, de forma particular, en el contexto del establecimiento del mercado interior, dicha transferencia proporcionaría los objetivos generales de los que carece actualmente el Título VI. La transferencia al artículo 100 C y la posibilidad de, si así lo decide el Consejo, introducir el voto por mayoría cualificada, facilitarían y estimularían el proceso de decisión.

¿ES EL ARTÍCULO K.9 EL INSTRUMENTO MÁS ADECUADO?

7. Se ha pedido a la Comisión que presente este informe antes de que finalice 1995, es decir, poco antes de la apertura de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Si bien en el Tratado no se hace referencia directa al Título VI entre las materias que deberán ser revisadas en 1996, es de prever, no obstante, que, en virtud del quinto inciso del artículo B del Tratado, la Conferencia deberá abordar las cuestiones institucionales y prácticas relativas al funcionamiento de la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior. Se trata, sin duda, del tema central de las discusiones llevadas a cabo hasta el momento en el seno del grupo de reflexión creado por el Consejo Europeo de Essen. Cualquier estudio del "tercer pilar" en

el marco de la CIG desembocará en la cuestión de su posible "comunitarización", ya sea total o parcial.

8. La Comisión, por su parte, ha hecho pública su clara convicción de que la "comunitarización" de siete de los nueve ámbitos recogidos en el artículo K.1 constituye la solución adecuada por todas las razones citadas anteriormente. La cooperación policial así como la cooperación judicial en materia penal representan las dos únicas excepciones. El resto de los ámbitos, que mantienen estrechas relaciones con las acciones llevadas a cabo dentro del "pilar" comunitario, en concreto con el objetivo de la libre circulación de personas, se vería beneficiado ampliamente de la rápida aplicación del método comunitario de toma de decisiones y de la participación completa y automática de las Instituciones comunitarias en el proceso. Si bien la Comisión acepta que la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal sean consideradas cuestiones demasiado estrechamente vinculadas a la soberanía nacional como para ser transferidas al "pilar" comunitario en breve plazo, cree, no obstante, que la CIG debería procurar también una participación mayor de las Instituciones en estos ámbitos.
9. Esta es la posición que la Comisión se ha comprometido a defender en la CIG. Su objetivo se ajusta estrechamente al que constituye la razón de ser del artículo K.9. El problema inmediato consiste, por lo tanto, en determinar si dicho objetivo se vería facilitado u obstaculizado por el rápido lanzamiento de una iniciativa basada en el artículo K.9. Debería analizarse esta cuestión, teniendo presente la debilidad de esta disposición, que todavía no se ha aplicado. En efecto, tal como declaraba la Comisión en su "Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea" (doc. SEC(95)731 final de 10 de mayo de 1995), "el procedimiento requerido es gravoso: exige la unanimidad de los Estados miembros y la ratificación según las normas constitucionales nacionales". En un Estado miembro esto significa que, si se invoca el artículo K.9, habría que desencadenar inevitablemente un referéndum.
10. Teniendo en cuenta todo lo expuesto hasta aquí, la Comisión ha llegado a la conclusión de que el objetivo, que comparte con el Parlamento, de "comunitarización" de los principales aspectos del Tercer Pilar se alcanzará mejor y de manera más eficaz en el contexto de la Conferencia Intergubernamental que mediante una iniciativa del artículo K.9. Sin perjuicio de la posibilidad de acudir al artículo K.9 en el futuro, si así lo aconsejan las circunstancias, el razonamiento de la Comisión se basa en las siguientes consideraciones:
 - (a) la coincidencia de calendario entre el presente informe y la inminente apertura de la Conferencia Intergubernamental significa que cualquier iniciativa que se adoptara ahora en el Consejo correría paralelamente al examen de cuestiones idénticas o similares en la misma CIG. La Comisión considera que no hay

lugar para esta duplicación y que un foro desplazaría rápidamente al otro.

(b) ante esta opción, la Comisión cree que la CIG ofrece la vía más prometedora. No sólo aporta un contexto más amplio sino que no está sujeta a las limitaciones inherentes al artículo 100 C, sobre las que se ha llamado la atención más arriba. En el contexto de la CIG será posible abogar por :

- una participación del Parlamento Europeo que vaya más allá de la mera consulta.
- la transferencia al "Pilar" comunitario de más de los seis ámbitos mencionados en el artículo K.9
- la introducción del voto por mayoría cualificada para determinados aspectos, sin necesidad de una decisión separada adoptada por unanimidad a tal efecto por el Consejo en una fecha posterior.

(c) con ello se darían argumentos en favor de la revisión fundamental del Tercer Pilar en la CIG, en lugar de adoptar, mediante la presentación de una iniciativa del artículo K.9, la idea de que las disposiciones del Título VI ya son suficientes, sobre la base de que ofrecen un mecanismo adecuado de "comunitarización".

11. En conclusión, la Comisión considera que lo más sensato y eficaz sería defender la "comunitarización" en el marco de la CIG, sin presentar previamente una propuesta paralela basada en el artículo K.9, que podría dispersar la atención.

ISSN 0257-9545

COM(95) 566 final

DOCUMENTOS

ES

01

N° de catálogo : CB-CO-95-634-ES-C

ISBN 92-77-96672-6

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo