

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA UNIÓN EUROPEA Y LA RECUPERACIÓN DE LA INFORMACIÓN.

M^a del Carmen Sánchez Domínguez
Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

El procedimiento legislativo de la Unión Europea es analizado como método para la organización y de recuperación de la información. Ésta se organiza según las normas establecidas en el Tratado de la Unión Europea. Respecto a la organización de la información es preciso conocer la relación entre las instituciones implicadas en este proceso y las particularidades de la información emanada de cada una de ellas.

Palabras claves: Procedimiento legislativo. Unión Europea. Organización del conocimiento. Recuperación de información. Metodología.

Abstract

The legislative procedure of the European Union is analysed as a method to organize and information retrieval. This is organized according to standards established in the Treaty of the European Union. About the information organization is necessary to know the relationship with the implicated institutions in this process and the peculiarity of information emanates from each of them.

Keyword: Legislative procedure. European Union. Knowledge organization. Information retrieval. Methodology.

1. Introducción

La generación de normas comunitarias da lugar a un considerable volumen de información cuyo conocimiento tiene un gran interés, por su influencia en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales de los Estados miembros de la Comunidad y por las repercusiones directas sobre sus ciudadanos. La documentación que las instituciones comunitarias se organiza según las pautas preestablecidas en la elaboración del derecho comunitario, desde las propuestas hasta las decisiones, directivas, reglamentos, convenios y tratados.

Se realiza, primero, una síntesis sobre las instituciones comunitarias y los procedimientos establecidos en el Tratado de la Unión Europea, en segundo lugar, se trabaja sobre un caso práctico referido al medio ambiente y la gestión de residuos, se incluye el Quinto programa comunitario de acción en materia de medio ambiente.

2. Las instituciones comunitarias

Las instituciones que intervienen en la elaboración de las normas comunitarias de carácter legislativo se encuentran definidas en los tratados constitutivos de la Comunidad Europea, así como su composición y sus funciones. En este caso nos centraremos exclusivamente en las funciones asignadas respecto a las tareas legislativas. [1]

La Comisión asume las competencias asignadas en el art.155 del Tratado Comunidad Europea como el derecho de iniciativa propia, poder de decisión delegado por el Consejo, aplicación del Derecho Comunitario, control y administración de los fondos financieros y poder de representación.

El Consejo, también conocido como Consejo de Ministros, dispone del poder de decisión y atribuye al Comité la de ejecución de las normas respecto a los actos que el Consejo adopte. Puede reservarse el ejercicio exclusivo de las competencias de ejecución, según el art. 145 del Tratado Comunidad Europea

El Parlamento Europeo interviene en la generación legislativa como colegislador, como

autoridad presupuestaria junto al Consejo y ejerce funciones de control y supervisión del ejecutivo comunitario.

3. Procedimiento legislativo

La elaboración de normas en la Unión Europea requiere la intervención de la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los procesos establecidos para el estudio y aprobación de un acto jurídico.

En el Tratado de la Unión Europea se recogen cuatro procedimientos para la aprobación de un acto jurídico: de consulta, el procedimiento de cooperación y el procedimiento de codecisión y el dictamen conforme.

3.1 Procedimiento de consulta.

El Consejo, recibida la propuesta aprobada por la Comisión, la somete al Parlamento Europeo, y en muchos casos al Comité Económico y Social, para que emita su opinión. El presidente del Parlamento remite la propuesta a la comisión parlamentaria competente y a otras comisiones parlamentarias que tengan interés en dicho asunto, con vista a elaborar un informe. Aprobado éste, se somete a debate y a la votación del pleno.

La influencia del Parlamento Europeo en este procedimiento es escasa, ya que la Comisión y el Consejo no se encuentran vinculados a las opiniones resultantes de la consulta.

3.2 Procedimiento de cooperación

Este procedimiento es el resultado del Acta Única Europea y desarrollado por el art. 189 C del Tratado de la Unión Europea. Se realiza una doble lectura, la primera sobre la propuesta de la Comisión y la segunda sobre el texto provisional adoptado por el Consejo.

Básicamente el procedimiento sigue las siguientes pautas [2]

- La Comisión presenta la propuesta al Parlamento, que emite una opinión, como consecuencia el Consejo establece, por mayoría cualificada, una “posición común”; (decisión provisional)
- El Parlamento dispone de tres meses para debatir la “posición común” que puede ser adoptada por mayoría simple o bien rechazada o enmendarla por mayoría absoluta;
- La Comisión transmite el resultado de la votación del Parlamento al Consejo indicando, si lo estima necesario, las enmiendas que esta dispuesta a asumir;
- Por último, el Consejo decide por mayoría cualificada de acuerdo con la propuesta de la Comisión o bien por unanimidad si el Parlamento rechaza la “posición común” o si esta dispuesto a mantener las enmiendas del Parlamento no aceptadas por la Comisión. La práctica permite indicar que el Consejo suele apoyar las enmiendas que apoya la Comisión y a desestimar las que carecen de este apoyo [3]

3.3 Procedimiento de codecisión

Este procedimiento se compone de tres fases, sigue las pautas del proceso de cooperación hasta la segunda lectura. Si en el plazo de tres meses, el Parlamento manifiesta su intención de rechazar la “posición común” al Consejo o si éste no acepta algunas de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo, se inicia el procedimiento de conciliación.

La conciliación se realiza por un Comité de Conciliación, compuesto de representantes del Consejo y del Parlamento, con participación de la Comisión como mediadora. Este Comité dispone de seis semanas para intentar conseguir un compromiso entre Parlamento y Consejo.

El Comité de Conciliación puede aprobar un texto conjunto, en este caso se inicia la tercera lectura, el Parlamento y el Consejo disponen de otras seis semanas para su estudio y aprobar o rechazar el texto.

Cuando el desacuerdo persiste se pueden dar dos posibilidades:

- La propuesta no prospera;
- El Consejo puede confirmar la posición común inicial junto con las enmiendas propuestas por el Parlamento. En este caso el acto queda aprobado, salvo que el Parlamento rechace el texto por

mayoría absoluta.

3.4 Procedimiento del dictamen conforme

Establecido por el Acta Única Europea y ampliado por el Tratado de la Unión Europea, constituye una variable de la codecisión, con la particularidad de que el Parlamento Europeo no puede introducir enmiendas, se ha de limitar a rechazar o aprobar el texto propuesto.

4. MEDIO AMBIENTE RESIDUOS

La preocupación por los temas medio ambientales, desde la Conferencia Internacional de Estocolmo en 1972, se han incorporado a los procesos de adopción de decisiones económicas, políticas y legislativas. La Conferencia de Río en 1992 ha reconocido en el derecho medio ambiental, un nuevo instrumento al servicio del desarrollo sostenible. En este panorama, la Unión Europea ha tratado de enfrentar los problemas que surgen con la preocupación medioambiental, la generación de residuos y las opciones para su gestión

4.1. La normativa comunitaria [4]

Los tratados constitutivos de la Comunidades Europeas no incluyen en su articulado de forma explícita disposiciones referentes a la protección del medio ambiente, pero imponen el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus ciudadanos. La interpretación de los tratados y la acción del Tribunal de Justicia Europeo ha sido fundamental para incluir las cuestiones medioambientales entre sus objetivos, de esta forma los artículos 100 y 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea adquirieron un contenido jurídico para fundamentar la adopción en materia protección ambiental.

Art. 100 justifica que el Consejo adopte por unanimidad, a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las legislaciones nacionales cuando las divergencias entre las mismas constituyen obstáculos técnicos a los intercambios o distorsiones de la competencia. Teniendo en cuenta que las legislaciones nacionales son muy diferentes en materia de gestión de residuos queda la puerta abierta para la adopción de diversas medidas de armonización.

Art. 235 estipula que cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes. Esta última disposición permite justificar las directivas que tengan objetivos ecológicos más allá de los puros objetivos económicos. Este artículo fue tomado por el artículo 130 R.S.T, del Acta Unica Europea oficializó la competencia comunitaria en materia de medio ambiente y consagró dentro del ámbito de la realización del mercado interior, un objetivo de protección elevada del medio ambiente (art. 100 A)

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 contempla esta evolución, introduce nuevos procedimientos y refuerza las disposiciones básicas en materia de medio ambiente (art. 2, 3 y 130 R.,S.,T.).

El Consejo decidirá, previa consulta al Comité Económico y Social, las acciones que deba emprender la Comunidad, empleando el procedimiento de cooperación del artículo 189 C del Tratado. El procedimiento de codecisión del artículo 189 B será aplicable a los programas de acción con carácter general.

Por otra parte el V Programa de Acción incluye, de acuerdo con el Tratado de Maastricht, la consecución de un crecimiento sostenido y respetuoso con el medio ambiente, prestando especial atención a la reducción de la generación de los residuos, el fomento de su reutilización y reciclado y el establecimiento de redes nacionales de infraestructuras de gestión.

4.2. Recuperación de la información:

La primera norma adoptada por la Comunidad Europea en materia de gestión de residuos

se encuentra en la Directiva 75/442/CEE publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOCE) nº.L194/47; 25, de julio de 1975.

Obtenido este primer dato mediante la base de datos IBERLEX-UE, se ha procedido a la consulta del documento impreso en el Centro de Documentación Europea de la Universidad Carlos III de Madrid. Se recogen las referencias que ofrece este texto.

La fecha de aprobación de la Directiva nos puede indicar el proceso seguido en su elaboración, en este caso debemos buscar la iniciativa de la Comisión y la base jurídica que sustenta la propuesta. Las posibilidades en principio son dos, seguir los artículos 100 y 235 o el 130 S del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

La propuesta es presentada por la Comisión ante el Consejo y consultados el Parlamento Europeo (PE) y el Comité Económico y Social (CES) el procedimiento de consulta, los textos que contienen esta consulta los encontramos en DOCE nº.C142/6; de 16 de noviembre de 1974 para el PE y para el CES en el DOCE nº.C32/36; 11 de febrero de 1975 y DOCE nº.C16/12; 23 de enero de 1975. Se ha realizado un procedimiento de consulta de acuerdo con los artículos 100 y 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCCE).

La Comisión instituyó un año más tarde el Comité en materia de gestión de residuos mediante la Decisión 76/431/CEE, DOCE nº.L115/2; 1 de mayo de 1976, con carácter meramente consultivo.

La Directiva 75/442/CEE planteaba problemas en su cumplimiento por parte de los Estados miembros de la comunidad por sus imprecisiones en la lista de residuos contemplados y las concentraciones mínimas exigidas por lo cual la Comisión inició un nuevo proceso legislativo en 1988. Esta propuesta se encuentra recogida en el documento COM(88)391 final, DOCE nº. C295/3; 19 de noviembre de 1988.

En este caso se sigue el procedimiento de cooperación recogido en el artículo 100 A del TCCE. El PE se pronuncia sobre la propuesta, en una primera lectura, el 25 de mayo de 1989, de acuerdo con el artículo 149.2 del TCCE, en DOCE nº.C158/327; 26 de junio de 1989.

De las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo la Comisión acoge ocho de las catorce presentadas, documento COM(88)560 final, DOCE nº.C326/6; 30 de diciembre de 1989.

El Comité Económico y Social emite su dictamen indicando su preferencia a que la Comisión fijara las prescripciones mínimas de armonización de las normas de prevención, reducción y eliminación de los residuos, encontramos en documento en el DOCE nº. C56/2; 6 de marzo de 1989.

La propuesta de Directiva fue sometida a debate del Consejo de Ministros de Medio Ambiente en septiembre de 1989. Mientras se resuelven las discrepancias entre los miembros del consejo y la Comisión, el Consejo adopta una Resolución con fecha 7 de mayo de 1990 sobre política de residuos, en DOCE nº.C122/2; 18 de mayo de 1990, en la que se llegó al acuerdo sobre el tema de la red integrada de eliminación de residuos, optándose por su establecimiento en el ámbito comunitario para facilitar a los Estados miembros la eliminación de los residuos en instalaciones fuera del territorio nacional.

Por último se adoptó la Directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la Directiva 75/442/CCE, relativa a la gestión de residuos, en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, el 18 de marzo de 1991, sobre la base jurídica del art.130S TCCE, cambiando por unanimidad la base jurídica propuesta por la Comisión, en DOCE nº.L78/32; 26 de marzo de 1991.

La consecuencia inmediata es el inicio de un recurso de anulación de esta directiva por parte de la Comisión ante el Tribunal de Justicia Europeo, según el artículo 173 TCCE. Este recurso fue rechazado en la Sentencia del Tribunal de 17 de febrero de 1993.

5. V PROGRAMA DE ACCIÓN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE.

El punto de partida de este programa es el Informe sobre el estado del medio ambiente en la Comunidad Europea: visión de conjunto. COM(92) 23.Vol.III

Ante la propuesta de la Comisión el Parlamento emitió su dictamen sobre el V programa de acción el 17 de noviembre de 1992 Doc.10145/92, DOCE nº.C337/34, de 21 de diciembre de 1992, mientras que el Comité Económico y Social lo hizo el 1 de julio de 1992, DOCE nº. C287/27, de 24 de noviembre de 1992. Entre las enmiendas de las propuestas se encuentra la conveniencia de

establecer disposiciones antes del año 2000 que garanticen la autosuficiencia comunitaria en materia de eliminación de residuos.

Por su parte, el Consejo adoptó previamente unas conclusiones preliminares, DOCE 6862/92 – ENV 153 en la perspectiva de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, Río, 3-14 de junio de 1992), antes de pronunciarse de forma definitiva el 16 de diciembre de 1992, en el Bol. CE 12-1992, p.100

Este programa se sometió a evaluación en 1995, la Comisión solicitó un informe a la Agencia Europea sobre Medio Ambiente, en COM(95) 624 final.

Entre las acciones y puesta en práctica de este programa conviene destacar la adopción del reglamento 93/259, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos, así como la decisión 93/98 relativa a la conclusión, en nombre de la Comunidad, de la Convención de Basilea.

6. CONCLUSIONES.

La recuperación de la información en los temas de derecho comunitario teniendo en cuenta los procedimientos legislativos permite conocer la evolución de la creación de las normas, las posiciones tomadas por los distintos Estados miembros frente a las políticas de la Unión Europea.

La existencia de bases de datos que contienen esta información y la posibilidad de completarla con la consulta del material impreso, nos proporciona un seguimiento minucioso de cualquier tema elegido.

La dificultad de recuperar la información siguiendo los procedimientos legislativos estriba en la cantidad de flujos de información que se producen entre las instituciones implicadas, la remisión de informes tanto técnicos como jurídicos, el elevado número de comités consultivo en el ámbito parlamentario o de la Comisión y el seguimiento que el estudioso del derecho comunitario debe realizar de las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo, éste carece de poder normativo, pero su importancia estriba en su capacidad para la armonización del derecho comunitario.

REFERENCIAS

- [1] Robles Morchón, G. *Elementos de derecho comunitario*. Madrid: Mapfre, 1996.
- [2] Morata, F. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel, 1998.
- [3] Navarro Batista, N. *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1997.
- [4] Hannequart, J.P. *El derecho comunitario en materia de residuos*. Barcelona: PPU, 1996

BIBLIOGRAFÍA

- CAMPINS ERITJA, M. *La gestión de los residuos peligrosos en la Comunidad Europea*. Barcelona, Jose Maria Bosch, 1994.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN. *Diccionario de Europa*. Madrid: AENOR, 1990.
- BIGLINO CAMPOS, P.(coord.). *Diccionario de términos comunitarios*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- WIERINGA, K. (dir.). *El medio ambiente en la Unión Europea, 1995: informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998
- FUENTE, F, de la. *Diccionario jurídico de la Unión Europea*. Barcelona: PPU, 1994
- MACIÁ, M. *La documentación de la Unión Europea*. Madrid: Síntesis, 1996
- REPERTORIO de términos comunitarios*. Madrid: Mundi-Prensa: Grupo Banco Popular Español, Centro Europeo de Información Empresarial, 1992
- VALERIO MARTÍNEZ DE MUNIAIN, E. *La legislación Europea del medio ambiente: su aplicación en España*. Madrid: COLEX, 1994.