

## **BREU ANÀLISI DE LA CONSTITUCIÓ EUROPEA**

**A continuació els oferim un breu anàlisi del Tractat pel que s'estableix una Constitució per a Europa, realitzat pel Ministeri d'Afers Exteriors.**

[www.constitucioneuropea.es](http://www.constitucioneuropea.es)



**TRATADO POR EL  
QUE SE ESTABLECE  
UNA CONSTITUCIÓN  
PARA EUROPA**

Breve análisis





# **TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA**

**Breve análisis**



## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN. ANTECEDENTES DEL NUEVO TRATADO.	1
2. ESTRUCTURA DEL TRATADO CONSTITUCIONAL	3
3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE TRATADO	4
4. ANALISIS DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL NUEVO TRATADO	6
4.1. LA PARTE I DEL TRATADO	7
4.2. LA PARTE II DEL TRATADO. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNION.	37
4.3. LA PARTE III DEL TRATADO. DE LAS POLÍTICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNION.	39
4.4. LA PARTE IV DEL TRATADO. DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES.	44
4.5. LOS PROTOCOLOS ANEXOS AL TRATADO.	48
5. LA EXTENSIÓN DEL VOTO POR MAYORÍA CUALIFICADA.	49
6. LA EXTENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE CODECISIÓN	51
7. EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL.	54
7.1. EL CASO ESPAÑOL.	54
7.2. LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO EN EL MARCO GENERAL DE LA UNION EUROPEA.	55



## ANTECEDENTES DEL NUEVO TRATADO.

La última reforma significativa del Tratado de la Unión y de los Tratados de las Comunidades Europeas, acordada en Niza en 2000, pronto se consideró insuficiente para hacer frente a las exigencias que conllevaría la ampliación de la Unión a Europa central y oriental y a las nuevas necesidades impuestas por una cambiante realidad en el plano económico, social e internacional.

Al mismo tiempo se hizo cada vez más palpable en la clase política europea una creciente inquietud por el desapego que los ciudadanos aparentan por los asuntos europeos. A fin de poner remedio a esta alienación, que supone una notable rémora para el avance del proceso de integración, se consideró preciso buscar medios que aproximaran más la Unión y sus instituciones a los hombres y mujeres de Europa.

La misma Conferencia Intergubernamental de Niza adoptó una *Declaración relativa al futuro de la Unión*, en la que se hacía un llamamiento a un debate amplio y profundo sobre el futuro de la Unión. En el curso de este debate - señala la Declaración - habrían de abordarse, en particular, cuestiones como la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión y el examen de la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. La Conferencia - prosigue la Declaración -, al seleccionar estos temas, manifestaba reconocer «la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros». Finalmente, la Conferencia acordaba que se convocara una nueva Conferencia Intergubernamental, en principio, en 2004.

A lo largo del año 2001 se llevaron a cabo en los Estados miembros procesos de reflexión de ámbito nacional en lo que vino a constituir una primera fase del debate sobre el futuro de la Unión Europea antes citado. Posteriormente, el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, según lo previsto en la citada Declaración relativa al futuro de la Unión,



## Introducción

8

procedió a adoptar una nueva Declaración con «iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso». En esta Declaración de Laeken se indica que «para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión...[para] examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles»<sup>1</sup>.

La Convención Europea, que inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002 y los finalizó el 18 de julio de 2003, ha querido representar un paso significativo en términos cualitativos en el proceso de la construcción europea en la medida en que ha sido un instrumento con el que se ha buscado poner límites al monopolio ejercido por los gobiernos de los Estados miembros a la hora de debatir y acordar posibles reformas de los textos constitutivos de la Unión.

El citado 18 de julio el Presidente de la Convención hizo entrega al entonces Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, el Primer Ministro italiano, Señor Silvio Berlusconi, del resultado final de los trabajos: el *Proyecto de Tratado por el que se instituye un Constitución para Europa*.

Posteriormente, el 4 de octubre de 2003 se iniciaron los trabajos de la Conferencia Intergubernamental (CIG en adelante). Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo político los pasados 17 y 18 de junio sobre el proyecto de Tratado en cuestión. La firma de este Tratado tuvo lugar el 29 de octubre en Roma. El nuevo Tratado constituye una auténtica refundación jurídica de la Unión Europea. En efecto, de acuerdo con el Art. IV-437, de la Parte IV, el Tratado constitucional deroga el Tratado de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como, en las condiciones previstas en un Protocolo anejo, los actos que les han completado o modificado. Del mismo modo, quedan derogados los Tratados de Adhesión, puesto que constituyen instrumentos de adhesión a Tratados que se derogan; dos Protocolos anejos contienen las disposiciones de los Tratados de Adhesión que permanecen en vigor.

<sup>1</sup> Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, documento del Consejo de la Unión SN 300/1/01 REV 1, Págs. 19 a 26.

## Estructura del Tratado Constitucional

9

España, a partir de la entrada en vigor del Tratado constitucional, no será ya miembro de la Comunidad y de la Unión Europea al amparo del Tratado de Adhesión de 1985, sino que lo será, como el resto de los Estados miembros, en virtud del propio Tratado constitucional.

### El Tratado se divide en cuatro Partes:

**Parte I:** contiene los objetivos, los valores y los principios relativos al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, así como las disposiciones institucionales básicas de la Unión; aunque el Tratado constitucional “construye” sobre la base de lo ya existente, lo cierto es que esta Parte I contiene importantes novedades y muchos de sus artículos son originales en su redacción.

**Parte II:** contiene la Declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal y como fue proclamada en Niza en diciembre de 2000, con algunas modificaciones en su preámbulo y en las disposiciones finales de naturaleza horizontal relativas al ámbito de aplicación y a la interpretación de su contenido.

**Parte III:** contiene las bases jurídicas de las políticas comunes, así como el desarrollo de las disposiciones relativas al funcionamiento de la Unión esbozadas en la Parte I; en buena medida, reproduce casi sin modificaciones el contenido del Tratado de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea (las principales modificaciones atañen al espacio de libertad, seguridad y justicia y a la acción exterior de la Unión; cabe reseñar igualmente la inclusión en el Tratado de nuevas bases jurídicas en temas como la energía, la protección civil, la cooperación administrativa, el deporte o el turismo).

**Parte IV:** contiene las disposiciones generales y finales; su articulado se refiere fundamentalmente a la sucesión y continuidad jurídica entre las actuales Comunidad y Unión Europeas y la nueva Unión Europea, a la aplicación territorial, a los procedimientos de revisión y a la ratificación y entrada en vigor, así como a las versiones auténticas del Tratado constitucional.



## Estructura del Tratado Constitucional

10

Las disposiciones del nuevo Tratado están numeradas de manera correlativa, de principio a fin, aunque los artículos de cada una de las Partes vienen precedidos del número romano de la Parte del Tratado a la que pertenecen (así, los artículos van del I-1 al IV-448).

El Tratado constitucional tiene dos anejos equivalentes a los dos anejos del Tratado de la Comunidad Europea: el Anejo I, relativo a la lista de productos objeto de la política agrícola común, y el Anejo II, que contiene la lista de los países y territorios de ultramar.

El Tratado constitucional tiene además treinta y seis (36) Protocolos anejos<sup>2</sup>. Veintiocho de estos Protocolos reproducen Protocolos ya existentes en los actuales Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea (es el caso, por ejemplo, de los Protocolos relativos a Schengen, a la Unión Económica y Monetaria, a ciertas derogaciones acordadas en determinados ámbitos en relación con Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, etc.). En la mayor parte de estos veintiocho casos, los Protocolos en cuestión han experimentado pequeñas adaptaciones si se les compara con los textos hoy vigentes; no obstante, hay Protocolos que han sido objeto de profundas reformas, como, por ejemplo, el relativo al papel de los Parlamentos nacionales o el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Finalmente, hay ocho Protocolos de nueva planta: sobre determinadas disposiciones transitorias aplicables a las instituciones, sobre el Eurogrupo, sobre las modificaciones del Tratado Euratom, sobre la cooperación estructurada permanente en materia de defensa, sobre la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, sobre las disposiciones todavía aplicables de las Actas de Adhesión anteriores a la última ampliación (las de 1972, 1979, 1985 y 1994), sobre las disposiciones todavía aplicables del Acta de Adhesión de 2003 y sobre los actos y Tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea.

<sup>2</sup> La lista de los Protocolos figura en el Anexo de esta Memoria.

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL TRATADO

11

La primera afirmación que debe realizarse por su trascendencia jurídica y política es, pese a su obviedad, que el texto que nos ocupa es un Tratado internacional tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, si atendemos en particular a lo que concierne a su entrada en vigor y a su eventual modificación ulterior, sin que pueda por ello negarse que este mismo texto tiene también, por su contenido general, muchas de las características propias de un texto constitucional. No se quiere con ello afirmar que un texto constitucional no pueda surgir o nacer de un Tratado, como muy bien ha señalado ya la doctrina<sup>3</sup>, si no resaltar que la ratificación (artículo IV-447) y la revisión posterior del Tratado (artículos IV-443, IV-444 y IV-445) requieren la expresión unánime del consentimiento de todos los Estados miembros.

Es importante señalar las siguientes características del proyecto de Tratado:

La consolidación en un solo texto de los actuales Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, procediendo al mismo tiempo a un ejercicio de sistematización y simplificación de sus principales disposiciones, así como a la actualización de los mismos y a la inclusión de una serie de preceptos nuevos de gran contenido político e institucional (especialmente en la Parte I y en los capítulos de la Parte III sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia y la acción exterior de la Unión).

La integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada solemnemente en diciembre de 2000, en el futuro Tratado, dotándola de carácter jurídicamente vinculante. Se incluye igualmente una cláusula habilitante que permitirá a la Unión como tal adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos; la decisión será adoptada por mayoría cualificada de los Estados miembros. Esto situará a la Unión en situación similar a la que tienen los Estados miembros, sometidos al control externo del Tribunal de Estrasburgo en materia de derechos humanos.

La inscripción clara de ciertos principios fundamentales que regulan las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros (principio de atribución

<sup>3</sup> Díez-Picazo Jiménez, Luis M<sup>º</sup>, «¿Qué diferencia hay entre un tratado y una constitución?», Cuadernos de Derecho Público, núm. 13, 2001, Págs. 85 y ss.



## Estructura del Tratado Constitucional

12

de competencias, principio de cooperación leal, principio de primacía del Derecho de la Unión, principio del respeto de la identidad nacional de los Estados incluyendo sus estructuras políticas y constitucionales, etc.)

El reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión Europea, facilitado por la “fusión” de los Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea en un solo texto y por la desaparición de la estructura de “pilares” creada por el Tratado de Maastricht de 1992.

La simplificación de los instrumentos y procedimientos de acción de la Unión. Los instrumentos normativos previstos en el Tratado (Título V de la Parte I) son:

Actos legislativos: leyes y leyes marco europeas, que reemplazan a los actuales reglamentos y directivas.

Actos no legislativos: reglamentos y decisiones europeas.

Actos no obligatorios: recomendaciones y dictámenes.

La introducción de la posibilidad de que el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de la ley o de la ley marco. El objeto de esta reforma es dotar de una mayor agilidad al procedimiento normativo comunitario.

La generalización del actual procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario, esto es, la necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de derecho derivado de la Unión Europea.

La clasificación de las competencias de la Unión en tres tipos de categorías: exclusivas, compartidas y medidas de apoyo. Conviene señalar que mientras que la lista de materias de las competencias exclusivas y de las medidas de apoyo tienen carácter exhaustivo, la lista de materias incluidas en las competencias compartidas tiene carácter indicativo, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo. Tanto el carácter no exhaustivo de las competencias compartidas como la subsistencia de una cláusula de flexibilidad (ex-art 308 TCE<sup>4</sup>), son una garantía mínima para permitir

<sup>4</sup> TCE: Tratado de la Comunidad Europea.

13

la evolución de la Unión y su adaptación a las nuevas necesidades de la realidad social y económica.

La previsión de un nuevo papel para los Parlamentos nacionales a la hora de verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contiene un mecanismo, coloquialmente denominado de “alerta temprana”, de acuerdo con el cuál todas las propuestas de la Comisión de naturaleza legislativa han de ser remitidas directamente a los Parlamentos nacionales, para que éstos puedan emitir un dictamen a la atención de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo. Si al menos un tercio de los Parlamentos nacionales (un cuarto en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de justicia, libertad y seguridad) emite dictámenes motivados apreciando el incumplimiento del principio de subsidiariedad, la Comisión debe reexaminar su propuesta. El Tribunal de Justicia es competente para conocer de los recursos por violación del principio de subsidiariedad interpuestos por los Estados miembros, a instancia, si procede, de sus Parlamentos nacionales de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales.

## ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL NUEVO TRATADO

El objeto de esta sección es exponer el contenido principal del Tratado atendiendo a un doble criterio: por un lado, aquellos artículos que son más significativos desde el punto de vista político e institucional, lo que nos lleva a una detallada descripción del contenido de la Parte I del Tratado, y, por otro lado, aquellos otros artículos que reflejan las novedades más relevantes introducidas en relación con los preceptos hoy vigentes en el Tratado de la Comunidad Europea y en el Tratado de la Unión Europea, bien en lo que concierne a las políticas de la Unión (Parte III), bien en lo que se refiere a las disposiciones generales y finales (Parte IV). A todo ello se une un breve apartado sobre los debates mantenidos en torno a la integración en el Tratado de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (Parte II).





## La Parte I del Tratado

14

La Parte I contiene, como ya se ha indicado, las principales disposiciones en lo que concierne a los fundamentos de la Unión, sus valores y objetivos, sus competencias, sus instituciones, sus instrumentos de acción, sus finanzas y el procedimiento de adhesión a la Unión. Se divide en nueve títulos, a cuyo examen se consagran la mayor parte de las páginas siguientes de esta Memoria. Es la Parte más significativa, especialmente en términos políticos, del proyecto de Tratado constitucional.

### Título I. De la definición y los objetivos de la Unión

El artículo I-1, sobre la creación de la Unión, es particularmente relevante. Se constata en él la intención «refundadora» del ejercicio, en la medida en que se señala que la Constitución «crea la Unión Europea», si bien esta afirmación se ve luego matizada por las disposiciones de la Parte IV. En este precepto se establece la doble fuente de legitimidad de la Unión que «nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa». Se consagra el principio de atribución, luego desarrollado en el artículo I-11, en virtud del cual son los Estados quienes confieren competencias a la Unión. Se describen los elementos básicos de la acción de la Unión, indicando que ésta coordina las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr los objetivos comunes y precisando que la Unión ejerce, de modo comunitario [se evita el uso del término «federal»], las competencias transferidas por los Estados. Por último, se recalca el carácter abierto de la Unión, señalando que pueden adherirse a ella todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos.

El siguiente artículo, el I-2, se consagra precisamente a estos valores de la Unión. Reproduce básicamente, en su primera parte, el tenor del actual artículo 6.1 TUE<sup>5</sup>, con referencias a la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto por los derechos humanos, que ya figuran en el Tratado actual, a las que vienen a añadirse las menciones de la dignidad humana y de la igualdad. Dos cuestiones controvertidas en la CIG, de distinta naturaleza, fueron la inclusión o no de sendas referencias a los derechos de las minorías nacionales y a la igualdad entre hombres y mujeres; finalmente se ha optado, respecto del primer asunto, por hablar de «los derechos de las personas pertenecientes a minorías» y, en lo que concier-

<sup>5</sup> TUE: Tratado de la Unión Europea.

15

ne al segundo, por introducir la noción de la «igualdad entre hombre y mujeres» en la segunda parte del artículo, como uno de los fundamentos de la Unión, junto al pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación<sup>6</sup>.

El artículo I-3 recoge los objetivos de la Unión. Es un texto redactado esencialmente con intención política. En resumidas cuentas, se indica en él que la Unión tiene como objetivos, en el interior de su territorio, la paz y el bienestar de sus pueblos, el espacio de libertad, seguridad y justicia, el mercado interior, el desarrollo sostenible, el progreso científico y técnico, el fomento de la justicia y de la protección social, la promoción de la cohesión económica, social y territorial, el respeto de la diversidad cultural y el desarrollo del patrimonio europeo. Y en el exterior, la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos y la observancia y el desarrollo del Derecho Internacional.

En el artículo I-4 se proclaman, sin que quepa reseñar controversias ni novedades, las cuatro libertades básicas del mercado interior y el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

En el artículo I-5 sí hay novedades. Figura en su primer párrafo, tras la proclama del respeto de la igualdad entre los Estados miembros, un interesante desarrollo del actual artículo 6.3 TUE, el cual establece que «la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros». Puede decirse que el nuevo precepto desarrolla este concepto de identidad nacional y lo concreta en «las estructuras fundamentales políticas y constitucionales», incluyendo la autonomía de los entes regionales y locales, así como en «las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional». El segundo párrafo reproduce el principio de cooperación leal de los Estados con la Unión, hoy en el artículo 10 TCE, al tiempo que señala su carácter recíproco en lo que a la Unión concierne, tal y como refleja ya hoy la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

<sup>6</sup> Ya en el documento CIG 60/03 ADD 1 PRESID 14, Pág. 5



## La Parte I del Tratado

16

Hay que citar de manera destacada, dentro de este Título I, el artículo I-6. En él se proclama jurídicamente, con rotundidad que no ha dejado de suscitar alarma en algunos Estados miembros, el principio de primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho de los Estados miembros. La consagración formal de este principio jurisprudencial<sup>7</sup> ha sido objeto de arduos debates en la CIG, debates que se han saldado finalmente con la inclusión en el Acta Final de la Conferencia de una Declaración señalando que el precepto en cuestión en nada altera la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, manteniendo al mismo tiempo la redacción del nuevo precepto, pues no en vano el principio de primacía obedece a «una necesidad inherente a la propia naturaleza del Derecho comunitario»<sup>8</sup>

El artículo I-7, el más breve de todo el proyecto, establece que «la Unión tendrá personalidad jurídica». Con estas sencillas palabras se procede a dos transformaciones notables: por un lado, se fusionan las personalidades jurídicas de la Comunidad Europea (no así la de la Comunidad Europea de la Energía Atómica o EURATOM, como se indicará más adelante) y de la Unión Europea, al tiempo que se reconoce, ya sin lugar a dudas, la existencia de ésta última, discutida en el pasado por una parte de la doctrina; por otro lado, se abre la puerta para proceder en el resto del proyecto a la fusión de los respectivos Tratados y a la consiguiente desaparición formal de los llamados «pilares» de la Unión<sup>9</sup>, aunque no desaparezcan totalmente los distintos procedimientos de toma de decisión según la materia de que se trate.

El artículo I-8 trata de los símbolos de la Unión. Es un texto cargado de alto valor político. En él se determina que la bandera de la Unión representará un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul, que el himno de la Unión se tomará del Himno a la Alegría de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven, que la divisa de la Unión será: «Unida en la diversidad», que la moneda de la Unión será el euro y que el Día de Europa se celebrará el 9 de mayo.

<sup>7</sup> Son múltiples las sentencias del Tribunal de Justicia en las que se aborda esta cuestión (por ejemplo, s. de 15 de julio de 1964, Costa c. ENEL, as. 6/64, Rec. p. 1157; s. de 10 de octubre de 1973, Variola, as. 34/73, Rec. p. 992; s. de 17 de diciembre de 1980, Comisión c. Bélgica, as. 149/79, Rec. p. 3093; etc.).

<sup>8</sup> Bernad, Maximiliano y otros, Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Zaragoza, Realizaciones Informes y Ediciones Europa, 2003, Pág. 313. Véase también el apartado 7.1 de esta Memoria.

<sup>9</sup> De Poncins, Etienne, Vers une Constitution européenne, Paris, Éditions 10/18, Département d'Univers Poche, 2003, Págs. 93 y 94.

17

## Título II. De los Derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión

El artículo I-9 es otro de los jalones del proyecto en la medida en que proclama la integración en el Tratado constitucional, con pleno valor jurídico, de la Carta de Derechos Fundamentales solemnemente proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza. No sin polémica este mismo artículo señala a continuación que la Unión «se adherirá» al Convenio del Consejo de Europa sobre la protección de los derechos fundamentales, cuestión muy controvertida en el pasado en la medida en que pudiera someter el orden jurídico comunitario a un Tribunal ajeno formalmente al mismo como es el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo.

El artículo I-10 se limita a reafirmar, sin innovar, que toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión y a resaltar que en tal calidad es titular de los derechos y sujeto de los deberes previstos en la Constitución. A continuación, el artículo I-10 enumera los derechos más significativos de los ciudadanos de la Unión, los recogidos en los artículos 19, 20 y 21 TCE (voto en las elecciones al Parlamento Europeo, protección diplomática y consular, petición ante el Parlamento, recurso ante el Defensor del Pueblo europeo y derecho a comunicarse con las instituciones de la Unión en la lengua de su elección de entre las que hacen fe en el Tratado).

## Título III. De las competencias de la Unión

Este Título fue uno de los más debatidos en la Convención Europea que elaboró la primera versión del proyecto de Tratado que nos ocupa, tanto por su sensibilidad política como por su complejidad técnica.

Algunos miembros de la Convención aspiraban claramente, por la vía de la clarificación del reparto competencias entre la Unión y sus Estados miembros, a proceder a una renacionalización de cuestiones tales como la política de competencia, el control de las ayudas públicas, la política de cohesión, etc. Sin embargo, el interés de la mayoría en este ejercicio de delimitación de competencias, incluidos los *convencionales* españoles, se tradujo en otra línea de acción y se resumió en dos principios: por un lado,



## La Parte I del Tratado

18

evitar en todo momento que se pusiera en tela de juicio el acervo de la Unión, esto es, el conjunto de normas jurídicas decantadas a lo largo de cincuenta años sobre las que se basa el funcionamiento cotidiano de la Unión y que representan delicados equilibrios de intereses; por otro lado, salvaguardar el grado necesario de flexibilidad que permita la evolución futura de la Unión de acuerdo con el enfoque teleológico o por objetivos que le es propio desde su fundación<sup>10</sup>.

El debate no fue sencillo. El resultado final que figura en el proyecto no es perfecto pero es aceptable. No es perfecto porque una división de las competencias de la Unión en categorías (exclusivas, compartidas y acciones de apoyo, respectivamente en los artículos I-13, I-14 y I-17 del Tratado), con una enumeración de las mismas, es algo muy parecido a un catálogo, lo que la inmensa mayoría de los miembros de la Convención había rechazado por conllevar el riesgo de ser un corsé rígido para el desarrollo futuro de la Unión. El resultado es, sin embargo, aceptable porque se ha conseguido salvaguardar en él el acervo de la Unión y se ha mantenido la necesaria flexibilidad en el sistema, gracias a que la lista de competencias compartidas no tiene carácter exhaustivo y a que se sigue previendo la posibilidad de que se adopten por parte de la Unión las medidas necesarias cuando una determinada acción sea precisa para alcanzar uno de sus objetivos y el Tratado no haya previsto los medios oportunos para ello, tal y como recoge el nuevo artículo I-18, trasunto en lo esencial del actual artículo 308 TCE (con un cambio procedimental significativo: la mera consulta con el Parlamento Europeo pasa a ser ahora exigencia de dictamen conforme).

El artículo I-12 procede a una descripción de las distintas categorías de competencias antes reseñadas, en lo esencial ateniéndose a la doctrina existente. Incorpora además sendas menciones a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y a la política exterior y de seguridad común de la Unión, que se abordan en el proyecto como una suerte de *tertius genus* entre las competencias compartidas y las acciones de apoyo, coordinación o complemento.

Las distintas enumeraciones de competencias en los artículos I-13, I-14 y

<sup>10</sup> Díez-Hochleitner, Javier, El sistema competencial de la Unión Europea en el proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea, en la obra colectiva El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, Págs. 210 a 212.

19

I-17, ya citados, reflejan en lo esencial el statu quo a la luz de los actuales Tratados y de la jurisprudencia existente. Al margen de disquisiciones sobre la exactitud de los términos en los que algunas de estas competencias se recogen, como es el caso de la referencia en el segundo párrafo del artículo I-13 a la competencia exclusiva de la Unión para la celebración de acuerdos internacionales en determinadas circunstancias, la salvedad más importante en relación con el respeto del statu quo concierne a la mención de la política comercial común como competencia exclusiva de la Unión sin matices de ningún tipo<sup>11</sup>, si bien esta situación es «corregida» en el artículo III-315. En efecto, en este último artículo, como fórmula de compromiso con los Estados miembros más reticentes a la extensión de las competencias de la Unión en materia de política comercial, se recurre a la “imposición” de la regla de la unanimidad para la celebración de acuerdos en materia de comercio de servicios o en relación con los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, así como en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales cuando los acuerdos puedan afectar negativamente a la diversidad cultural y lingüística de la Unión o en el del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios cuando los acuerdos puedan perturbar seriamente la organización nacional de dichos servicios; el artículo III-315 confirma, por último, el mantenimiento de la situación actual en el ámbito de los acuerdos internacionales sobre transporte en lo que concierne a la adopción de decisiones por mayoría cualificada o por unanimidad.

Un artículo importante en este Título es el artículo I-11 en el que se enuncian y desarrollan los principios esenciales que rigen la delimitación (principio de atribución) y el ejercicio de competencias por parte de la Unión (principios de subsidiariedad y proporcionalidad). La descripción del principio de atribución, según el cual la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en el Tratado constitucional con el fin de lograr los objetivos que éste determina, es técnicamente más correcta que la actual redacción del artículo 5 TCE<sup>12</sup>. Esta descripción se complementa además con una mención innecesaria jurídicamente, pero muy relevante políticamente para algunos (v. gr., los Länder alemanes), al hecho de que «toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros».

<sup>11</sup> De Poncins, Etienne, op. cit., Págs. 103 y 104.

<sup>12</sup> Díez-Hochleitner, Javier, op. cit., Pág. 215.



## La Parte I del Tratado

20

El desarrollo de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el artículo I-11 se atiene básicamente a lo ya establecido en el mencionado artículo 5 TCE, con la salvedad de que se precisa que a la hora de examinar la capacidad de los Estados miembros para llevar a cabo una determinada acción deben tenerse en cuenta las posibilidades de acción del nivel regional o local en el Estado concernido. Debe por lo demás reseñarse aquí, aunque se trate más adelante, que el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexo al proyecto, sí contiene importantes novedades en lo que concierne al sistema de control del respeto del principio de subsidiariedad.

### Título IV. De las Instituciones de la Unión

Es, sin duda, el conjunto de artículos que más polémicas ha suscitado en todo el proyecto. Ello obedece, por un lado, como es obvio, a la propia naturaleza de la materia tratada, ya que por definición toda arquitectura institucional supone una determinada distribución de poder y el reparto y las normas de ejercicio del poder se encuentran en la base misma de la política. Pero además, por otro lado, las divergencias puestas de manifiesto tanto durante la Convención como en la CIG se han debido también en buena parte al procedimiento seguido para la elaboración de estos artículos: en efecto, a diferencia de los otros grandes temas en que la Convención introdujo reformas significativas en los Tratados vigentes (como el control del respeto de la subsidiariedad o la construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia), casos en los que se estableció previamente un grupo de trabajo, el primer borrador de artículos sobre cuestiones institucionales fue elaborado en exclusiva por el Presidente de la Convención junto con su Secretario General y un pequeño grupo de colaboradores.

Este es uno de los puntos en los que difícilmente puede sostenerse, sin violentar el sentido de las palabras, que la Convención alcanzó un consenso, como posteriormente demostraron los debates en la CIG.

En el artículo I-19 del proyecto se señala que el marco institucional de la Unión está constituido por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el

21

Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia. Obsérvese que, en relación con el artículo 7 TCE actual, se incluye al Consejo Europeo formalmente entre las instituciones de la Unión, con las consiguientes consecuencias jurídicas que después se abordarán, y se «relega» al Tribunal de Cuentas a la categoría nueva de otras instituciones de la Unión, en la que se encuentra junto con el Banco Central Europeo.

El artículo I-20 se consagra al Parlamento Europeo. Su párrafo primero establece el carácter dual del ejercicio de las funciones legislativa y presupuestaria en el seno de la Unión, puesto que ambas corresponden tanto al Parlamento Europeo como al Consejo de Ministros. Se señala también que compete al Parlamento Europeo llevar a cabo las labores de control político que le encomienda el proyecto de Tratado constitucional. El Parlamento es, sin duda, la Institución que sale más reforzada con las reformas propuestas en el proyecto, en particular con la extensión del procedimiento legislativo de codecisión y del voto por mayoría cualificada en el Consejo.

El párrafo segundo del artículo I-20 establece que «el Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión» y que el número de eurodiputados no excederá de setecientos cincuenta. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un umbral mínimo de seis diputados por Estado miembro y no se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños. Con suficiente antelación a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, y posteriormente según sea necesario para nuevas elecciones, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, por iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión europea por la que se establezca la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios que acaban de enunciarse. Los cálculos realizados permiten sostener que España verá incrementados sus escaños en una cifra razonable, 4 ó 5, en relación con los 50 asignados por el Tratado de Niza, salvo, naturalmente, que se produzca la adhesión a la Unión de nuevos Estados además de la ya prevista de Bulgaria y Rumania en 2007.



## La Parte I del Tratado

22

Debe reseñarse, además, que en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y los órganos de la Unión se establece, en su artículo 2, que las normas relativas a la nueva definición de la mayoría cualificada, que figuran en el artículo I-25 (vid. infra), surtirán efecto el 1 de noviembre de 2009 «tras la celebración de las elecciones parlamentarias de 2009 de conformidad con el apartado 2 del artículo I-20», esto es, tras la adopción por unanimidad de la decisión que establezca la nueva distribución de escaños del Parlamento Europeo antes mencionada.

El artículo I-21 trata del Consejo Europeo. Su reconocimiento formal como Institución tiene múltiples consecuencias desde un punto de vista jurídico, como su sumisión al sistema de acceso público a los documentos de las Instituciones, su capacidad para poder adoptar decisiones con valor jurídico, aunque no legislativo, y el control judicial de tales decisiones (cosa ésta última que no reconocía el proyecto original, pero que fue acordada en la CIG). Su regla de funcionamiento sigue siendo el consenso, salvo que expresamente se señale lo contrario.

Una de las innovaciones institucionales más notables figura en el artículo I-22, por el que se crea la figura del Presidente estable del Consejo Europeo. En dicho artículo se indica que «el Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez». Se señala también in fine que el Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer al mismo tiempo un mandato nacional, es decir, por ejemplo, ser Presidente del Consejo Europeo y Primer Ministro en ejercicio de un Estado miembro; en el curso de los debates en la Convención se suprimió, sin embargo, la mención existente en los primeros borradores a la existencia también de incompatibilidad con el ejercicio de funciones en otras instituciones de la Unión: de este modo quisieron algunos abrir la puerta, tácitamente, a la probablemente remota posibilidad de que un día el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión sean una misma persona.

El artículo I-23 trata, sin grandes novedades, del Consejo de Ministros, del que se señala que «ejercerá juntamente con el Parlamento Europeo la

23

función legislativa, la función presupuestaria y funciones de formulación de políticas y de coordinación».

El artículo I-24 concierne a las formaciones del Consejo de Ministros. Las únicas formaciones del Consejo que contempla expresamente el Tratado son el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores; el artículo indica que el Consejo Europeo determinará por mayoría cualificada qué otras formaciones podrán reunirse. Ha de mencionarse el intento fallido de crear la figura del Consejo Legislativo, reflejo en realidad del deseo de algunos de transformar el Consejo en una suerte de segunda cámara o cámara alta del Parlamento Europeo; esta propuesta de separar nítidamente las funciones ejecutivas y legislativas del Consejo fue objeto de polémica en la Convención y se encontró en la CIG con la práctica unánime oposición de los Estados miembros (lo que sí aparece en el Tratado, en el apartado 6 del artículo I-24, es la obligación del Consejo de reunirse en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo).

Este artículo I-24, según la redacción prevista por la Convención, hubiera debido poner fin al sistema de Presidencias semestrales del Consejo. Sin entrar en detalles, se disponía que «la Presidencia de las formaciones del Consejo de Ministros, con excepción de la de Asuntos Exteriores [que se confía al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión], será desempeñada por representantes de los Estados miembros en el Consejo de Ministros, por rotación en condiciones de igualdad, durante períodos de al menos un año». En la CIG, al objeto de facilitar el acuerdo sobre este delicado tema, dada la oposición de la mayoría de los Estados poco poblados a la modificación del sistema actual, se procedió finalmente a enmendar este precepto, de modo que ahora se ha eliminado la referencia a los periodos mínimos de un año; a cambio, se ha previsto que la decisión del Consejo Europeo para fijar las condiciones de rotación se adoptará por mayoría cualificada<sup>13</sup>.

El artículo I-25 fue, con creces, uno de los más conflictivos de todo el proyecto. Este artículo versa, como es conocido de muchos, sobre la definición de la mayoría cualificada a la hora de votar en el Consejo. La Convención propuso, cierto es que sin consenso, sustituir el sistema de

<sup>13</sup> La CIG llegó a un acuerdo político sobre la primera decisión que se adoptará tan pronto como el Tratado entre en vigor, estableciendo un sistema de "presidencias en equipo" de tres Estados durante un periodo de 18 meses, con rotación semestral de cada miembro del equipo. Se mantendrá, por tanto, de hecho, el statu quo actual, si bien nada impide que éste sea modificado en el futuro por una mayoría cualificada del Consejo Europeo.



## La Parte I del Tratado

24

voto ponderado<sup>14</sup> que ha regido las Comunidades y la Unión desde sus orígenes por un sistema basado en una doble mayoría de Estados y de población («una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión»). Este modelo de voto, con los umbrales concretos propuestos por la Convención, suponía una notabilísima transferencia de poder hacia los Estados más poblados de la Unión, muy en particular hacia Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, lo que alteraba radicalmente los equilibrios de intereses en el seno de la Unión y fue por ello objeto de una fuerte contestación en la CIG.

Finalmente se ha acordado, tras duras negociaciones, reequilibrar los pesos específicos de los distintos Estados modificando la propuesta de la Convención, de modo que una mayoría cualificada pasa a definirse como regla general<sup>15</sup> como aquélla que reúne a un mínimo del 55% de de los miembros del Consejo, que incluya al menos a 15 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión, estableciendo además que en todo caso se considerará alcanzada una mayoría cualificada si los miembros del Consejo que se oponen a una decisión dada no son al menos cuatro.

Los artículos I-26 y I-27 se dedican a la Comisión Europea. El artículo I-26 trata de la Comisión, propiamente hablando, en cuanto que Institución de la Unión. Su primer párrafo tiene un interés destacable en la medida en que intenta detallar de manera sucinta las funciones de la Comisión: promotora del interés general, «guardiana de los Tratados», ejecutora del presupuesto y gestora de los programas comunitarios y representante de la Unión en el exterior salvo en los temas PESC y en aquellos otros ámbitos en que el Tratado disponga algo distinto. Se reproduce de este modo el estado actual de cosas. Una novedad es la inclusión en este párrafo del poder de la Comisión para presentar «iniciativas de programación anual y plurianual de la Unión con miras a lograr acuerdos interinstitucionales», poder cuyo reconocimiento expreso y hábil utilización puede llegar a reforzar notablemente

<sup>14</sup> Consiste en asignar a cada Estado un número de votos, sobre la base de un acuerdo eminentemente político que toma en consideración el tamaño de la población de un Estado, su PIB, su "peso internacional", etc., introduciendo una prima inversamente proporcional al volumen de población de cada Estado (así, v. gr., durante años Alemania ha contado con 10 votos, España, con 8, Portugal con 5, Luxemburgo con 2, etc). La mayoría cualificada se alcanza, básicamente, cuando se logra un determinado número de votos.

<sup>15</sup> Si el Consejo no actúa a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores la mayoría cualificada se define como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Además, la CIG ha adoptado un proyecto de decisión del Consejo, de las llamadas *Beschluss*, según la cual el Consejo no adoptará una medida dada en virtud del párrafo primero del apartado 1 o en virtud del apartado 2 del artículo I-25 y seguirá debatiendo, durante un plazo razonable, si manifiestan su oposición a tal medida un número de miembros del Consejo que representen al menos tres cuartas partes de la población o al menos tres cuartas partes del número de Estados necesarios para constituir una minoría de bloqueo.

25

el peso de la Comisión en una Unión ampliada. En este mismo artículo, en su párrafo segundo, se establece el monopolio del poder de iniciativa de la Comisión, pieza básica del entramado institucional comunitario.

Los párrafos 5 y 6 del artículo I-26, sobre la composición de la Comisión, han sido, junto con los preceptos relativos a la definición de la mayoría cualificada, de los más debatidos, tanto en la Convención como en la CIG. El proyecto de la Convención preveía que la Comisión «consistirá en un Colegio compuesto por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y Vicepresidente, y trece Comisarios Europeos seleccionados por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros», añadiendo que «el Presidente de la Comisión nombrará Comisarios sin derecho a voto [...] que procederán de todos los demás Estados miembros». Esta propuesta fue objeto de fuertes críticas, ya que en última instancia no satisfacía ni a los partidarios de una Comisión reducida, porque la consideran más eficaz, ni a los partidarios de una Comisión en la que cada Estado miembro cuente con un Comisario en pie de igualdad con los demás, porque consideran que una Comisión así compuesta será más representativa.

En la CIG, la Presidencia italiana se mostró dispuesta a conceder a los Estados menos poblados, defensores del concepto de Comisión de composición amplia, el reconocimiento del derecho de todo Estado miembro a contar con un Comisario igual en derechos al resto. Era una oferta ciertamente polémica porque los Estados más poblados temían las consecuencias que pudiera tener un Colegio compuesto por una mayoría de comisarios provenientes de Estados poco poblados (que representan aproximadamente un 25% de la población de la Unión), que toma sus decisiones por mayoría simple (artículo III-351, que reproduce aquí el artículo 219 TCE), que conserva el monopolio de poder de iniciativa y cuyas propuestas sólo pueden ser modificadas por acuerdo unánime de todos los Estados miembros si hay oposición expresa de la Comisión (salvo excepciones tasadas: aprobación de las perspectivas financieras o marco financiero plurianual, del presupuesto o de los textos acordados en la fase de conciliación del llamado procedimiento de codecisión o procedimiento legislativo ordinario; véase el artículo III-395, que reproduce el artículo 250 TCE).



## La Parte I del Tratado

26

Finalmente, en la fase final de la CIG, bajo Presidencia irlandesa, se ha acordado una fórmula de compromiso en virtud de la cual « la primera Comisión nombrada con arreglo a lo dispuesto en la Constitución constará de un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión» y, posteriormente, en principio a partir de 2014, «la Comisión constará de un número de miembros<sup>16</sup> correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad alterar dicha cifra».

El último párrafo del artículo I-26 se refiere a la responsabilidad colegiada de la Comisión ante el Parlamento Europeo a través del mecanismo de la moción de censura, en condiciones semejantes a las ya previstas en el Tratado vigente. En la CIG se ha acordado precisar que en lo que concierne al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, miembro del Colegio como ya se ha indicado, su dimisión abarcaría tan sólo sus funciones en cuanto miembro de la Comisión (es decir, no dimitiría de sus funciones de responsable de la política exterior y de seguridad común en tanto que mandatario del Consejo). Cabe reseñar, por último, que en los debates de la Convención se acabó rechazando finalmente, por la fuerte oposición de los parlamentarios europeos, la posibilidad de prever un mecanismo de disolución del Parlamento Europeo a instancias de la Comisión, mecanismo que hubiera contribuido a introducir un elemento de equilibrio en las relaciones entre ambas Instituciones.

El artículo I-27 trata del Presidente de la Comisión. Los mayores debates se centraron en su procedimiento de elección. Los defensores de las tesis más «federalistas» en la Convención, así como el Parlamento Europeo y la Comisión, eran partidarios de invertir el procedimiento actual, de modo que fuera el Parlamento Europeo quien designara un candidato y el Consejo Europeo quien ratificara su nombramiento. Finalmente el texto que figura en el Tratado constitucional refleja en lo esencial la situación actual, donde el Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno propone al Parlamento Europeo un candidato al cargo de Presidente de la Comisión, pero se introduce el importante matiz de que el Consejo Europeo actuará «teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas»<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Designados con arreglo a un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros, según el propio artículo I-26.

<sup>17</sup> Además, una declaración de la Conferencia establece un marco para la celebración de las pertinentes consultas, previas a toda decisión, entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo.

27

En lo que concierne a los poderes del Presidente de la Comisión, se mantienen en este artículo I-27 las novedades introducidas en el Tratado de Niza respecto de su facultad de determinar la organización interna y el reparto de funciones dentro del Colegio, precisando que corresponde al Presidente definir «las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión ejercerá sus funciones». La novedad más significativa concierne al poder del Presidente de destituir a todo Comisario si lo estima preciso, sin que sea necesaria la aprobación del Colegio, a diferencia de lo previsto en el Tratado de Niza, si bien en el caso del Ministro de Asuntos Exteriores se ha convenido en la CIG que el Presidente de la Comisión deberá recabar la aprobación previa del Consejo Europeo.

Por último el artículo I-27 se refiere también al procedimiento de nombramiento de los miembros de la Comisión. Se mantiene el sistema del actual Tratado, previendo que, en una primera fase, el Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente electo, adopte la lista de los miembros de la Comisión, según las propuestas presentadas por los Estados miembros, y que, en una segunda fase, el Colegio en su conjunto se someta al voto de aprobación del Parlamento Europeo, para, en una tercera fase, ser nombrado por el Consejo por mayoría cualificada.

La figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, una de las grandes novedades del nuevo Tratado, se regula en el artículo I-28. El párrafo primero establece el procedimiento para su nombramiento. Se prevé que el Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro. Se trata de este modo de reflejar la doble dependencia, tanto funcional como orgánica, del Ministro. No en vano durante los trabajos de la Convención la propuesta de crear esta figura se conocía coloquialmente como la del «doble sombrero» en la medida en que refunde los puestos del hoy Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores. Este párrafo primero contempla también el mecanismo para su cese, señalando que el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el «mismo procedimiento», lo que da pie a sostener frente a las tesis de algunos autores<sup>18</sup> que se precisa también el asentimiento del Presidente de la Comisión, lo que a su vez sería concordante con la matización introducida en la CIG, antes mencionada, respecto del poder del Presidente de la Comisión para destituir al Ministro en su calidad de Comisario.

<sup>18</sup> De Poncins, Etienne, op. cit., Pág. 172.



## La Parte I del Tratado

28

Los tres últimos párrafos del artículo I-28 se refieren a las funciones del Ministro. Por un lado, se establece que el Ministro estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión y que contribuirá con sus propuestas a la formulación de dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Se trata, por tanto, del primero de los «sombreros» del Ministro. Por otro lado, como miembro de la Comisión y Vicepresidente de la misma, el Ministro se encargará en su seno de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión (comercio, cooperación al desarrollo, ayuda financiera, ayuda humanitaria, etc.). En el curso de los debates de la CIG se acordó precisar que el Ministro habrá de velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión. El artículo determina también, como ya se ha señalado antes, que el Ministro presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión.

Finalmente, el artículo I-28 indica que el Ministro, en el ejercicio de sus responsabilidades en el seno de la Comisión y a estos solos efectos, está sujeto a las normas de procedimiento que rigen el funcionamiento de la Comisión (como la colegialidad). Con objeto de evitar posibles contradicciones entre este precepto final y las funciones del Ministro en el ámbito de la política exterior y de seguridad común y, sobre todo, sus responsabilidades como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, en la CIG se ha acordado indicar expresamente que la citada sujeción estará condicionada a su compatibilidad con el conjunto de las funciones del Ministro<sup>19</sup>.

El artículo I-29 trata del Tribunal de Justicia, Institución con la que se cierra el marco institucional de la Unión según lo dispuesto en el artículo I-19. Este artículo I-29, junto con los artículos de la Parte III relativos al Tribunal de Justicia (del artículo III-353 al artículo III-381), fue objeto de detenido examen en el «círculo de reflexión» que se constituyó expresamente en el seno de la Convención para este fin. Sin embargo, debe señalarse que las enmiendas propuestas en esta materia en relación con los textos vigentes no tienen el alcance de las reformas que entraron en vigor con el Tratado de Niza<sup>20</sup>.

En lo que concierne al artículo I-29, es importante señalar que en su párrafo primero se aclara desde el punto de vista conceptual la distinción entre el Tribunal de Justicia como Institución de la Unión, esto es, como poder

<sup>19</sup> Documento CIG 60/03 ADD 1 PRESID 14, Pág. 12.

<sup>20</sup> CONV 636/03 CERCLE I 13.

29

judicial, y el Tribunal de Justicia como uno de los órganos jurisdiccionales que integran el poder judicial de la Unión. En efecto, en este artículo se indica que «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados». Obsérvese también que se acuerda calificar como tribunales especializados a las salas jurisdiccionales especializadas creadas en Niza, al tiempo que se modifica la designación del hasta ahora llamado Tribunal de Primera Instancia.

En este mismo primer párrafo se señala que «los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en el ámbito del Derecho de la Unión». Esta disposición, que a ojos de muchos podría considerarse innecesaria, es fruto de los debates llevados a cabo en la Convención sobre la extensión de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en relación con la situación actual en lo que concierne a los recursos por parte de personas individuales, debates en el curso de los cuales llegó incluso a considerarse la posibilidad, en el ámbito ya de los derechos fundamentales, del establecimiento de alguna modalidad de recurso de amparo.

Fruto de estos debates fue también, finalmente, una modificación, contenida en el artículo III-365, de los límites hoy previstos para los recursos interpuestos por una persona física o jurídica: además de poder interponer recurso contra los actos de los que la persona en cuestión sea destinataria o que le afecten directa e individualmente, podrá interponer también recurso, y esta es la novedad, contra aquellos actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución, salvándose así una de las más graves lagunas hoy existentes a la hora de asegurar la tutela judicial efectiva de los ciudadanos en el seno de la Unión.

Se ha reformado también el procedimiento de designación de los jueces. Se prevé que sigan siendo nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, pero se añade que ello se hará previa consulta de un Comité, previsto en el artículo III-357. El Comité estará compuesto por siete personalidades elegidas entre juristas de reconocida competencia.





## La Parte I del Tratado

30

Por lo demás, el artículo I-29 reseña, sin modificar la situación actual, los casos sobre los que habrá de resolver el Tribunal de Justicia: los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una Institución o por personas físicas o jurídicas con arreglo a lo dispuesto en la Parte III; las consultas de carácter prejudicial, a petición de órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las Instituciones; y aquellos otros casos que contemple el Tratado.

Por último, el capítulo II de este Título IV se consagra a otras instituciones y organismos de la Unión, a la sazón el Banco Central Europeo (artículo I-30), el Tribunal de Cuentas (artículo I-31) y los organismos consultivos de la Unión, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social (artículo I-32), sin que quepa reseñar modificaciones de relieve respecto de las disposiciones vigentes<sup>21</sup>.

### Título V. Del ejercicio de las competencias de la Unión

Este Título, que contiene sin duda interesantes novedades desde el punto de vista jurídico, se divide en tres capítulos. El primero versa sobre los instrumentos jurídicos de la Unión en general; el segundo, sobre los medios de acción en los ámbitos de la política exterior y de defensa así como en el del espacio de libertad, seguridad y justicia; el tercero, sobre las llamadas cooperaciones reforzadas.

#### Los distintos instrumentos jurídicos de la Unión

La Convención realizó una notable labor para simplificar en buena medida las distintas categorías de los instrumentos jurídicos de la Unión y hacerlas más comprensibles para los ciudadanos<sup>22</sup>. El fruto de estos esfuerzos se encuentra bien reflejado en los artículos I-33 a I-39 del proyecto de Tratado constitucional.

El artículo I-33 enumera y describe sucintamente las seis categorías de actos jurídicos de la Unión: las leyes, las leyes marco, los reglamentos, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes.

<sup>21</sup> De Poncins, Etienne, op. cit., Págs. 176 a 181.

<sup>22</sup> Véase el interesante Informe final del Grupo de Trabajo sobre "Simplificación" que se contiene en el documento CONV 424/02 WG IX 13.

31

Las leyes y las leyes marco son normas de rango legislativo. La ley, según el proyecto, equivale a lo que hoy denominamos reglamento comunitario y tiene, por tanto, alcance general, es obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros. La ley marco viene a equipararse a la directiva actual y obliga como tal, a los Estados miembros destinatarios, en cuanto al resultado buscado, dejando a las autoridades nacionales la libertad de elegir la forma y los medios para alcanzarlo. La situación es algo más confusa en lo que concierne a la figura del reglamento europeo que aparece en el artículo I-33. En primer lugar, porque de la lectura de este precepto se desprende claramente que el reglamento puede reunir tanto las características del actual reglamento comunitario como las de la directiva, cuestión ésta que habrá que dilucidar con especial atención en cada caso específico. En segundo lugar, porque del análisis de los artículos siguientes y en particular del artículo I-36 podría deducirse que los reglamentos llamados delegados pueden llegar a tener fuerza de ley<sup>23</sup> mientras que el artículo I-33 describe claramente al reglamento europeo como un acto no legislativo que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos o de disposiciones específicas del mismo Tratado constitucional.

Respecto de la decisión europea se dice que es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos, en su caso para sus destinatarios, reproduciendo así el tenor del actual artículo 249 TCE.

Por último, se indica que las recomendaciones y los dictámenes adoptados por las instituciones no tienen carácter vinculante. Respecto de los dictámenes cabe hacer la precisión de que obviamente sí tienen carácter vinculante en el ámbito de las relaciones interinstitucionales cuando así lo prevé el Tratado (por ejemplo, cuando se requiere el trámite de dictamen conforme del Parlamento Europeo para la adopción de una norma). El proyecto de Tratado realiza una segunda precisión al señalar que el Consejo y el Parlamento, cuando se les presente una propuesta de acto legislativo, se abstendrán de adoptar actos no previstos en el ámbito de que se trata: con este precepto, transferido del actual Reglamento Interno del Consejo (artículo 7), se trata de evitar que en el marco de un procedimiento legislativo el Parlamento y, sobre todo, el Consejo recurran al expediente relativamen-

<sup>23</sup> Jiménez Asensio, Rafael, El proyecto de «Constitución Europea» y el sistema de fuentes del derecho, en la obra colectiva El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, Págs 320 a 325.



## La Parte I del Tratado

32

te fácil de adoptar conclusiones, recomendaciones o declaraciones, esto es, meros textos políticos sin valor jurídico, sustantivo o procedimental.

En el artículo I-34 se da un gran paso adelante a la hora de reforzar la legitimidad democrática de la Unión. Se establece en este artículo el principio general de que las leyes y leyes marco europeas, es decir, los actos legislativos de la Unión, serán adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros a propuesta de la Comisión, según las reglas del hasta ahora llamado procedimiento de codecisión que pasa a denominarse procedimiento legislativo ordinario (desarrollado en el artículo III-396). Tan sólo en casos particulares, previstos en el Tratado, la adopción de estas normas corresponderá bien al Parlamento Europeo con la participación del Consejo (por ejemplo, el estatuto de los eurodiputados, artículo III-330), bien al Consejo con la participación del Parlamento (por ejemplo, el procedimiento electoral del Parlamento Europeo, también en el artículo III-330).

Este artículo I-34 recoge también las excepciones a la regla general del monopolio de iniciativa de la Comisión para la adopción de normas legislativas de la Unión. En el Tratado se hace mención expresa a la posibilidad de que se puedan adoptar normas a iniciativa de un grupo de Estados en materia de cooperación judicial penal y cooperación policial. En el curso de los trabajos de la CIG se ha considerado oportuno precisar que es igualmente posible la adopción de disposiciones normativas a recomendación del Banco Central Europeo o por petición del Banco Europeo de Inversiones o del Tribunal de Justicia Europeo en los casos específicos previstos en el Tratado.

El artículo I-35 se dedica, en primer lugar, a los actos normativos no legislativos antes mencionados, los reglamentos y las decisiones. Señala el artículo que el Consejo de Ministros y la Comisión adoptarán reglamentos o decisiones en los casos contemplados en los artículos I-36 (reglamentos delegados) y I-37 (actos de ejecución), así como en aquellos otros supuestos en que así lo prevea el Tratado (por ejemplo normas sobre competencia). También se precisa que, en los casos previstos en el Tratado, el Consejo Europeo puede adoptar decisiones y el Banco Central Europeo reglamentos y decisiones. El segundo párrafo del artículo I-35 se

33

consagra a las recomendaciones que pueden adoptar el Consejo de Ministros, la Comisión y, en su caso, el Banco Central Europeo.

El artículo I-36, como ya se ha mencionado, desarrolla la figura de los reglamentos delegados. La creación de este tipo de acto jurídico obedece a la necesidad de facilitar la adopción y entrada en vigor de nuevos marcos normativos en una realidad socio-económica en la que los cambios se producen cada vez con mayor aceleración. Se ha constatado que en ocasiones, por ejemplo en materia de servicios financieros, retrasos de uno o dos años en la adopción de una determinada norma suponen una importante pérdida de competitividad para la Unión. Se prevé por ello la posibilidad de que el Parlamento y el Consejo adopten leyes o leyes marco en las que sólo se traten las cuestiones primordiales, dejando margen para que la Comisión, en consulta en su caso con los correspondientes expertos nacionales, adopte las normas de desarrollo necesarias.

Lo primero que debe precisarse es que, como acaba de señalarse, pese a la remisión equívoca del artículo I-35, tan sólo puede verse confiada la adopción de un reglamento delegado a la Comisión y nunca al Consejo. La segunda observación concierne a la naturaleza jurídica de los reglamentos delegados. La redacción del artículo I-36 permite hablar de una naturaleza híbrida o mejor dicho dual.

Por un lado, estos reglamentos pueden completar las leyes o leyes marco, supuesto en el que nos encontramos claramente en el ámbito del desarrollo reglamentario de una norma legislativa. Por otro lado, pueden además modificar «determinados elementos no esenciales de la ley o ley marco», caso en el que podría considerarse que el reglamento delegado tiene rango de ley a semejanza de lo que sucede con las normas adoptadas al amparo de la delegación legislativa prevista en el artículo 82 de la Constitución española. Cabría sostener también que en estos últimos casos, por ejemplo, para adaptar o modificar un anexo técnico o para adecuar determinados baremos a la realidad del mercado, la ley o ley marco procede en realidad a dejar expresamente fuera del ámbito de la reserva de ley formal una cuestión que de por sí no está sujeta a una reserva de ley material.

El artículo I-36 establece una serie de límites a la delegación al señalar



## La Parte I del Tratado

34

que ésta deberá estar siempre prevista en una ley o ley marco y que la ley o ley marco en cuestión delimitará de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación (expresándose, así, en términos similares a los del citado artículo 82 de nuestra Constitución). El artículo I-36 prevé además que la ley o ley marco que delegue determinará de forma expresa las condiciones de aplicación de la delegación, condiciones que podrán incluir la posibilidad de revocar la delegación por parte del Parlamento Europeo o del Consejo de Ministros o la fijación de un período de carencia al cabo del cual entrará en vigor el reglamento delegado a no ser que el Parlamento Europeo o el Consejo hayan formulado objeciones en dicho plazo.

El artículo I-37 concierne a los actos de ejecución. Se inicia con la regla general, presente ya en los orígenes de la Comunidades Europeas, según la cual los Estados miembros son los agentes ejecutores de la normativa de la Unión que tenga carácter obligatorio. Sólo cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución, la misma normativa de la Unión podrá atribuir competencias de ejecución a la Comisión (regla general dentro de la excepción) o al Consejo (únicamente en casos específicos debidamente justificados, así como en el ámbito de la política exterior y de seguridad común). Se recoge aquí el contenido esencial del actual artículo 202 TCE. Cuando excepcionalmente corresponda a la Comisión, o más excepcionalmente al Consejo, la adopción de normas con condiciones uniformes de ejecución, según el nuevo Tratado, se adoptarán decisiones o reglamentos europeos.

Algunos autores han señalado que en los reglamentos de ejecución aquí referidos cabe encontrar también una naturaleza dual, ya que estos reglamentos pueden ser tanto meros actos de ejecución como tener un contenido normativo<sup>24</sup>. Lo cierto es que, tras la creación de la figura de los reglamentos delegados, es presumible que quede enormemente restringida en la práctica la posibilidad de adoptar reglamentos de ejecución normativos.

Por último, el artículo I-37 prevé que «las normas y principios generales relativos a los regímenes de control, por parte de los Estados miembros, de los actos de ejecución de la Unión [la llamada «comitología»] se esta-

<sup>24</sup> Jiménez Asensio, Rafael, op. cit., Pág. 319.

35

blecerán previamente mediante leyes europeas». Se da así satisfacción a una vieja reivindicación del Parlamento Europeo, el cual venía reclamando desde hace años que las normas sobre «comitología» se adoptaran con su aprobación y no como prevé ahora el artículo 202 TCE citado, según el cual basta la mera consulta previa del Parlamento Europeo.

El artículo I-38 se limita a recoger dos principios básicos comunes a todos los actos jurídicos de la Unión. En virtud del primero, cuando la Constitución no prevea expresamente el tipo de acto jurídico que debe adoptarse, las instituciones tomarán la decisión que corresponda con arreglo al principio de proporcionalidad (es decir, primando por ejemplo la adopción de leyes marco sobre la adopción de leyes si el objetivo que se quiere alcanzar y la materia que se regula así lo permiten). El segundo principio, propio del Estado de Derecho moderno, señala que los actos jurídicos de la Unión deben estar motivados.

El artículo I-39 se refiere a la promulgación, publicación y entrada en vigor de los actos jurídicos de la Unión. Se mantiene la regla hoy vigente que establece la entrada en vigor en la fecha que los propios actos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.

**El ejercicio de las competencias de la Unión en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, de la política común de seguridad y defensa y del espacio de libertad, seguridad y justicia. La cláusula de solidaridad.**

El segundo Capítulo del Título V trata de los medios de acción de la Unión para el ejercicio de sus competencias en una serie de ámbitos específicos que vienen a coincidir con los de los llamados originariamente Segundo Pilar (política exterior y de seguridad común o PESC y política común de seguridad y defensa o PCSD) y Tercer Pilar (asuntos de justicia e interior). La redacción de este capítulo e incluso su mera existencia fue objeto de polémica en la Convención puesto que algunos convencionales consideraron que con él se restablecían las distinciones que se encuentran en la base de los “pilares” de la Unión desde Maastricht. En realidad, su propósito es otro: con este capítulo lo que se quiso era dar marcado relieve a



## La Parte I del Tratado

36

tres áreas de acción en las que la Unión tiene un enorme potencial de crecimiento, tanto por la necesidad de responder a las expectativas de los ciudadanos como a los desafíos de la realidad internacional.

El artículo I-40 versa sobre la política exterior y de seguridad común (PESC). Se trata de un artículo que refunde y reformula disposiciones del vigente Tratado de la Unión al tiempo que incorpora novedades.

Tres son los ejes sobre los que debe basarse la PESC según este precepto: la solidaridad política mutua entre los Estados miembros, la determinación de las cuestiones de interés general y la búsqueda de una creciente convergencia en la actuación de los Estados miembros. Se encarga al Consejo Europeo la definición de las grandes líneas de acción de la Unión, sus intereses y objetivos, mientras que al Consejo de Ministros le corresponde la elaboración y la ejecución se encomienda al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y a los Estados miembros. Estos asumen además una obligación de conducta: la de concertarse en asuntos de interés general, consultarse antes de emprender actuaciones unilaterales que puedan afectar al interés de la Unión y ser solidarios entre sí.

Desde el punto de vista procedimental, se señala que el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros adoptarán las decisiones que correspondan en este ámbito por unanimidad, excepto en los casos previstos en la Parte III (por ejemplo, el nombramiento de representantes especiales), si bien este mismo artículo I-40 dispone que el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad que el Consejo de Ministros pase a pronunciarse por mayoría cualificada en casos distintos de los contemplados en la Parte III. Esta «cláusula pasarela» específica para la PESC ha sido criticada en la CIG por algunos, tanto por razones técnicas como por razones políticas, ya que no se prevé en este caso, a diferencia de la «cláusula pasarela» general (que figura en la Parte IV y que será abordada posteriormente), un trámite de consulta a los Parlamentos nacionales. En lo que concierne al derecho de iniciativa en este ámbito de la PESC, éste se reconoce tanto a los Estados miembros individualmente, como al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o a éste con el apoyo de la Comisión. El gran ausente en este entramado institucional, el Parlamento Europeo, obtiene

37

un estatuto semejante al que le reconoce hoy el artículo 21 TUE, esto es, el derecho a ser consultado periódicamente sobre los principales aspectos de la PESC y a ser informado sobre su evolución.

El artículo I-41 contiene toda una serie de disposiciones particulares relativas a la definición y ejecución de la política común de seguridad y defensa de la Unión (PCSD). Es, en términos políticos y jurídico-constitucionales uno de los artículos más importantes de todo el proyecto, con notables modificaciones respecto de la situación que contempla el actual artículo 17 TUE, que vendría a ser su «homólogo».

La definición de la PESC contenida en el artículo I-41 que nos ocupa, precisa las disposiciones del citado artículo 17 TUE en la medida en que señala que esta política forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común y se articula a partir de las capacidades operativas, de medios civiles y militares, suministradas por los Estados miembros. Se va decididamente más allá de los términos del Tratado vigente cuando se indica que los objetivos de esta política de la Unión son contribuir a garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, superándose así el ámbito de las «misiones Petersberg» (misiones humanitarias y de rescate y misiones de mantenimiento y restablecimiento de la paz).

Al igual que el artículo 17 TUE, se indica que la PCSD incluye «la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión», con la diferencia notable de que, donde el actual Tratado dice que esta política de defensa común «podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo», el nuevo Tratado establece que la política común de defensa «conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». El cambio no es sólo de matiz. Por lo demás, cualquier decisión que se adopte en este sentido habrá de ser aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. El párrafo tres de este artículo, totalmente nuevo, establece que «los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los obje-



## La Parte I del Tratado

38

tivos fijados por el Consejo de Ministros»; esta obligación, de largo alcance, se ve matizada en la medida en que el mismo artículo señala, como el Tratado actual, que la política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados miembros, esto es, al estatuto de neutralidad de unos o a la pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte de otros.

Se prevé, además, la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares para determinar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a determinar y, en su caso, a aplicar cualquier medida adecuada para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

El artículo I-41 continúa con dos párrafos novedosos en los que se configuran modalidades de actuación diferenciada por parte de un grupo de Estados miembros. Por un lado, se prevé la posibilidad de que el Consejo de Ministros encomiende la realización de una misión determinada, en interés de la Unión, a un grupo de Estados miembros. Por otro lado, se prevé también la posibilidad de que establezcan una llamada «cooperación estructurada» aquellos Estados miembros que dispongan de capacidades militares adecuadas y hayan suscrito entre sí compromisos con vistas a la realización de las misiones más exigentes. Debe señalarse que esta «cooperación estructurada» ha sido objeto de difíciles negociaciones en la CIG, que han conducido a importantes enmiendas sustantivas del proyecto de la Convención en la Parte III (artículo III-312).

Por último, se prevé que, si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, si bien el propio artículo reitera que «ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». Las previsiones del proyecto emanado de la Convención para establecer una auténtica «cláusula de defensa mutua» entre aquellos

39

Estados de la Unión que así lo desearán han sido finalmente reconducidas, tras largos y complejos debates, a la defensa mutua en el ámbito de la OTAN y al principio de la legítima defensa colectiva que recoge el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.

El artículo I-42 se refiere a la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia. En él se reseñan los tres instrumentos fundamentales para la construcción de este espacio: la aproximación en caso necesario de las legislaciones nacionales, el fomento de la confianza mutua que ha de llevar al reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales y, en tercer lugar, la cooperación operativa de los servicios especializados en la prevención y lucha contra la criminalidad. El artículo recuerda que en este ámbito los Parlamentos nacionales tienen un papel especial que desempeñar (asociación a los mecanismos de evaluación, control político de Europol, control de la subsidiariedad, etc.).

El artículo I-43 recoge una importante innovación en la vida de la Unión, especialmente desde el punto de vista político. Se trata de una cláusula de solidaridad de la Unión y sus Estados miembros para el supuesto de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano. El artículo prevé que la Unión movilizará en estos casos todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares que pongan a su disposición los Estados miembros. El artículo precisa que el objetivo de la actuación de la Unión será, en el supuesto de catástrofe, natural o de origen humano, aportar asistencia y, en el supuesto de terrorismo, prevenir el riesgo en el territorio de los Estados miembros, proteger a las instituciones democráticas y a la población civil y aportar asistencia en el territorio del Estado miembro atacado. La redacción de este artículo está fuertemente influida, como es obvio, por un lado, por la experiencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y, por otro lado, por el temor de algunos Estados miembros a verse embarcados en operaciones de índole policial o militar más allá de las fronteras de la Unión (de ahí la referencia que restringe la obligación de solidaridad al territorio de los Estados miembros). Las normas de aplicación de este artículo figuran en la Parte III.



### Cooperación reforzada

El último capítulo del Título V, que contiene un solo artículo, el I-44, se refiere al instrumento jurídico de la cooperación reforzada, esto es, al instrumento que permite a un grupo de Estados miembros interesados instaurar entre sí una cooperación para avanzar más rápidamente por la vía de la integración haciendo uso de las instituciones de la Unión.

El instrumento de las cooperaciones reforzadas cobró carta de naturaleza con el Tratado de Ámsterdam. Posteriormente, con el Tratado de Niza, hoy vigente, se procedió a facilitar el recurso a este instrumento al tiempo que se resaltaba su carácter «abierto», esto es, el principio de que todos los Estados miembros pueden adherirse a una cooperación reforzada ya en marcha.

El proyecto de Tratado constitucional da un paso más en la vía destinada a facilitar el uso de las cooperaciones reforzadas. En este sentido se amplía el ámbito de aplicación de las cooperaciones reforzadas al incluir en él, sin restricciones, las cuestiones relacionadas con la política común de seguridad y defensa.

Las discusiones sobre este precepto fueron muy reñidas en la Convención<sup>25</sup>, enfrentándose los pareceres de quienes querían impulsar las cooperaciones reforzadas aun con el riesgo de crear divisiones cuasi definitivas en el seno de la Unión con los de quienes sostenían que las cooperaciones reforzadas dentro de la Unión deben estar por fuerza llamadas a aspirar a integrar en su marco a todos los Estados miembros. Así hubo intensos debates sobre diversos temas: el número mínimo de Estados miembros necesarios para lanzar una cooperación (se fija finalmente en un tercio frente a los partidarios de mantener la cifra de 8 acordada en Niza o de eliminar toda referencia a un umbral); sobre la participación o no de los Estados miembros que no son parte en la cooperación en las deliberaciones, aunque no en la adopción de decisiones (finalmente se mantiene su derecho a participar en los debates, como en el Tratado actual); sobre el carácter o no de último recurso del uso de la cooperación reforzada (el resultado es un compromiso a medio camino entre las disposiciones de Niza, donde este carácter es claro, y las primeras propuestas de la Secretaría General de la Convención); sobre la aplicación o no dentro de

<sup>25</sup> De Poncins, Etienne, op. cit., Págs. 205 a 211.

una «cooperación reforzada» de la «cláusula pasarela» que permite decidir por unanimidad que en el futuro pasarán a adoptarse por mayoría cualificada las decisiones en un ámbito en el que hasta entonces regía la unanimidad (se recoge esta «cláusula pasarela» en la Parte III del proyecto pero se prohíbe su uso cuando se trate de decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa); sobre los límites materiales aplicables (inicialmente se propuso que el único límite fuera el de las competencias exclusivas de la Unión, donde no es posible instaurar una cooperación reforzada, pero en última instancia se aceptó reponer los límites acordados en Niza en relación con la necesidad de salvaguardar el mercado interior y la cohesión económica y social); etc. Algunos de estos debates se reprodujeron en la CIG, en especial sobre el número de Estados miembros necesarios para lanzar una cooperación y, sobre todo, sobre la admisibilidad de una «cláusula pasarela» propia.

### Título VI. De la vida democrática de la Unión

Este Título agrupa diversos preceptos ya existentes en el actual Tratado de la Comunidad Europea junto con otros de nueva factura. Responde al deseo de aproximar, política y jurídicamente, la Unión al ciudadano.

En este sentido, el artículo I-45 proclama, en el marco de las actividades de la Unión, el principio de igualdad de sus ciudadanos. Teniendo en cuenta la redacción del artículo, es más bien una proclamación de orden político que el reconocimiento de un derecho jurídico, con independencia de que este derecho a la igualdad figure en otras disposiciones del proyecto de Tratado constitucional, ya sea en el antes citado artículo I-4 al hablar de la no discriminación, ya en la Carta de Derechos Fundamentales que figura en la Parte II del proyecto.

El artículo I-46 se dedica al llamado principio de la democracia representativa. En este artículo se señala que los ciudadanos están directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo, mientras que los Estados están representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros a través de sus gobiernos, los cuales a su vez son indirectamente responsables ante los ciudadanos a través de los respectivos Parlamentos nacionales. Este artículo recuerda además la vigencia del



## La Parte I del Tratado

42

principio de subsidiariedad al indicar que «las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible». Por último, retomando los términos del primer párrafo del actual artículo 191 TCE, el artículo I-46 resalta que los partidos políticos de dimensión europea «contribuyen a la formación política de la conciencia europea y expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión».

El artículo I-47, por su parte, trata del principio de la democracia participativa y se dedica al diálogo, abierto, transparente y regular, que las instituciones de la Unión, en especial la Comisión, habrán de mantener con la sociedad civil y en particular con los sectores afectados por las acciones de la Unión. El cuarto párrafo de este artículo contiene una importante novedad política cual es el reconocimiento del derecho de iniciativa legal a los ciudadanos («un millón de ciudadanos procedentes de un número significativo de Estados miembros»), si bien este derecho se ve matizado por la necesidad de que los ciudadanos dirijan su iniciativa a la Comisión a fin de que sea ésta en última instancia la que tome la decisión que estime oportuna; se trata así, una vez más, de hacer más cercana la Unión a sus ciudadanos, pero al mismo tiempo de salvaguardar el monopolio del derecho de iniciativa de la Comisión<sup>26</sup> (evitando de paso posibles campañas demagógicas de reunión de firmas). El artículo señala que la ley europea establecerá las condiciones y procedimientos específicos para el ejercicio de este derecho de presentación de iniciativas.

El artículo I-48 declara que la Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales y facilitará el diálogo entre ellos, respetando tanto su autonomía como la diversidad de los sistemas sociales.

El artículo I-49 se dedica al Defensor del Pueblo. Se reproducen aquí los elementos fundamentales del artículo 195 TCE (el resto de la regulación del Defensor Europeo del Pueblo se encuentra en el artículo III-335). El artículo I-49 señala que el Defensor del Pueblo será nombrado por el Parlamento Europeo y que tendrá por misión recibir, investigar y dar cuenta, con total independencia, de las reclamaciones relativas a casos de mala administración en las instituciones, organismos y agencias de la Unión.

<sup>26</sup> De Poncins, Etienne, *op. cit.*, Págs. 214 y 215.

43

El artículo I-50 se refiere a la apertura y transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión. En él se abordan dos cuestiones concretas. Por un lado, se indica que las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas (siguiendo así lo ya dispuesto en el Reglamento interno del Parlamento<sup>27</sup>), al igual que las sesiones del Consejo en las que éste examine o adopte una propuesta legislativa (yendo así aún más allá de lo hoy previsto en el Reglamento interno del Consejo<sup>28</sup>). Por otro lado, se reproducen los términos esenciales del actual artículo 255 TCE sobre el derecho de todo ciudadano de la Unión y de toda persona física o jurídica con residencia o domicilio social en un Estado miembro de la Unión a tener acceso a los documentos de las instituciones, organismos y agencias de la Unión. Conviene tener presente que la redacción de este artículo amplía el ámbito objetivo de aplicación de este derecho ya que el Tratado vigente se refiere tan sólo a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión mientras que la nueva redacción se refiere a todas las instituciones de la Unión (incluido por tanto el Consejo Europeo), a sus organismos y agencias<sup>29</sup>.

El artículo I-51 proclama el derecho de toda persona a la protección de los datos personales que la conciernen. En este artículo se establece que la ley o la ley marco europea regulará, en relación con las personas físicas, el tratamiento de datos personales por las instituciones, organismos y agencias de la Unión así como por los Estados miembros siempre que actúen en el ejercicio y actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión. El artículo indica, finalmente, que el respeto de las normas de la Unión en esta materia estará sometido al control de una autoridad independiente. Es necesario resaltar que, tras la fusión de los llamados «pilares» de la Unión que opera el proyecto de Tratado constitucional, las normas sobre protección de datos pasarían a aplicarse no sólo en lo que tradicionalmente ha sido el ámbito comunitario propiamente dicho (véase el artículo 286 TCE), sino también en las áreas de la política exterior y de seguridad común y de los asuntos de justicia e interior. Esta modificación de la situación vigente fue objeto de debate en la CIG, en particular por las implicaciones que podría tener en el marco de la lucha contra el terrorismo.

<sup>27</sup> Artículo 116, DOCE nº L 61, de 5 de marzo de 2003.

<sup>28</sup> Artículo 8, DOCE nº L 230, de 28 de agosto de 2002. Véase también el artículo I-24 del Tratado.

<sup>29</sup> En la Parte III, artículo 399, se detalla que el Tribunal de Justicia y el Banco Central Europeo están sujetos a este principio de accesibilidad sólo en la medida en que ejercen funciones administrativas; en el curso de las negociaciones de la CIG se ha acordado incluir en esta excepción también al Banco Europeo de Inversiones.



## La Parte I del Tratado

44

El artículo I-52, con el que finaliza este Título VI, trata del estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales en sus relaciones con la Unión. Los dos primeros párrafos de este artículo prácticamente reproducen al pie de la letra el contenido de la Declaración nº 11 aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental por la que se aprobó el Tratado de Ámsterdam, en 1997. Lo que sí se modifica, como es obvio, es la naturaleza jurídica del texto, que pasa de ser una declaración política sin valor jurídico a formar parte del Derecho primario de la Unión. El artículo establece así que «la Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido, en virtud del Derecho nacional, a las iglesias y asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros»; este tratamiento se extiende así mismo a las organizaciones filosóficas y no confesionales (por ejemplo, las logias masónicas). Lo que sí aporta una novedad, desde el punto de vista del contenido, es el texto del párrafo tercero, en el que se afirma que la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con las citadas iglesias y organizaciones; se prevé así expresamente la posibilidad de un diálogo específico con estas entidades y organizaciones distinto o al menos potencialmente distinto del diálogo con la sociedad civil al que se refiere el artículo I-47. Algunos han interpretado la inclusión de este párrafo como una contrapartida para las iglesias y confesiones religiosas cristianas ante la ausencia de una mención expresa a las «raíces cristianas» en el Preámbulo del proyecto de Tratado constitucional.

### Título VII. De las finanzas de la Unión

En este Título, breve, se contienen algunas importantes innovaciones respecto del actual Derecho primario de la Unión. Las finanzas de la Unión fueron objeto de estudio y debate en dos «círculos de reflexión» de la Convención, uno sobre los presupuestos (el gasto) y otro sobre los recursos de la Unión (los ingresos). Estos trabajos finalizaron con la adopción de dos interesantes informes que influyeron grandemente en el proyecto de Tratado constitucional<sup>30</sup>.

El artículo I-53 es un catálogo de los principios presupuestarios financieros que deben regir las actividades de la Unión. Se trata de principios clásicos: la globalidad o unidad de los presupuestos (todos los ingresos y gastos deben estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada

<sup>30</sup> Estos dos informes se contienen en los documentos CONV 679/03, sobre presupuestos, y CONV 730/03, sobre los recursos de la Unión.

45

ejercicio), el equilibrio contable (el presupuesto debe estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos), la anualidad (los gastos se autorizan para el periodo del ejercicio presupuestario anual), la legalidad (la ejecución de gastos consignados requiere la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante que otorgue fundamento jurídico a la acción de la Unión) y la buena gestión financiera (el presupuesto se ejecutará con arreglo a este principio y los Estados miembros y la Unión cooperarán para respetarlo).

El artículo I-53 dispone también que «la Unión y los Estados miembros, combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión», de conformidad con lo dispuesto en la Parte III del proyecto de Tratado.

Una disposición importante contenida en este artículo I-53 es la que figura en el párrafo quinto. Con finalidad más bien política que jurídica se afirma en este párrafo que «a fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto sin garantizar que la propuesta o la medida puedan ser financiadas dentro del límite de los recursos propios de la Unión y del marco financiero plurianual». Es importante resaltar que en los Tratados vigentes existe una disposición similar (en el caso de la Comunidad Europea, el artículo 270 TCE) si bien en ella se dice que es la Comisión quien no hará ni modificará propuestas ni adoptará medidas sin garantizar que existe financiación dentro del límite de los recursos propios; el cambio no es baladí y con él probablemente los mal llamados Estados miembros contribuyentes netos aspirarán a contrarrestar en parte el relativo incremento de los poderes del Parlamento Europeo a la hora de aprobar los presupuestos anuales de la Unión según el artículo III-404.

El artículo I-54 se refiere a los recursos de la Unión. Empieza proclamando el principio de suficiencia de medios, principio que hoy figura recogido en el artículo 6.4 TUE y según el cual «la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas». Se trata de un principio que fue criticado durante la Convención por diversos representantes de los antes citados Estados contribuyentes netos, pero tenazmente defendido por España.





## La Parte I del Tratado

46

El artículo I-54 establece que el Consejo de Ministros, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará el límite de los recursos de la Unión y establecerá, en su caso, nuevas categorías de recursos (por ejemplo, un impuesto europeo) o suprimirá alguna de las existentes. Esta decisión del Consejo (o ley europea del Consejo si empleamos la terminología del Tratado), que hoy conocemos como Decisión de Recursos Propios, sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Se mantiene así en lo esencial, en esta materia, lo previsto hoy en el artículo 269 TCE.

No tiene antecedentes, sin embargo, en el Tratado actual el contenido del último párrafo de este artículo I-54, en el que se señala que el Consejo de Ministros, por mayoría cualificada y previa aprobación del Parlamento Europeo, fijará las medidas de aplicación del sistema de recursos propios de la Unión, siempre que así lo disponga la ley o Decisión de Recursos Propios antes citada, la cual, como ya se ha indicado, se aprueba por unanimidad. El proyecto de la Convención iba mucho más allá, ya que disponía que el Consejo de Ministros podía fijar sin más, por mera mayoría cualificada y previa aprobación del Parlamento Europeo, las modalidades de los recursos de la Unión (este término, «modalidades», aparentemente inocente, podría llegar a tener consecuencias insospechadas, como la de poner en cuestión el famoso «cheque británico» o sistema de reembolso al Reino Unido obtenido por la Primer Ministro Thatcher en 1984<sup>31</sup>).

El artículo I-55 es uno de los más importantes de todo el proyecto. Supone la constitucionalización de las hoy llamadas perspectivas financieras, que pasan a denominarse en el proyecto «marco financiero plurianual». Hasta hoy las perspectivas financieras (programaciones presupuestarias plurianuales) se han venido adoptando, desde su creación en 1988, a través de la figura de los Acuerdos Interinstitucionales entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Con este mecanismo se quiso en su día poner fin, en los últimos años de los ochenta, al deterioro, por razones políticas y de querrela institucional, del equilibrio del régimen financiero de la Comunidad, situación que estaba conduciendo a una progresiva inadaptación de los recursos a las necesidades comunitarias.

<sup>31</sup> De Poncins, Etienne, op. cit., Pág. 224.

47

Con el nuevo artículo I-55 las perspectivas financieras cobran carta de naturaleza en el Derecho primario de la Unión (aunque ya hay una referencia indirecta a ellas en el artículo 161 TCE).

El Tratado establece que el marco financiero plurianual, que fija los importes de los límites máximos anuales de créditos de compromiso por categoría de gasto, se acordará por el Consejo de Ministros por unanimidad<sup>32</sup>, previa aprobación del Parlamento Europeo. El proyecto de la Convención preveía que el Consejo de Ministros se pronunciaría por mayoría cualificada, salvo para el primer marco financiero tras la firma del Tratado, que sería adoptado por unanimidad.

El artículo I-56, por último, se limita a señalar que el presupuesto anual de la Unión se adoptará por medio de una ley del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros, es decir, por codecisión entre las dos autoridades presupuestarias de la Unión, en las condiciones fijadas en la Parte III del proyecto (artículo III-404, ya citado).

### Título VIII. De la Unión y su entorno próximo

Es un Título parco en contenido, compuesto por un solo artículo, pero que puede estar llamado a dar un gran juego en el futuro a la luz de las discusiones en curso sobre la «nueva política de vecindad» de la Unión.

El artículo I-57 establece que la Unión desarrollará con los Estados vecinos relaciones preferentes, para lo que podrá celebrar acuerdos específicos que podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar actividades en común. Se indica, además, que la aplicación de estos acuerdos estará sometida a una concertación periódica.

El tipo de acuerdo previsto en este artículo es distinto y puede ir más allá en su contenido que los acuerdos de asociación a que se refiere hoy el artículo 310 TCE, cuyo texto se reproduce en el artículo III-324 del proyecto de Tratado constitucional. Así, por ejemplo, la posibilidad de realizar actividades en común da pie al desarrollo de programas conjuntos en el ámbito de las políticas de la Unión y la referencia a la «concertación periódica».

<sup>32</sup> El párrafo cuarto del artículo I-55 prevé que el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que permita al Consejo de Ministros adoptar por mayoría cualificada el marco financiero plurianual.



## La Parte I del Tratado

48

dica» puede dar cabida al establecimiento de estructuras institucionales bilaterales entre la Unión y el país o países vecinos de que se trate.

### Título IX. De la pertenencia a la Unión

El artículo I-58 se refiere al procedimiento de adhesión a la Unión. Su párrafo primero, que reproduce los términos del último apartado del artículo I-1 así como el sentido de la redacción actual de la primera frase del artículo 49 TUE, establece que la Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común. Puestos a buscar alguna novedad en relación con la redacción actual del artículo 49 TUE, ésta se encontraría en la referencia a la necesidad de un «compromiso» de fomento de los valores de la Unión por parte de los Estados candidatos a la adhesión, reforzándose así aún más el carácter eminentemente político de las decisiones conducentes a la ampliación de la Unión a nuevos Estados miembros.

El artículo I-58 detalla a continuación el procedimiento que debe seguirse para la adhesión de un nuevo Estado: primero, el Estado europeo que desee convertirse en miembro de la Unión dirige su solicitud al Consejo de Ministros; a continuación, se informa de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros; en tercer lugar, el Consejo de Ministros se pronuncia por unanimidad sobre las condiciones de admisión negociadas con el Estado candidato, tras consultar a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo; por último, el acuerdo es sometido a ratificación por cada Estado contratante según su ordenamiento constitucional. Este procedimiento reproduce el del artículo 49 TUE, con la salvedad de que añade un trámite de información al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales desde el momento en que se deposita la solicitud de admisión.

El artículo I-59 es copia del artículo 7 TUE sobre la suspensión de los derechos de un Estado miembro a raíz de la violación grave y persistente por éste de los valores de la Unión, valores detallados hoy en el artículo 6 TUE y enunciados, en los términos ya expuestos, en el mencionado artículo I-2 del proyecto de Tratado constitucional.

49

El procedimiento que se contempla consta de tres fases: una primera en la que el Consejo de Ministros, por mayoría de 4/5 partes de sus miembros y con la aprobación del Parlamento Europeo, puede constatar que existe un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores de la Unión; en una segunda fase, el Consejo Europeo, por unanimidad y también con la aprobación del Parlamento Europeo, puede constatar que existe una violación grave y persistente de dichos valores; finalmente, el Consejo de Ministros puede adoptar, por mayoría cualificada, una vez que el Consejo Europeo ha procedido a la anterior constatación, una decisión suspendiendo al Estado miembro de que se trate de determinados derechos derivados de la aplicación del Tratado, incluidos en su caso los derechos de voto. En todas estas fases, como es lógico, se dará derecho de audiencia al Estado concernido. Este Estado, a su vez, no es tenido en cuenta para la formación de las mayorías o unanimidades requeridas a lo largo del proceso.

El artículo precisa, al igual que lo hace el Tratado actual, que el Estado miembro de que se trate seguirá, en cualquier caso, vinculado por las obligaciones que le impone el Tratado. También precisa que al procederse a la suspensión de derechos, el Consejo tendrá debidamente en cuenta las posibles consecuencias que de ello se deriven para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

El artículo I-60, último de la Parte I del proyecto de Tratado constitucional, introduce una polémica novedad, tanto desde un punto de vista jurídico como político, en el Derecho de la Unión. Se trata de la figura de la retirada voluntaria de un Estado miembro de la Unión.

Como es sabido, los Tratados actuales no prevén ninguna cláusula de denuncia. Según las normas del Derecho internacional público, en ausencia de disposición expresa sobre la posibilidad de denunciar un tratado, se entiende que éste no podrá ser objeto de denuncia al menos que conste que era intención de las partes el admitir tal posibilidad o que el derecho de denuncia pueda inferirse de la naturaleza del tratado<sup>33</sup>. A la luz de estos principios y dada la naturaleza política del proceso de integración europeo, se ha discutido largamente si podría llegar a ser concebible que se obligara a

<sup>33</sup> Véase el artículo 56 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 22 de mayo de 1969 (BOE, 13 de junio de 1980).



## La Parte I del Tratado

50

un Estado a permanecer en la Unión contra su voluntad. El nuevo artículo I-60 vendría a poner fin a este debate al reconocer claramente el derecho unilateral de todo Estado miembro a retirarse voluntariamente de la Unión.

Según este precepto el Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A continuación, está previsto que la Unión, siguiendo las orientaciones del Consejo Europeo, negocie y celebre con el Estado en cuestión un acuerdo que regule su retirada y sus relaciones futuras con la Unión. En la CIG se ha acordado precisar que la Unión estará representada en estas negociaciones por la Comisión. El acuerdo habrá de ser aprobado por el Consejo de Ministros por mayoría cualificada, naturalmente sin la participación del Estado miembro que se retire.

El artículo prevé que la retirada del Estado en cuestión tendrá lugar a partir de la entrada en vigor del mencionado acuerdo o, en su defecto, a los dos años de haberse presentado la solicitud de retirada, salvo si de común acuerdo se decide prorrogar este plazo. Con esta disposición concreta se quiere prever la posibilidad de que las partes en la negociación no lleguen a un acuerdo en un marco de tiempo razonable. Lo que no aclara este artículo es cómo habría que hacer frente a la compleja situación técnico-jurídica que se crearía si la retirada tuviera lugar sin que en efecto se haya alcanzado un acuerdo sobre la misma.

El artículo I-60, por último, dispone que, si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo su adhesión, este Estado habrá de someter su solicitud al procedimiento normal de adhesión previsto en el artículo I-58. De este modo, se trata de evitar que algunos Estados miembros puedan llegar a abusar del mecanismo de la retirada, por ejemplo, tratando de eximirse temporalmente del cumplimiento de determinadas obligaciones; de hecho, durante los debates en la Convención, hubo voces que propusieron, para reforzar este objetivo, fijar un plazo de tiempo durante el cual el Estado que se hubiera retirado no podría solicitar su readmisión en la Unión.

## La Parte II del Tratado

51

### LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN.

La Parte II del proyecto de Tratado constitucional recoge, como ya se ha mencionado, los cincuenta y cuatro artículos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión proclamada solemnemente el 7 de diciembre de 2000, en Niza. En ella se enumeran y desarrollan los derechos y libertades fundamentales reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros.

En aquel año 2000 no fue posible reunir el consenso necesario entre los Estados miembros para reconocer a la Carta valor jurídico. De acuerdo con los mandatos recibidos, la Convención Europea volvió a estudiar este tema y rápidamente se pronunció, casi por unanimidad, a favor del reconocimiento del pleno valor jurídico de la Carta y de su integración en el proyecto de Tratado constitucional. Esta decisión de la Convención se encontró, sin embargo, con la oposición más o menos abierta de diversos Estados miembros<sup>34</sup>. Las negociaciones subsiguientes versaron fundamentalmente sobre cinco cuestiones: el modo de integración de la Carta en el Tratado, el respeto del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, los límites de la interpretación judicial, la distinción entre derechos y principios y, por último, el valor que debiera atribuirse a las explicaciones adoptadas en su día junto con la Carta en diciembre de 2000<sup>35</sup>.

En lo que concierne al modo de integrar la Carta en el Tratado, se ha desechado la propuesta de algunos, los más reticentes al reconocimiento del valor jurídico de la Carta, de proceder a la inclusión de una mera remisión por referencia en el proyecto de Tratado. Una vez adoptada la decisión de incorporar el texto íntegro de la Carta en el proyecto, como Parte II del mismo, se ha acordado proceder a un mínimo de modificaciones en relación con el texto proclamado en Niza: unas, escasísimas y puramente técnicas, para adecuar el texto al resto del proyecto de Tratado y otras, más sustantivas aunque también limitadas en número, para atender las principales preocupaciones de los Estados miembros que albergaban dudas

<sup>34</sup> Véase al respecto, por ejemplo, los documentos CONV 659/03 y CONV 736/03.

<sup>35</sup> Véase el informe del grupo de trabajo de la Convención en el documento CONV 354/02 WG II 16.



## La Parte II del Tratado

52

jurídicas y políticas sobre la incorporación en cuestión; estas modificaciones se encuentran en el Título VII de la Carta, relativo a las disposiciones generales para su interpretación y aplicación. Este afán de respetar al máximo el texto de 2000, salvaguardando el equilibrio de sus distintos componentes, explica la anomalía de que la Parte II del proyecto de Tratado constitucional esté precedida de un Preámbulo específico, el de la Carta adoptada en Niza (ligeramente enmendado), distinto por tanto del Preámbulo general.

Con el fin de reafirmar que la integración de la Carta en el Tratado no supone una alteración del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, en el ámbito de la protección y el fomento de los derechos y libertades fundamentales, se ha decidido modificar el artículo 51 de la Carta (ahora artículo II-111), recalcando que la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de ésta<sup>36</sup>.

Otras de las modificaciones introducidas en las disposiciones generales de la Carta, en concreto en los párrafos cuarto y quinto del artículo 52 (artículo II-112), están dirigidas a delimitar desde la autoridad normativa el ámbito de la posible interpretación judicial de los preceptos de la Carta. Así, «el nuevo apartado cuarto impone la interpretación en armonía con las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros de aquellos derechos presentes en la Carta que resulten de las citadas tradiciones». Mientras que «el apartado quinto se esfuerza en diferenciar con nitidez, desde el punto de vista de su exigibilidad, entre los principios y los derechos presentes en la Carta»<sup>37</sup>, de modo que, a semejanza del artículo 53.3 de nuestra Constitución, las disposiciones de la Carta que contengan principios necesitan para su aplicación actos legislativos y ejecutivos y sólo pueden alegarse ante los tribunales en lo que se refiere a la interpretación y control de legalidad de dichos actos.

Este afán de facilitar el consenso a través del control preventivo de la interpretación judicial futura, ha llevado, por último, en relación con las explicaciones adoptadas en diciembre de 2000 junto con la Carta pero redactadas por el Presidium de la Convención que elaboró la Carta y no por la

<sup>36</sup> CONV 354/02 WG II 16, Pág 15.

<sup>37</sup> Saiz Arnaiz, Alejandro, Constitución y derechos: la Carta «retocada», el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Parte II del proyecto de Tratado, en la obra colectiva El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, Págs. 344 a 346.

53

Convención misma, a la introducción de una enmienda en el texto del Preámbulo de la Carta, señalando que «los tribunales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del Presidium de la Convención que redactó la Carta», y a la inclusión de un nuevo párrafo 7 en el artículo 52 (artículo II-112), según el cual «las explicaciones elaboradas como medio de dar orientación en la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales serán tenidas debidamente en cuenta por los tribunales de la Unión y de los Estados miembros».

Finalmente, se ha acordado que la Conferencia adopte una Declaración por la que se toma nota de tales explicaciones, que se reproducen a continuación y serán publicadas en el Boletín de la Unión Europea, serie «C» (actos no normativos).



## La Parte III del Tratado

54

### LA PARTE III DEL TRATADO. DE LAS POLÍTICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN.

Esta Tercera Parte de la Constitución, relativa a las políticas y a la puesta en práctica de las acciones de la Unión, así como al funcionamiento de las instituciones, es con creces la más voluminosa, ya que recoge lo esencial del contenido del actual Tratado de la Comunidad Europea (el llamado Primer Pilar de la Unión) y de los Títulos V (política exterior y de seguridad común, esto es, lo que hasta ahora hemos conocido como Segundo Pilar) y VI (cooperación policial y judicial en materia penal, el Tercer Pilar) del vigente Tratado de la Unión.

Hay partes de los Tratados en vigor que han sido completamente reescritas, sobre todo en lo relativo a los artículos que tratan del espacio de libertad, seguridad y justicia y de la política exterior y de seguridad y defensa, pero la mayor parte de sus disposiciones han sido recogidas en el nuevo Tratado sin modificaciones o con enmiendas de carácter técnico-jurídico encaminadas a dotar de coherencia al conjunto del articulado.

Sin ánimo de exhaustividad<sup>38</sup>, se procede a reseñar a continuación algunos de los cambios que se consideran que revisten más importancia o significado.

#### Nuevas disposiciones de carácter horizontal

Se han introducido, al inicio de la Parte III, algunos artículos nuevos. Se trata de artículos con vocación de aplicación horizontal. Es el caso de la "cláusula social" contenida en el artículo III-117, según la cual, «al definir y poner en práctica las políticas y acciones previstas en la presente Parte, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana». También el del artículo III-118, relativo al principio de no discriminación, si bien éste reitera básicamente el contenido del artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (artículo II-81). El artículo III-121, sobre la protección del bienestar de los

<sup>38</sup> En los apartados 5 y 6 de esta Memoria se procede a una exposición detallada de los cambios del sistema de voto (mayoría cualificada en lugar de unanimidad) y del procedimiento legislativo (extensión de la codecisión entre Consejo y Parlamento) acordados en las bases jurídicas del nuevo Tratado en relación con los textos vigentes.

55

animales, se limita por su parte a recoger el contenido de un Protocolo ya existente, anexo al Tratado de la Comunidad Europea.

#### La política económica y monetaria

Hay también algunos cambios significativos en el capítulo relativo a la política económica y monetaria de la Unión.

Por un lado, se han reforzado los poderes de la Comisión en el marco del conocido como procedimiento de déficit excesivo. Se dispone en el nuevo Tratado, en el artículo III-184, que el Consejo decidirá si existe un déficit excesivo en un Estado miembro sobre la base de una propuesta de la Comisión y no de una mera recomendación, que es lo actualmente previsto. La diferencia radica en que la modificación de una propuesta de la Comisión requiere la unanimidad de los miembros del Consejo, mientras que para la enmienda de una recomendación basta la mayoría. Además, en lo que concierne a la fase del procedimiento relativa a la eventual adopción de recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que éste ponga fin a la situación de déficit excesivo, fase en la que la CIG ha optado por mantener el principio de actuación del Consejo por recomendación de la Comisión y no por propuesta de la misma, el Tratado constitucional ha introducido una importante novedad al precisar que el Consejo adoptará las decisiones oportunas "sin demoras indebidas".

Por otro lado, se ha reforzado la capacidad de decisión autónoma del conjunto de los Estados que participan de la moneda única en el marco de la Unión Económica y Monetaria, de tal manera que aquellos Estados cuya moneda es el euro pueden adoptar, por ejemplo, medidas que a ellos solos les atañen en materia de coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria y de elaboración de orientaciones de política económica (artículo III-194). Además, se ha dispuesto que la admisión de nuevos Estados en la Unión Económica y Monetaria tendrá lugar, como hasta ahora, por decisión del Consejo compuesto por representantes de todos los Estados miembros, pero se precisa que el Consejo se pronunciará tras recibir una previa recomendación de los Estados cuya moneda es el euro, adoptada por mayoría cualificada entre ellos (artículo III-198).



## La Parte III del Tratado

56

### El espacio de libertad, seguridad y justicia

En lo que concierne al espacio de libertad, seguridad y justicia, hay que resaltar que se procede a una destacada “comunitarización” de la política de la Unión que se traduce, en lo esencial, en la generalización del recurso al voto por mayoría cualificada y del procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

Se reconoce además de manera expresa el papel de los Parlamentos nacionales a la hora de controlar el respeto del principio de subsidiariedad así como a la hora de proceder a la evaluación de las acciones de la Unión.

Así, por ejemplo, como novedades en relación con los vigentes Tratados, se introducen la regla del voto por mayoría cualificada y la codecisión con el Parlamento Europeo para la adopción de normas en áreas tan significativas como:

- los controles fronterizos (art. III-265),
- el asilo (art. III-266, párrafo 2),
- la inmigración (art. III-268, párrafo 2),
- la cooperación judicial en materia penal (art. III-270, párrafo 1),
- las reglas mínimas para la definición de infracciones y sanciones en materia de criminalidad grave (art. III-271, párrafo 1, si bien el recurso al voto por mayoría calificada está limitado por el eventual recurso al Consejo Europeo a solicitud de un Estado miembro según lo previsto en el marco del llamado “freno de emergencia”),
- las medidas de apoyo para la prevención de la criminalidad (art. III-272),
- el funcionamiento de Eurojust (art. III-273, párrafo 2),
- la cooperación policial en algunos aspectos (art. III-275, párrafo 2) y el funcionamiento de Europol (art. III- 276, párrafo 2).

### La congelación de fondos de grupos terroristas

En el marco de las disposiciones relativas al funcionamiento del mercado interior se ha introducido un nuevo precepto (artículo III-160) que permite, en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y las actividades con él rela-

57

cionadas, la adopción de medidas para la congelación de fondos y activos pertenecientes a personas físicas o jurídicas. Se colma con este artículo una laguna hoy existente que llevaba al absurdo de que pudieran congelarse en la Unión, por ejemplo, los bienes de terroristas de países terceros, pero no los de terroristas nacionales de un Estado miembro.

### Otras nuevas bases jurídicas

En la Parte III del Tratado constitucional se ha incluido una serie de nuevas bases jurídicas en materia de propiedad intelectual (art. III-176), política espacial (art. III-254), energía (art. III-256), turismo (art. III-281), deporte (art. III-282), protección civil (art. III-284) y cooperación administrativa (art. III-285). En la redacción de estos artículos se ha buscado intencionadamente evitar toda nueva transferencia de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea en relación con la situación actual; a este respecto parece oportuno poner de relieve que las cuatro últimas bases jurídicas citadas (arts. III-281, III-282, III-284 y III-285) se encuentran en el Capítulo del Tratado relativo a aquéllos “ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo” a la acción de los Estados miembros. Cabe notar también que, hasta la fecha, se ha venido utilizando el artículo 308 del Tratado de la Comunidad Europea cuando se ha considerado precisa la adopción de medidas en el marco europeo en el ámbito de la propiedad intelectual, la energía y la protección civil.

Otras nuevas bases jurídicas son la del artículo III-320, sobre la asistencia financiera urgente a países terceros, o la del artículo III-398, el cual prevé que mediante una ley europea se adoptarán medidas específicas para los servicios administrativos europeos (función pública europea).

### La política exterior y de seguridad y defensa. La acción exterior de la Unión.

En cuanto a la política exterior y de seguridad común o PESC, el Tratado constitucional procede a englobarla en el marco más amplio de la acción exterior de la Unión en un esfuerzo de dotar de coherencia a las activida-



## La Parte III del Tratado

58

des que se llevan a cabo en su ámbito y a las que se desarrollan en el de la cooperación al desarrollo, la asistencia financiera, la ayuda humanitaria, etc. Pieza fundamental de este esfuerzo de coherencia es el artículo III-292 en el que se enumeran los objetivos de la acción exterior de la Unión.

En materia de política exterior en sentido estricto, los cambios más fundamentales revisten carácter institucional. En primer lugar, como ya se ha señalado, se procede a la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, cargo que pasará a desempeñar las funciones propias hoy del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores. La segunda modificación institucional de relieve consiste en la ampliación relativa del recurso al voto por mayoría cualificada en el Consejo al prever que, además de en los casos ya previstos en el actual Tratado de la Unión, también se adoptarán por mayoría cualificada «las decisiones europeas que establezcan una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta que el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presente en respuesta a una petición concreta del Consejo Europeo, o bien por propia iniciativa, o bien por iniciativa del Ministro» (artículo III-300).

Por lo que se refiere a la política de seguridad y defensa o PCSD, también en sentido estricto, se trata de un área en la que la Convención fue plenamente consciente de la enorme dificultad de realizar progresos que englobaran a todos los Estados miembros. Debe tenerse presente que en materia de seguridad y defensa rige siempre la regla de la unanimidad.

Es por ello por lo que el Tratado constitucional propone modelos de cooperación entre grupos de Estados miembros interesados. Como ya se ha indicado en el apartado 4.1 de esta Memoria (al hablar del artículo I-41), estos modelos son básicamente dos: la realización de misiones en nombre y en interés de la Unión por un grupo de Estados miembros y la llamada “cooperación estructurada”.

Por un lado, en el artículo III-310 se establece que «el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal

59

misión», precisando que «la gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión».

Por otro lado, en el artículo III-312 se dispone que los Estados miembros que deseen participar en una cooperación estructurada permanente, siempre que reúnan los criterios y suscriban los compromisos en materia de capacidades militares que figuran el correspondiente Protocolo anejo al Tratado, podrán establecer dicha cooperación si el Consejo así lo autoriza por mayoría cualificada y previa consulta al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Cualquier Estado miembro que posteriormente desee participar en esta cooperación estructurada deberá obtener la aprobación del Consejo por mayoría cualificada, en el entendido de que sólo tomarán parte en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes en la cooperación.

Al margen de lo anterior y como ya se reseñaba en el citado apartado 4.1 de esta Memoria, el artículo III-311 prevé la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares<sup>39</sup> en la que podrán participar todos aquellos Estados miembros que lo deseen.

Otra importante novedad consiste en que el Tratado constitucional consagra, por vez primera, un artículo específico a la ayuda humanitaria (art. III-321), estableciendo sus objetivos, sus principios de actuación (respeto al Derecho internacional, imparcialidad, neutralidad y no discriminación) y la previsión de la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria.

<sup>39</sup> De hecho se está procediendo ya en la actualidad al establecimiento de esta Agencia.



## DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES.

Es la parte más breve del proyecto de Tratado, como por otro lado resulta lógico.

El artículo IV-437 es un artículo tipo entre las disposiciones finales de una norma jurídica. Según este precepto, la entrada en vigor Tratado constitucional derogará el Tratado de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como, en las condiciones que fija uno de los Protocolo anexos, los Tratados que los completaron o modificaron. En la CIG se ha acordado precisar además en este artículo que se derogan también los Tratados de adhesión de los distintos Estados miembros no fundadores, salvo aquéllas de sus disposiciones que se recojan en Protocolos anexos (se han elaborado para ello dos Protocolos: uno para el Tratado de adhesión de los Estados adherentes el 1 de mayo de 2004 y otro para los demás Tratados de adhesión).

El artículo IV-438 trata de la sucesión de la Comunidad Europea y de la Unión Europea instituida por el Tratado de Maastricht por la Unión Europea que nace del proyecto de Tratado constitucional. Nótese que se excluye de esta sucesión a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), ya que, como se indicó anteriormente, la Convención decidió en el último momento excluir jurídicamente a EURATOM de la nueva Unión debido a la oposición de ciertos grupos contrarios al uso de la energía nuclear<sup>40</sup>.

El artículo IV-438 trata además de la continuidad del acervo jurídico de la Comunidad y de la Unión actuales. Aunque en el proyecto de la Convención se decía que las disposiciones y actos constitutivos de dicho acervo «se mantendrán en vigor en las condiciones previstas en el Protocolo anexo», en la CIG se ha acordado eliminar la referencia a dicho Protocolo y señalar que los efectos jurídicos de tales disposiciones y actos «se mantendrán en tanto dichos actos no hayan sido derogados, anulados o modificados en aplicación del presente Tratado [constitucional]».

Este mismo artículo IV-438 indica, además, que «la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se mantiene como fuente de interpretación del Derecho de la Unión». Por último, en la CIG

<sup>40</sup> De Poncins, Etienne, op. cit., Págs. 484 y 485.

se ha acordado precisar que «se garantizará la continuidad de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales iniciados antes de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado [constitucional]».

El artículo IV-439 precisa que «las disposiciones transitorias relativas a la composición del Parlamento Europeo, a la definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo, también cuando no todos los miembros del Consejo Europeo o del Consejo participan en la votación, y a la composición de la Comisión, incluido el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, figuran en un Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión».

El artículo IV-440 versa sobre el ámbito de aplicación territorial y reproduce básicamente el contenido del vigente artículo 299 TCE. La única modificación de importancia consiste en la transferencia del párrafo actualmente consagrado al régimen aplicable a las regiones ultraperiféricas a la Parte III del proyecto, en concreto al Título sobre Disposiciones Comunes (artículo III-424), con lo que se reafirma el carácter horizontal de este régimen y su aplicación al conjunto de las políticas de la Unión.

El artículo IV-441 reproduce el actual artículo 306 TCE y se refiere a la compatibilidad de la unión regional del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) con el proyecto de Tratado constitucional y la nueva Unión Europea. No llegó a aceptarse en la Convención la propuesta de algunos Estados miembros para hacer extensivo este artículo a otras uniones regionales que pudieran establecerse<sup>41</sup>.

El artículo IV-442 señala que los Protocolos anexos al proyecto de Tratado constitucional forman parte integrante del mismo.

El artículo IV-443 es probablemente el más interesante y el más debatido de toda esta Parte IV. Está dedicado al procedimiento de revisión futura del proyecto de Tratado constitucional. Establece dos importantes novedades en relación con el procedimiento de revisión actualmente previsto en el artículo 48 TUE: por un lado, reconoce poder de iniciativa al Parlamento Europeo a la hora de presentar al Consejo un proyecto de revisión del

<sup>41</sup> De Poncins, Etienne, op. cit., Págs. 486 y 487. La enmienda rechazada debe examinarse a la luz de los debates sobre las cooperaciones reforzadas y la Europa de dos velocidades.





## La Parte IV del Tratado

62

Tratado y, por otro lado, dispone que en el futuro las Conferencias Intergubernamentales estarán precedidas siempre de una Convención a la que se encomendará elaborar por consenso una recomendación sobre la reforma, salvo que el Consejo Europeo por mayoría simple y con la aprobación del Parlamento Europeo decida que no es necesario convocar una Convención.

Por lo demás, se mantienen los términos del artículo 48 TUE citado, incluida la previsión que dispone que «las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». El mantenimiento de este precepto fue muy discutido en la Convención, ya que numerosos miembros de la misma alegaban, no sin razón, que esta norma de ratificación unánime es una de las que marca la diferencia entre un Tratado y una Constitución propiamente dicha<sup>42</sup>. A este respecto, no está de más observar, desde el punto de vista de nuestro ordenamiento constitucional, que hubiera sido muy discutible la admisibilidad en el marco del artículo 93 de nuestra Constitución de una disposición que previera que el Tratado constitutivo de la nueva Unión Europea podría modificarse en su globalidad sin la ratificación de las Cortes.

El artículo IV-444 concierne a un procedimiento de revisión simplificado y limitado del Tratado constitucional por aplicación de las llamadas “cláusulas-pasarela generales”. La primera de estas cláusulas establece que «cuando la Parte III disponga que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso», si bien se precisa que esta norma no es aplicable a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. La segunda de las cláusulas prevé que «cuando la Parte III disponga que el Consejo adopte leyes o leyes marco europeas por un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que autorice a adoptar dichas leyes o leyes marco europeas por el procedimiento legislativo ordinario [esto es, por codecisión]». El artículo IV-444 precisa que cualquier iniciativa que vaya a tomar el Consejo Europeo para la utilización de estas

<sup>42</sup> El párrafo 4 de este artículo se limita a disponer que «si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del presente Tratado, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo hubieran ratificado y uno o varios Estados miembros hubieran experimentado dificultades para proceder a dicha ratificación, el asunto se remitirá al Consejo Europeo».

63

“cláusulas-pasarela generales” habrá de ser notificada a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y que el Consejo Europeo se abstendrá de adoptar la decisión en cuestión si en el plazo de seis meses desde la notificación uno solo de los Parlamentos nacionales manifiesta su oposición a la medida.

El artículo IV-445 se refiere, por su parte, a otro procedimiento simplificado de revisión del Tratado, relativo esta vez sólo a las políticas internas de la Unión (Título III de la Parte III). Según este artículo, cualquier Gobierno de un Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar una iniciativa al Consejo de Ministros para revisar la totalidad o parte de las disposiciones del Tratado sobre las políticas internas de la Unión. Será el Consejo Europeo quien se pronuncie, por unanimidad, sobre esta iniciativa. El artículo precisa que la eventual decisión positiva del Consejo Europeo sólo podrá entrar en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales y que una decisión de estas características en ningún caso podrá incrementar las competencias atribuidas a la Unión por el Tratado. Se constata, por consiguiente, que en última instancia la “simplificación” de este procedimiento de ratificación radica en la supresión del trámite de convocatoria de una Convención y de una posterior Conferencia Intergubernamental, trámite que sí figura en el procedimiento ordinario de revisión o reforma del Tratado.

El artículo IV-446 señala que el Tratado constitucional se concluye por un período de tiempo ilimitado.

El artículo IV-447 dispone que el Tratado constitucional habrá de ser ratificado por todos los Estados miembros para su entrada en vigor. Es ello plenamente conforme con las disposiciones del vigente artículo 48 TUE, cuyo respeto está por cierto sujeto al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

No faltaron, sin embargo, en la Convención los que propusieron que el Tratado pudiera entrar en vigor aún sin la ratificación de alguno de los Estados miembros, lo que hubiera sido contrario tanto al Derecho de la



## La Parte IV del Tratado

64

Unión como al Derecho Internacional. A este respecto, la Conferencia Intergubernamental ha adoptado una Declaración en la que se señala que «si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han experimentado dificultades para proceder a dicha ratificación, el asunto se remitirá al Consejo Europeo»<sup>43</sup>.

Finalmente, el artículo IV-448 se refiere a las diferentes lenguas en las que se redacta originalmente el Tratado, cuyos distintos textos son igualmente auténticos de conformidad con la práctica habitual del Derecho Internacional público.

En este artículo IV-448, sin embargo, se ha introducido a iniciativa española una importante novedad al prever la existencia también de traducciones oficiales del Tratado «a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros»<sup>44</sup> entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto oficial en la totalidad o en parte de su territorio» (en el caso de España, el catalán, el valenciano, el gallego y el vasco o euskera); estas traducciones oficiales serán depositadas en los archivos del Consejo.

Al margen de las referencias hechas ya en el apartado 2 de esta Memoria<sup>45</sup> y en particular de los Protocolos citados al hablar del artículo IV-437, sobre la derogación de los Tratados hoy vigentes, resulta adecuado mencionar el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y, sobre todo, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>43</sup> Véase sobre este particular el apartado 7 de esta Memoria.

<sup>44</sup> Está previsto que estas comunicaciones de los Estados miembros sean publicadas en el Diario oficial de la Unión Europea, con el fin de que haya constancia pública de la existencia de tales traducciones oficiales.

<sup>45</sup> Se recuerda que la lista completa de los Protocolos anexos al Tratado se encuentra en el Anexo de esta Memoria.

## Los Protocolos Anexos al Tratado

65

El primero de estos Protocolos, sobre los Parlamentos nacionales, modifica algunas disposiciones del Protocolo sobre este mismo tema anexo al Tratado de Ámsterdam y ello con el fin de mejorar la calidad y disponibilidad de la información que debe llegar a los Parlamentos nacionales sobre las actividades de la Unión, con vistas a hacer posible la intervención real y efectiva de éstos en el procedimiento de adopción de normas de la Unión, especialmente cuando éstas tengan rango legislativo.

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad mantiene en buena parte las disposiciones del vigente Protocolo, adoptado también en su día con ocasión de la aprobación del Tratado de Ámsterdam. La novedad está en el control del respeto del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos nacionales y en el reconocimiento expreso que se hace de la importancia de la “dimensión regional” de la Unión.

El sistema de control es básicamente el siguiente:

- antes de proponer un texto legislativo, la Comisión habrá de proceder a las consultas pertinentes, teniendo en cuenta en su caso la dimensión regional y local de las acciones consideradas;
- la Comisión ha de justificar su propuesta en relación con el principio de subsidiariedad, explicando su impacto financiero y las obligaciones de desarrollo normativo que conllevaría, incluida cuando proceda la legislación regional;
- toda esta información debe ser transmitida directamente a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de seis semanas para emitir un dictamen motivado si consideran que la propuesta no respeta el principio de subsidiariedad, previa consulta en su caso a los Parlamentos regionales con competencias legislativas;
- si un tercio o más de los Parlamentos nacionales (un cuarto, si se trata de un tema de cooperación judicial penal o policial) emite tal dictamen, la Comisión debe revisar su propuesta, ya para enmendarla, ya para retirarla, ya para mantenerla;

finalmente, los Estados miembros que consideren que, pese a todo, la nor-



## Los Protocolos Anexos al Tratado

66

mativa adoptada viola el principio de subsidiariedad, pueden presentar el correspondiente recurso ante el Tribunal de Justicia o transmitir, si su ordenamiento jurídico así lo permite, el recurso que presente cualquiera de las Cámaras de su Parlamento nacional; esta misma legitimación activa se reconoce al Comité de las Regiones en relación con aquellos actos legislativos sobre los que haya sido consultado.

## La extensión del voto por mayoría cualificada

67

La extensión del voto por mayoría cualificada en el Consejo a nuevos ámbitos ha sido tradicionalmente una de las cuestiones más debatidas en todas las Conferencias Intergubernamentales para la reforma de los Tratados de la Comunidad y de la Unión Europeas. La Conferencia Intergubernamental que ha llevado a la adopción del proyecto de Tratado constitucional no ha sido una excepción.

La dificultad e incluso dureza de los debates sobre esta cuestión se debe tanto al temor, lógico, de muchos Estados miembros de ser eventualmente “minorizados” en una votación como a la errónea interpretación, desde el punto de vista jurídico, de que el paso en un área determinada de la regla de la unanimidad para la adopción de decisiones a la de la mayoría cualificada supone una transferencia de competencias hacia la Unión.

El proyecto de Tratado constitucional supondrá, en el momento de su entrada en vigor, el voto por mayoría cualificada en las nuevas áreas que a continuación se enumeran (se identifican con el signo [\*] las bases jurídicas nuevas, esto es, inexistentes en los actuales Tratados, y con el signo [\*\*] las bases jurídicas que vienen a sustituir en algunos ámbitos el recurso al actual artículo 308 TCE; el resto son bases jurídicas actualmente sujetas a la regla de la unanimidad):

- 1 Régimen de ejercicio de la Presidencia del Consejo de Ministros (artículo I-24 párrafo 7).
- 2 Modalidades de control de las competencias de ejecución (artículo I-37, párrafo 3).
- 3 Regulación del derecho de iniciativa de los ciudadanos (artículo I-47, párrafo 4) [\*].
- 4 Puesta en práctica de la decisión sobre recursos financieros propios (artículo I-54),
- 5 Medidas para facilitar la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión (artículo III-127) [\*].
- 6 Medidas sobre la seguridad social para los trabajadores migrantes comunitarios (artículo III-136; con “freno de emergencia”).
- 7 Acceso a actividades no asalariadas y reconocimiento mutuo de diplomas (artículo III-141).
- 8 Medidas relativas al “blanqueo de dinero” en el marco de la lucha contra el terrorismo y actividades relacionadas (artículo III-160) [\*].



## La extensión del voto por mayoría cualificada

68

- 9 Derogación de la “excepción alemana” en materia de ayudas públicas a los cinco años de la entrada en vigor del Tratado constitucional (artículo III-167, párrafo 2, letra (c)) [\*].
- 10 Propiedad intelectual, salvo en lo que concierne al régimen lingüístico de los títulos (artículo III-176) [\*\*].
- 11 Modificación del Protocolo sobre los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (artículo III-187, párrafo 3).
- 12 Puesta en práctica de la política común de transportes, salvo las derogaciones (artículo III-236).
- 13 Derogación de la “excepción alemana” en materia de transportes a los cinco años de la entrada en vigor del Tratado constitucional (artículo III-243) [\*].
- 14 Energía, salvo las medidas de carácter fiscal (artículo III-256) [\*\*].
- 15 Modalidades de evaluación por los Estados miembros de la puesta en práctica del espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo III-260) [\*].
- 16 Cooperación administrativa en materia del espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo III-263).
- 17 Controles en las fronteras (artículo III-265).
- 18 Asilo (artículo III-266).
- 19 Inmigración (artículo III-267, párrafo 2).
- 20 Medidas para fomentar la integración de los inmigrantes (artículo III-267, párrafo 4) [\*].
- 21 Cooperación judicial en materia penal (artículo III-270, párrafo 1).
- 22 Reglas mínimas para la definición de infracciones y sanciones en materia de criminalidad grave (artículo III-271, párrafo 1; con “freno de emergencia”).
- 23 Medidas de apoyo en la prevención del crimen (artículo III-272).
- 24 Funcionamiento de Eurojust (artículo III-273).
- 25 Ciertos aspectos de la cooperación policial (artículo III-275, párrafo 2).
- 26 Funcionamiento de Europol (artículo III-276, párrafo 2).
- 27 Cultura (artículo III-280).
- 28 Turismo (artículo III-281 bis) [\*].
- 29 Deporte (artículo III-282) [\*].
- 30 Protección civil (artículo III-284) [\*\*].
- 31 Cooperación administrativa (artículo III-285) [\*].
- 32 Organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (artículo III-296, párrafo 3) [\*].

69

- 33 Adopción de decisiones en el marco de la PESC sobre la base de una propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores presentada en respuesta a una petición concreta del Consejo Europeo (artículo III-300, párrafo 2, letra (b)) [\*].
- 34 Estatuto y funcionamiento de la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares (artículo III-212) [\*].
- 35 Establecimiento de una “cooperación estructurada permanente” en materia de seguridad y defensa; participación ulterior en dicha cooperación; suspensión de la participación de un Estado en la cooperación (artículo III-312, párrafo 2) [\*].
- 36 Financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común (artículo III-313) [\*].
- 37 Asistencia financiera urgente a países terceros (artículo III-320) [\*\*].
- 38 Ayuda humanitaria (artículo III-321, párrafo 3) [\*].
- 39 Creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (artículo III-321, párrafo 5) [\*].
- 40 Puesta en práctica de la “cláusula de solidaridad” (artículo III-329, párrafo 1) [\*].
- 41 Normas de funcionamiento del Comité de selección de jueces y abogados generales para el Tribunal de Justicia (artículo III-357) [\*].
- 42 Creación de tribunales especializados de la Unión (artículo III-359).
- 43 Extensión de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en materia de propiedad intelectual (artículo III-364).
- 44 Modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia, salvo excepciones (artículo III-381).
- 45 Régimen de los servicios administrativos europeos (artículo III-398) [\*].<sup>49</sup>
- 46 Adopción de las normas de gestión financiera los presupuestos de la Unión a partir de 2007 (artículo III-412, párrafo 1).
- 47 Modalidades de puesta a disposición de la Unión de los recursos financieros propios (artículo III-412, párrafo 2).

Hay que recordar, como ya se ha señalado en el apartado 4.4 de esta Memoria, al hablar del artículo IV-444 del Tratado, que «cuando la Parte III disponga que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar [por unanimidad y siempre que no haya oposición de ningún Parlamento nacional] una decisión europea que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso».



## La extensión del Procedimiento Legislativo de Codecisión

70

A continuación se relaciona la lista de nuevas bases jurídicas que quedan regidas por el procedimiento legislativo ordinario o codecisión en el proyecto de Tratado constitucional. Algunas son bases jurídicas de nueva creación y otras son bases que se rigen hoy por procedimientos distintos en el Derecho primario vigente (ver notas a pié de página).

- 1 Modalidades de control de las competencias de ejecución (artículo I-37.3, ex 202 TCE)<sup>46</sup>.
- 2 Iniciativa legislativa de los ciudadanos (I-47.4)<sup>47</sup>.
- 3 Medidas relativas a la seguridad social respecto de los trabajadores emigrantes comunitarios (III-136, con freno de emergencia, ex 42 TCE)<sup>48</sup>.
- 4 Exclusión de un Estado miembro de ciertas actividades del ámbito de aplicación de las disposiciones relativas al derecho de establecimiento (III-139.2, ex 45 TCE)<sup>49</sup>.
- 5 Coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros relativas al acceso a actividades no asalariadas y al ejercicio de éstas y reconocimiento mutuo de diplomas (III-141, ex 47 TCE)<sup>48</sup>.
- 6 Extensión del beneficio de las disposiciones relativas a las prestaciones de servicios a los ciudadanos de un país tercero establecidos en la Comunidad (III-144, ex 49 TCE)<sup>49</sup>.
- 7 Liberalización de servicios (III-147, ex 52.1 TCE)<sup>50</sup>.
- 8 Servicios (III-150, ex 55 TCE).
- 9 Adopción de otras medidas relativas a movimientos de capitales con destino o con provenientes de países terceros (III-157.2, ex 57.2 TCE)<sup>49</sup>.
- 10 Medidas relativas a movimientos de capitales en materia de prevención y lucha contra la criminalidad y el terrorismo (III-160)<sup>47</sup>.
- 11 Propiedad intelectual (III-176, ex 308 TCE)<sup>46</sup>.
- 12 Supervisión multilateral (III-179.6, ex 99.5 TCE)<sup>51</sup>.
- 13 Modificación del Protocolo del estatuto del SEBC y del BCE (III-187.3, ex 107.5 TCE)<sup>52</sup>.
- 14 Medidas necesarias para el uso del euro (III-191)<sup>47</sup>.
- 15 Fondos estructurales (III-223, ex 161 TCE)<sup>52</sup>.
- 16 Aplicación de reglas de competencia a la política agrícola común (III-230.1, ex 37.2 TCE)<sup>50</sup>.
- 17 Legislación en materia política agrícola común (III-231.2, ex 37.2 TCE)<sup>50</sup>.
- 18 Puesta en marcha de la política común de transportes (III-236, ex 71 TCE)<sup>53</sup>.
- 19 Puesta en marcha del espacio europeo de investigación (III-251.4)<sup>47</sup>.
- 20 Política espacial (III-254)<sup>47</sup>.
- 21 Energía, salvo medidas de carácter fiscal (III-256, ex 308 TCE)<sup>46</sup>.
- 22 Control de fronteras (III-265, ex 67 TCE)<sup>54</sup>.
- 23 Asilo (III-266.2, ex 67 TCE)<sup>54</sup>.

71

- 24 Inmigración (III-267.2, ex 67 TCE)<sup>54</sup>.
- 25 Medidas de fomento para favorecer la integración de ciudadanos de países terceros (III-267.4)<sup>47</sup>.
- 26 Cooperación judicial en materia penal (III-270.1, ex 31 TUE)<sup>46</sup>.
- 27 Reglas mínimas para la definición de infracciones y sanciones en materia de criminalidad grave (III-271.1, con freno de emergencia, ex 31 TUE)<sup>46</sup>.
- 28 Medidas de apoyo para la prevención de la criminalidad (III-272, ex 31 TUE)<sup>46</sup>.
- 29 Eurojust (III-273.2, ex 31 TUE)<sup>46</sup>.
- 30 Modalidades de asociación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de Eurojust (III-273.2, ex 31 TUE)<sup>46</sup>.
- 31 Cooperación policial (III-275.2, ex 30 TUE)<sup>46</sup>.
- 32 Europol (III-276.2, ex 30 TUE)<sup>46</sup>.
- 33 Modalidades de control de Europol por el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (III-276.2, ex 30 TUE)<sup>46</sup>.
- 34 Cultura (III-280.5, ex 151 TCE)<sup>48</sup>.
- 35 Turismo (III-281)<sup>47</sup>.
- 36 Deporte (III-282)<sup>47</sup>.
- 37 Protección civil (III-284.2, ex 308 TCE)<sup>46</sup>.
- 38 Cooperación administrativa (III-285.2)<sup>47</sup>.
- 39 Marco de la política comercial común (III-315.2, ex 133 TCE)<sup>49</sup>.
- 40 Cooperación económica, financiera y técnica con países terceros (III-319.2, ex 181 A TCE)<sup>50</sup>.
- 41 Marco general para las acciones de ayuda humanitaria (III-321.3)<sup>47</sup>.
- 42 Cuerpo voluntario europeo de ayuda humanitaria (III-321.5)<sup>47</sup>.
- 43 Creación de tribunales especializados (III-359, ex 225 A TCE)<sup>46</sup>.
- 44 Jurisdicción del tribunal en materia de propiedad intelectual (III-364, ex 229 A TCE)<sup>55</sup>.
- 45 Modificación del estatuto del Tribunal de Justicia salvo Título I y artículo 64 (III-381, ex 245 TCE)<sup>46</sup>.
- 46 Administración europea (III-398.2)<sup>47</sup>.
- 47 Adopción de reglas financieras (III-412.1, ex 279.1 TCE)<sup>50</sup>.
- 48 Establecimiento del estatuto de los funcionarios de la Comunidad Europea y del régimen aplicable a otros agentes de la Unión (III-427, ex 283 TCE)<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Unanimidad y consulta al Parlamento Europeo (PE).

<sup>47</sup> Nueva base jurídica.

<sup>48</sup> Codecisión pero con unanimidad.

<sup>49</sup> Mayoría cualificada en el Consejo sin participación del PE.

<sup>50</sup> Mayoría cualificada y consulta al PE.

<sup>51</sup> Procedimiento de cooperación.

<sup>52</sup> Unanimidad y dictamen conforme.

<sup>53</sup> Unanimidad y consulta al PE para las derogaciones.

<sup>54</sup> Unanimidad y consulta al PE con cláusula pasarela a codecisión.

<sup>55</sup> Unanimidad, consulta al PE y ratificación nacional.



## El proceso de ratificación del Tratado Constitucional

72

### 7.1. EL CASO ESPAÑOL.

Previo autorización por el Consejo de Ministros, el pasado 29 de octubre, en Roma, el Presidente del Gobierno español y el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación firmaron en nombre de España el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

Tras la firma se abrió el procedimiento para la ratificación del Tratado por las Cortes. De conformidad con la práctica establecida<sup>56</sup> y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución española de 1978, será a través de una ley orgánica como se autorice la celebración y consiguiente ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa<sup>57</sup>.

El Presidente del Gobierno propuso convocar un referéndum nacional con el fin de que los españoles puedan pronunciarse sobre el Tratado con carácter previo a su ratificación formal por parte del Reino de España.

El artículo 92 de la Constitución española prevé que «las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos». El referéndum, según dispone también el precepto citado, ha de ser convocado por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados. La vigente Ley Orgánica del Referéndum (LO 2/1980, de 18 de enero) dispone en su artículo 3 que la votación deberá producirse entre los 30 y los 120 días posteriores a la fecha de publicación del Real Decreto de convocatoria.

El Gobierno ha consultado al Tribunal Constitucional, al amparo de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 95 de la Constitución española, para que éste emita su parecer sobre la eventual existencia de alguna contradicción entre el texto del Tratado que nos ocupa y las disposiciones de la Constitución española.

Debe señalarse que, a juicio del equipo técnico responsable por parte española de las negociaciones para la conclusión del Tratado no existe ninguna contradicción entre el texto del Tratado finalmente acordado y la Constitución de 1978. La cuestión que hubiera podido ser más problemática es la reafirmación explícita del principio de primacía del Derecho de la Unión, que se recoge ahora en el artículo I-6 al disponer que «la Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen primarán sobre el Derecho de los Estados miembros»; sucede, sin embargo, que, como muy bien ha señalado la propia Conferencia en una de las declaraciones que figurará en el Acta Final, este artículo I-6 se limita a reflejar «la actual juris-

<sup>56</sup> Ratificación de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, ratificación del Acta Única Europea, ratificación del Tratado de la Unión Europea, ratificación del Tratado de Adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea, ratificación del Tratado de Ámsterdam, ratificación del Tratado de Niza y ratificación del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de Lituania, Letonia, Estonia, Malta, Chipre, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia.

<sup>57</sup> «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. [...]» (artículo 93 CE).

73

prudencia del Tribunal de Justicia». No hay que olvidar tampoco la importancia de la proclamación, igualmente explícita, en el artículo I-5, de la obligación por parte de la Unión de respetar «las estructuras fundamentales políticas y constitucionales» de sus Estados miembros.

### 7.2. LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO EN EL MARCO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

Tras la firma del Tratado en Roma, el 29 de octubre, está previsto que una decena o más de Estados miembros sometan el proyecto de Tratado a referéndum nacional. En algunos casos, como en Irlanda o Dinamarca, este referéndum tendrá carácter vinculante; en otros, como en el Reino Unido, Países Bajos o Luxemburgo, al igual que en España, tendrá carácter meramente consultivo desde el punto de vista jurídico.

El Tratado dispone, en su artículo IV-447 antes comentado, que el Tratado entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre que en tal fecha se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación; en otro caso, el Tratado entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad.

Está en la mente de todos, naturalmente, como ya se ha comentado al tratar de la Parte IV del Tratado, la posibilidad de que algún Estado miembro pueda no ratificar el proyecto de Tratado, bien porque no lo apruebe la mayoría parlamentaria necesaria o con mayor probabilidad porque el Tratado no obtenga la aprobación ciudadana en alguno de los referenda nacionales que van a convocarse.

Si uno o varios de los Estados miembros de la Unión decidiera no ratificar el Tratado, con independencia de las consideraciones de tipo político que puedan realizarse<sup>58</sup>, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico la entrada en vigor del nuevo texto quedaría bloqueada a la vista de lo dispuesto en el artículo 48 TUE. La única manera de superar una situación como la descrita, al margen de la eventualidad de que el o los Estados miembros que no lo hubieran hecho acabaran ratificando el Tratado, sería llegar a algún tipo de acuerdo jurídico por unanimidad (por ejemplo, para modificar el artículo 48 TUE con carácter previo a la entrada en vigor del nuevo Tratado previendo al mismo tiempo el establecimiento de un nuevo marco de relaciones entre los Estados miembros que permanecieran en la «vieja» Unión Europea y los que se integraran en la «nueva» Unión Europea). No se le escapará a nadie que se trataría de un ejercicio jurídico de extraordinaria complejidad, por no hablar de sus implicaciones políticas.

<sup>58</sup> Se recuerda que la Conferencia Intergubernamental ha adoptado una Declaración en la que se señala que «proceder a dicha ratificación, el asunto se remitirá al Consejo Europeo».



## LISTA DE PROTOCOLOS ANEXOS AL TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN

- 1 Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros en la Unión Europea.
- 2 Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- 3 Protocolo sobre Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- 4 Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.
- 5 Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones.
- 6 Protocolo sobre las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea.
- 7 Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea.
- 8 Protocolo relativo a los Tratados y Actas de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; de la República Helénica; del Reino de España y de la República Portuguesa, y de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia.
- 9 Protocolo relativo al Tratado y al Acta de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca.
- 10 Protocolo sobre el procedimiento en caso de déficit excesivo.
- 11 Protocolo sobre los criterios de convergencia.
- 12 Protocolo sobre el grupo del euro.
- 13 Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte respecto de la unión económica y monetaria.
- 14 Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca respecto de la unión económica y monetaria.
- 15 Protocolo sobre determinadas funciones del Banco Nacional de Dinamarca.
- 16 Protocolo sobre el régimen del franco de la Comunidad Financiera del Pacífico.
- 17 Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión europea.
- 18 Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo III-14 de la Constitución al Reino Unido y a Irlanda.

- 19 Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto de las políticas relativas a los controles fronterizos, al asilo y a la inmigración, así como respecto de la cooperación judicial en materia civil y de la cooperación policial.
- 20 Protocolo sobre la posición de Dinamarca.
- 21 Protocolo sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores.
- 22 Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros.
- 23 Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-41 y el artículo III-317 de la Constitución.
- 24 Protocolo sobre el apartado 2 del artículo I-41 de la Constitución.
- 25 Protocolo sobre las importaciones en la Unión Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas neerlandesas.
- 26 Protocolo sobre la adquisición de bienes inmuebles en Dinamarca.
- 27 Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros.
- 28 Protocolo sobre el artículo III-214 de la Constitución.
- 29 Protocolo sobre la cohesión económica, social y territorial.
- 30 Protocolo sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia.
- 31 Protocolo sobre el artículo 40.3.3 de la Constitución irlandesa.
- 32 Protocolo relativo al apartado 2 del artículo I-9 sobre la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- 33 Protocolo relativo a los actos y tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea.
- 34 Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión.
- 35 Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero.
- 36 Protocolo por el que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.



[www.constitucioneuropea.es](http://www.constitucioneuropea.es)