

ASPECTOS ESENCIALES DEL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

*Prof. Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo.
Catedrático Jean Monnet de Derecho Comunitario.
Director del Centro de Documentación Europea.
Universidad de Alcalá.*

I) PLANTEAMIENTO GENERAL:

Cuando el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001 otorgaba mandato a una Convención, compuesta por representantes de todos los Parlamentos de los Estados miembros y de los Estados candidatos a la adhesión a la Unión Europea, además de los representantes personales de cada Presidente de Gobierno, los representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, para que preparase un proyecto de Tratado que contuviese una Constitución para Europa, tal vez no imaginaba la absoluta trascendencia de su encargo y el alcance que iba a tener aquel incipiente mandato. En efecto, la Convención no solo desarrolló un trabajo digno y encomiable, sino que, además, dió un paso trascendental en el proceso de construcción europea elaborando un texto que, aún cuando figure en el enunciado genérico de un Tratado que viene a modificar a los anteriores, responde en realidad a una verdadera norma jurídica del más alto rango que no es otra cosa que una moderna Constitución.

Dejando a un lado los numerosos precedentes que a lo largo de los últimos veinte o veinticinco años pudieran encontrarse, tales como el proyecto Spinelli preparado por el denominado Grupo Cocardillo y consistente en la presentación de un texto cuasi constitucional que, incluso, fue votado en el Parlamento Europeo y aprobado mayoritariamente, si bien, en aquellos años, 12 de febrero de 1984, dicha Institución comunitaria carecía totalmente de capacidad legislativa y sólo actuaba como órgano consultivo en el proceso de adopción de normas, o el Proyecto de Constitución de la Unión Europea elaborado por el Parlamento Europeo en febrero de 1994 y que no llegó

siquiera a ser votado¹ , lo cierto es que el texto preparado por la Convención y presentado en junio de 2003 al Consejo Europeo de Salónica en Grecia, vino a significar un avance fundamental en lo relativo a la esencia de la integración europea, un paso histórico y espectacular hacia la realización de los objetivos de la integración.

En efecto, durante muchos años hemos venido planteando los elementos que, a nuestro entender, se configuraban como absolutamente necesarios para lograr el objetivo de consolidación de un auténtico proceso de integración en cualquier territorio o región en que se intentara poner en marcha dicho sistema. Así, hemos llamado la atención reiteradamente acerca de las siguientes cuestiones que ahora marcamos casi a modo telegráfico:

- 1)Puesta en común de parcelas soberanas o, dicho de otro modo, ejercicio conjunto de soberanía.
- 2)Existencia de unas Instituciones propias.
- 3)Determinación de la naturaleza jurídica.
- 4)Fijación clara y decidida de niveles de competencias atribuidas.
- 5)Voluntad política claramente manifestada y de modo continuo de llevar a cabo la integración.
- 6)Dotación firme y decidida de personalidad jurídica.
- 7)Instauración de una jerarquía de normas.
- 8)Aplicación homogénea del Derecho Comunitario.
- 9)Protección y tutela de los Derechos Fundamentales.
- 10)Presencia esencial de los ciudadanos participando activamente en el proceso.

Pues bien, todos y cada uno de los mencionados puntos se hallan, por fin, recogidos en el texto constitucional que no pudo ser aprobado en la Conferencia

¹ Vid. MOLINA DEL POZO, C.F. (Dir.): Comentarios al Proyecto de Constitución Europea, Editorial Comares, Granada, 1995.

Intergubernamental que se inició en octubre de 2003 bajo presidencia de Italia y que pretendía concluir en la cumbre de diciembre con éxito sus trabajos.

Sin embargo, no pudo ser así y la concurrencia de varios factores adversos imposibilitaron la aprobación del texto Constitucional ². Pero el hecho de que las cuestiones reseñadas se encuentren incluidas en el espíritu o en la letra del proyecto constitucional no debe hacernos pensar que dicho texto normativo deba catalogarse como perfecto, definitivo apropiado a las exigencias requeridas y último eslabón del proceso de integración en curso en Europa. En absoluto es así, antes al contrario, tras alabar el hecho histórico como hemos relatado, enseguida se ha de decir que no es el texto ningún portento desde la perspectiva jurídica, y que al analizarlo encontramos carencias múltiples, reiteraciones, y otras debilidades que habrán de irse corrigiendo en el futuro para mejorar el contenido material de la suprema norma jurídica de convivencia del ciudadano europeo.

En todo caso, y dada la ya mencionada importancia del texto constitucional, procede que llevemos a cabo, a continuación, un examen, no exhaustivo, del texto articulado, pero que sea capaz de poner de relieve las esenciales modificaciones que nos aporta la Constitución, para la cual hemos deseado fervientemente que resurgiera el necesario acuerdo político entre los distintos Estados miembros, de modo que, tal como ha sido ya aprobada el 18 de junio de 2004, pueda entrar en vigor una vez ratificada por los ciudadanos de cada Estado de la Unión Europea, alcanzando así su plena eficacia jurídica.

En este orden de ideas, hemos de iniciar la exposición anunciando que el texto constitucional se encuentra estructurado en cuatro partes, denominadas en romano I, II, III y IV, a las que se acompañan un prefacio, dos preámbulos, además de cinco protocolos y tres declaraciones anexas.

² Numerosos y variados fueron los problemas que se presentaron al final de la CIG- 2003, concretamente, en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en diciembre en Roma. Así, a nuestro juicio, hubo excesivo afán de algunos políticos por aferrarse a posiciones inflexibles que manifestaban un irrefutable retroceso hacia situaciones más típicas y características de la intergubernamentalidad que de los avances supranacionales que se esperaban en el marco de la integración. A las posiciones irreconciliables de unos y otros se añadió la tortuosa y poco afortunada presidencia semestral italiana, que no supo o no pudo, tal vez, lograr el acuerdo por los ciudadanos deseado, contribuyendo indirectamente al fracaso temporal de la Conferencia Intergubernamental la cual continuó sus esfuerzos de diálogo y negociación, ya bajo presidencia de Irlanda, hasta llegar en la Cumbre de Bruselas, el 18 de Junio de 2004, a la definitiva aprobación del texto constitucional que, firmado el 29 de Octubre de 2004 en Roma,

El Prefacio lo es a las Partes I y II del texto constitucional, y en el mismo de indica cómo el Consejo Europeo de Laeken, del 14 y 15 de diciembre de 2001, convocó la Convención Europea sobre el futuro de Europa, a la que ya nos hemos referido anteriormente, y a la que se solicitó formulara propuestas en torno a tres temas fundamentales: 1) acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las Instituciones europeas; 2) estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada; y 3) hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en la nueva organización del mundo. A estas tres amplias cuestiones, la convención dando debida y autorizada respuesta a la Declaración de Laeken, ha recogido en el Prefacio las siguientes puntualizaciones:

- Proponer un mejor reparto de las competencias de la Unión y de los Estados miembros.
- Recomendar una fusión de los Tratados, así como la atribución a la Unión de la necesaria personalidad jurídica.
- Presentar una simplificación de los instrumentos de actuación de la Unión.
- Proponer medidas para aumentar la democracia, la transparencia y la eficacia de la Unión Europea impulsando la aportación de los Parlamentos nacionales a la legitimidad del proyecto europeo, simplificando el procedimiento decisorio y haciendo más transparente y comprensible el funcionamiento de las Instituciones europeas.
- Presentar las medidas necesarias para mejorar la estructura y reforzar el papel de cada una de las Instituciones de la Unión teniendo en cuenta, en concreto, las consecuencias de la ampliación.

Por otro lado, el Preámbulo de la Parte I, que se inicia con una cita de Tucídides “Nuestra Constitución..... se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría”, continua haciendo referencia a cuestiones tales como:

- 1) que Europa es un continente portador de civilización, siendo que sus habitantes han venido desarrollando los valores que sustentan el humanismo, es decir, la igualdad de las personas, la libertad y el respeto a la razón.

habrá de entrar en vigor una vez sea ratificado por todos los Estados miembros, previsiblemente no antes del mes de enero del 2007.

- 2) La inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores están aún presentes en su patrimonio, que han servido para dar arraigo en la vida de la sociedad el lugar central que ocupa la persona con sus derechos de carácter inviolable, así como el respeto al Derecho.
- 3) Europa reunida avanzará por el camino de la civilización, el progreso y la prosperidad en beneficio de todos sus ciudadanos, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos.
- 4) Europa quiere continuar su apertura a la cultura, el saber y el Progreso social en lo universal, deseando profundizar en el carácter democrático y transparente de su vida pública, colaborando decididamente con su actuación en beneficio de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo.
- 5) Europa con sus pueblos, con identidades e historia diferentes, está convencida de la necesidad de enterrar viejos enfrentamientos, superar antiguas divisiones y unidos llevar a cabo un destino común.
- 6) Con el lema “unidad en la diversidad”, Europa aspira a convertirse en un espacio esencialmente propicio para la esperanza humana. Concluye el Preámbulo agradeciendo a la Convención Europea por haber sido capaz de elaborar la Constitución en nombre de los ciudadanos y de los Estados de Europa.

II) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN:

Además del Prefacio de la Iª y IIª partes, y del Preámbulo de la Parte I que inicia el texto del Tratado que instituye una Constitución para Europa, éste se vertebra en cuatro grandes apartados que se corresponden con las enunciadas Parte I, Parte II, Parte III y Parte IV. Asimismo, el texto concluye con cinco Protocolos y tres Declaraciones. Analicemos, a partir de ahora, al menos de forma breve, cada una de las mencionadas partes que conforman la Constitución³, haciendo, como es lógico, un mayor énfasis en la Parte I dado que en ella se incluyen las novedades más importantes de todo el texto.

³ Obsérvese que deliberadamente hacemos referencia a la “Constitución” y no al Tratado que instituye una Constitución. Efectivamente, en adelante siempre hablaremos de “Constitución” o de “texto

1) Parte I.

Esta primera parte está dividida en nueve Títulos, con un total de 59 artículos. Los Títulos hacen mención a las siguientes cuestiones:

- Título I: De la Definición y los Objetivos de la Unión.
- Título II: De los Derechos Fundamentales y la Ciudadanía de la Unión.
- Título III: De las Competencias de la Unión.
- Título IV: De las Instituciones de la Unión.
- Título V: Del ejercicio de las competencias de la Unión.
- Título VI: De la vida democrática de la Unión.
- Título VII: De las Finanzas de la Unión.
- Título VIII: De la Unión y su entorno próximo.
- Título IX: De la pertenencia a la Unión.

Antes de adentrarnos en el contenido de los diferentes títulos de esta Parte I, conviene advertir, como ya se ha expresado anteriormente, que esta parte constituye lo más nuevo, el aporte más importante, tal vez, del conjunto del texto constitucional. En esta Parte I se producen, en efecto, las novedades de mayor trascendencia de toda la Constitución. Era la parte más esperada por el ciudadano europeo. Era la parte donde más esperanzas se habían depositado, en el contexto de lograr unos mayores avances del proceso integrador a nivel, no sólo económico, sino sobre todo político. El resultado no ha sido el óptimo que algunos esperábamos y confiábamos alcanzar, sin embargo, ciertos pasos se han dado hacia la consolidación de la supranacionalidad que, sin duda, han de ser de gran utilidad para continuar el lento aunque progresivo camino que nos va aproximando a un mejor y más elevado grado de integración en Europa.

constitucional” y no de tratado, pues la Convención adoptó en su día idéntico criterio, es decir, en el Título de su trabajo aparece “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”,

A) Título I: De la Definición y Objetivos de la Unión:

En efecto, la Parte I arranca con el Título I consagrado a la Definición y los Objetivos de la Unión. En él se hace referencia al hecho de que la Constitución nace de la voluntad de los ciudadanos y también de los Estados de Europa de construir un futuro común. Esta Constitución es la que crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros traspasan y otorgan competencias para lograr sus objetivos comunes. En este sentido, la Unión coordinará las políticas de los Estados miembros tendentes a alcanzar los mencionados objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que le sean transferidas por aquellos.

Además, en el art.1 se establece que la Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común. En este sentido, el art. 2 se dedica a señalar los valores de la Unión, refiriéndose a que la Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, significando que los mencionados valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación.

El art. 3, por su parte, se dedica a establecer los objetivos de la Unión, entre los que cabría destacar los siguientes:

- 1) La Unión tiene por finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
- 2) La Unión deberá ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada.
- 3) La Unión trabajará a favor del logro de un desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al

sin embargo, ya desde el artículo primero comienza diciendo “La presente Constitución.....” y de igual modo prosigue sus referencias a lo largo de todo el texto, siempre se refiere a la Constitución.

progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, promoviendo, además, el progreso científico y técnico.

Asimismo, la Unión luchará contra la marginación social y la discriminación, fomentando la justicia y la protección sociales, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. También a la Unión le corresponde fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros, respetando, en todo momento y circunstancia, la riqueza cultural y lingüística de sus pueblos, y velando por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4) La Unión, en sus relaciones con el resto del mundo, afirmará y promoverá sus valores e intereses, contribuyendo a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, observando estrictamente el Derecho Internacional y, particularmente, respetando los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas.

5) La Unión perseguirá todo el conjunto de objetivos reseñados a través de los medios apropiados, conforme a la atribución de competencias realizadas por los Estados miembros a la Unión en el marco de la Constitución.

De otro lado, el art. 4 hace mención a las libertades fundamentales y a la no discriminación. En este sentido, la Unión deberá garantizar en su interior la libre circulación de personas, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento, todo ello de conformidad a lo que se establece en la Constitución, dentro de cuyo ámbito de aplicación se prohíbe cualquier tipo de discriminación por razón de nacionalidad.

Por otra parte, las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros también es regulada en este primer Título, en concreto, el art. 5 señala que la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Para ello, la Unión respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior.

Asimismo, el texto trae a colación el principio de cooperación leal, en virtud del cual, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución. Igualmente, los Estados miembros se comprometen también a facilitar a la Unión el cumplimiento de su misión, absteniéndose de adoptar cualquier tipo de medida que pudiera poner en peligro u obstaculizar la realización del normal desarrollo de los fines previstos en la Constitución.

Finalmente, el art. 6, aunque muy parco en su enunciado y reiterado contenido, no deja de tener una importancia capital, puesto que, como es sabido, cada una de las Comunidades Europeas estaban dotadas desde su origen de personalidad jurídica, mientras que la Unión Europea, desde que se creara en el Tratado de Maastricht en 1992, adolecía de personalidad jurídica tan necesaria para actuar dentro del concierto internacional. Sin embargo, ahora el texto constitucional cumple, por fin, con algo que parecía lógico, es decir, dota a la Unión de personalidad jurídica, con lo que se colman y satisfacen las aspiraciones de quienes hemos mantenido posturas nada flexibles en torno a la ausencia de personalidad jurídica de la Unión durante estos años, exigiendo que, aún en contra de las posiciones manifestadas por algún Estado miembro ⁵, se procediese con la mayor rapidez a subsanar semejante omisión, que ponía en situación delicada a la Unión Europea dentro del concierto internacional.

B) Título II: De los Derechos Fundamentales y la Ciudadanía de la Unión.

Uno de los temas que, tradicionalmente, han ofrecido mayor interés a nivel comunitario ha sido el de tratar de asegurar de distintas formas, la protección de los Derechos fundamentales. Así, por sólo mencionar las más recientes regulaciones, cabría mencionar el Tratado de la Unión Europea o el de Amsterdam, en los que se recoge sin ambages la apelación a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y el contenido del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las

⁵Gran Bretaña se oponía sistemáticamente a dotar a la Unión Europea de la evidentemente necesaria personalidad jurídica para actuar dentro del mundo jurídico con total normalidad. Se había previsto dotarla en el Tratado de la Unión Europea, en el de Amsterdam, e incluso se intentó en el de Niza, pero la posición del gobierno británico fue, en todo momento, negativa al respecto, y ello debido a distintos motivos que fueron alegados y que no vamos ahora aquí a relatar, aunque sí afirmar que se movían en el marco de los temores que este país mantiene sobre la posibilidad de que el reconocimiento de la personalidad jurídica a la Unión tuviese como finalidad un acercamiento a la pretendida por otros muchos

Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y del que son miembros signatarios todos los Estados miembros⁶. Con ambos pilares se ha cubierto el vacío que, a nivel de Derecho originario comunitario, existía en materia de Derechos fundamentales. Sin embargo, las dos últimas décadas están plagadas de intentos, eso sí infructuosos, tendentes a incorporar a los Tratados fundacionales, en sus distintas modificaciones en el tiempo, un listado de Derechos Fundamentales que, de modo claro y expedito, regulasen su protección al máximo nivel normativo en el contexto comunitario. Una vez más, la actitud negativa y opositora a dicha inclusión mantenida por Gran Bretaña, hacía fracasar las sucesivas ideas de incorporarlos para asegurar una mejor y más eficaz protección de los mismos⁷. A lo más que se pudo llegar fue a que una convención preparase un texto de Carta Europea de los Derechos Fundamentales, la cual fue recepcionada y proclamada, nunca aprobada, por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000, y, por tanto, no pudo ser incorporada al Tratado de Niza, quedando en una situación atípica ya que carecía de eficacia jurídica, no podía, pues, aplicar, pero contenía un enorme peso específico ya que sí había sido asumida por quienes la elaboraron, la Convención, que representaba a los Parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo, a los gobiernos nacionales y a la Comisión Europea. Esta Carta Europea de los Derechos Fundamentales ha pasado ahora, íntegramente, a formar parte del texto constitucional, concretamente quedó incorporada como Parte II de la Constitución.

No obstante lo relatado, esta Parte I que comentamos, también quiere mantener el hilo conductor de la protección hasta ahora acordada en la anterior legislación de carácter originario y, tras establecer que la Unión reconoce los derechos, libertades y

Estados estructura federal de la Unión Europea, algo que Gran Bretaña borra, por el momento, de toda posibilidad contextual y real.

⁶ En torno a esta cuestión, vid. MOLINA DEL POZO, C.F: “Ciudadanía europea y derechos fundamentales en la Unión Europea: de los Tratados Fundacionales al tratado de Ámsterdam” : en la Revista Universitaria Europea, nº1, Madrid 1998, pag 5 a 98.

⁷ Vid., Proyecto de Tratado de Unión Europea de A. Spinelli, 12 de Febrero de 1984; Proyecto de Constitución de la Unión Europea, de 14 de Febrero de 1994; Documentos de Sesión y Actas de las Reuniones del Grupo de Reflexión preparatorio del Tratado de Amsterdam y presidio por C. Westendorp, entre otros. En todos los documentos reseñados se insiste en incluir un listado de Derechos Fundamentales, ya sea como anexo a los Tratados, ya sea como integrado en el articulado de los mismos. Sin embargo, la posición claramente obstruccionista del gobierno británico impidió una y otra vez la pretendida incorporación de la lista de Derechos Fundamentales, a veces bajo la amenaza de no aprobar ni ratificar el texto completo de los Tratados modificados, como fue el caso del TUE, del Tratado de Amsterdam, o del Tratado de Niza, en el que lo que no pudo evitar fue que la Convención creada al efecto, elaborara la llamada Carta Europea de los Derechos Fundamentales, la cual fue proclamada, que no aprobada, por el Consejo Europeo de Niza en diciembre del 2000, y que ahora ha quedado, tal cual fue elaborada, incorporada como Parte II de la Constitución que comentamos.

principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que conforma la Parte II de la Constitución, como ya se ha dicho, se refiere a que la Unión procurará adherirse, ahora que goza ya de la personalidad jurídica reconocida, al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Concluye el art.7 recogiendo la idea de que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como todos aquellos que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

Por lo que a la ciudadanía de la Unión⁸ se refiere, el art. 8, vuelve a recoger el concepto de la misma que ya se encontraba incluido en los textos originarios desde que fue incorporada como novedad en el Tratado de la Unión Europea. En tal sentido, toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro poseerá automáticamente la ciudadanía de la Unión, la cual se añadirá a la ciudadanía nacional de cada individuo y no podrá sustituirla. Así, pues, la ciudadanía europea ha de ser tenida como complementaria y nunca como sustitutiva de la ciudadanía nacional. A continuación, este mismo precepto señala que los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en la Constitución, a cuyos efectos se citan los siguientes derechos:

- ◆ De circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- ◆ De sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- ◆ De acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no está representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;

⁸ Además del art. 8 de esta Parte I, la ciudadanía de la Unión es tratada ampliamente a lo largo de todo el Título V de la Parte II, así como en los art. 9, 10, 11, 12 y 13 de la Parte III de la Constitución.

- ◆ De formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y organismos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua.

C) Título III: De las competencias de la Unión.

En nuestra opinión, representa este Título III uno de los ámbitos más importantes y novedosos que integran la Parte I de la Constitución. En efecto la fijación de las competencias así como la distribución de las mismas era un objetivo largamente perseguido y no logrado hasta ahora. Sin embargo, no hay que pensar que el tema ha quedado zanjado. En absoluto es así, por el contrario, la distribución de competencias adoptada en base a los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad, establece una serie de categorías o tipos de competencias que plantearán, sin duda, bastantes problemas a la hora de su aplicación práctica.

Así, el art. 9, se refiere a los principios fundamentales, diferenciando claramente como la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución, mientras que el ejercicio de las competencias de la Unión se rige en base a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

En este orden de ideas, cabe afirmar como, en base al principio de atribución, la Unión llevará a cabo su actuación sometida rigurosamente a los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución, siendo que toda competencia que no está atribuida a la Unión en la Constitución de manera taxativa, corresponderá a los Estados miembros.

De otra parte, y en razón del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión podrá intervenir únicamente en la medida en que los objetivos de la actuación que se pretenda realizar no puedan ser logrados de manera suficiente por los Estados miembros, ya sea a nivel central, regional o local, siendo que puedan alcanzarse mejor a nivel de la Unión en razón a la dimensión o a los efectos de la actuación que se prevea llevar a cabo⁹.

⁹ Para aplicar el principio de subsidiariedad, las Instituciones de la Unión habrán de tener en cuenta lo contenido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Finalmente, y en base al principio de proporcionalidad cabe destacar como el contenido y la forma de la acción que pretenda realizar la Unión no podrá exceder de lo necesario para lograr la consecución de los objetivos establecidos en el texto constitucional. Con semejante enunciado, puede preverse con seguridad que la indeterminación de la formulación del principio comportará la existencia de conflictos provocados por lo que entendemos se trata de lisa y llanamente conceptos jurídicos indeterminados en el marco del Derecho Público general¹⁰.

Por su parte, el art.11 del texto constitucional, hace referencia a los distintos tipos o categorías de competencias, distinguiendo entre las que denomina exclusivas (art.12), compartidas (art.13) y otras que nosotros hemos designado como innominadas, específicas, determinadas o concretas (art.14; art.15; art.16).

Son competencias exclusivas aquellas que vienen atribuidas por la Constitución y sobre cuyos ámbitos materiales únicamente la Unión tiene capacidad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los Estados miembros no podrán intervenir a no ser que fuesen autorizados por la Unión o para aplicar los actos que hubieren sido adoptados por la Unión. En este sentido, la Unión tendrá competencia exclusiva para fijar las disposiciones sobre la competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, así como en los siguientes ámbitos:

- ◆ La política monetaria de los Estados miembros que hubieren adoptado el euro;
- ◆ La política comercial común;
- ◆ La unión aduanera;
- ◆ La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.

Asimismo, la Unión dispondrá de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo

anexo al texto constitucional, siendo que corresponderá a los Parlamentos nacionales la tarea de velar por el respeto del mencionado principio, de acuerdo con el procedimiento que se determina en el aludido Protocolo anexo.

¹⁰ De igual manera que en el caso anterior, serán las Instituciones de la Unión las que aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el cual, como ya indicábamos anteriormente, va anejo a la Constitución.

de la Unión, sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o afecte a un acto interno de la Unión.

Será competencia compartida cuando la Unión, por vía de atribución constitucional, comparta la competencia con los Estados miembros en un ámbito concreto. En este caso, tanto la Unión como los Estados miembros gozarán de la potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes sobre esa materia. No obstante, los Estados miembros podrán ejercer su competencia sólo en la medida en que la Unión no hubiese ejercido la suya, o también, si hubiere optado por dejar de ejercerla. En este orden de ideas, las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, se aplicarán, de modo principal, a los siguientes ámbitos materiales:

- ◆ El mercado interior;
- ◆ El espacio de libertad, seguridad y justicia;
- ◆ La agricultura y la pesca, con excepción de la conservación de los recursos biológicos marinos;
- ◆ El transporte y las redes transeuropeas;
- ◆ La energía;
- ◆ La política social, en lo relativo a los aspectos definidos en la Parte II;
- ◆ La cohesión económica, social y territorial;
- ◆ El medio ambiente;
- ◆ La protección de los consumidores;
- ◆ Los aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública.

Asimismo, la Unión tendrá competencia compartida con los Estados miembros en los casos en que la Constitución le atribuye una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados por los artículos 12 y 16¹¹. En materia de investigación, desarrollo tecnológico y espacio, la Unión será competente para realizar actuaciones

¹¹ Art. 12: competencias exclusivas de la Unión.

tendientes a la definición y puesta en marcha de programas, lo cual no impedirá a los Estados miembros ejercer sus propias competencias sobre las mismas materias. También en materias de ayuda humanitaria y de cooperación para el desarrollo, la Unión posee la competencia para emprender acciones y para determinar y actuar una política común, sin embargo, todo ello no deberá impedir que los Estados miembros vean mermadas sus competencias en estos ámbitos.

Finalmente, el tercer grupo de competencias catalogadas en la Constitución, comprende tres ámbitos diferentes de materias. Dado que no aparecen bajo la rubrica de exclusivas ni tampoco de compartidas, hemos pensado que para clasificarlas de algún modo y poder encasillarlos a la hora de su explicación, los podemos reseñar como grupo de competencias innominadas, específicas, determinadas o concretas. En este grupo habremos de incluir los regulados en los art.14, 15 y 16:

- ◆ La Unión dispone de competencia para promover y garantizar la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros.
- ◆ La Unión dispone de competencia para definir y realizar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política común de defensa.
- ◆ La Unión tendrá competencia para realizar actuaciones con el objetivo de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, en determinados ámbitos y en las condiciones que determina la Constitución. En todo caso, dichas acciones emprendidas por la Unión con la finalidad señalada, no podrán sustituir la competencia de los Estados miembros sobre las mismas materias¹². Los ámbitos propios de acción de apoyo, coordinación o complemento son:
 - La industria;
 - La protección y mejora de la salud humana;
 - La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte;

Art.16: ámbitos de la acción de apoyo, coordinación o complemento.

¹² El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión, serán determinadas en las correspondientes disposiciones de carácter específico propias de cada ámbito y que se contienen en la Parte III de la Constitución.

- La cultura;
- La protección civil.

Un último precepto, encuadrado en este importante Título III de la Parte I, es el art.17, el cual contiene nada menos que el viejo art.235 del TCEE, que más tarde pasó a ser el art.308 del TCE. De importancia excepcional debe considerarse esta disposición, pues, a lo largo de la historia comunitaria, ha servido en bastantes ocasiones para poder hacer frente a la regulación de diferentes ámbitos de cuestiones que, por no aparecer previstos en los Tratados inicialmente, no se preveían actuaciones concretas, que eran necesarias, dada la carencia de competencia material. A través de este precepto se han llegado a poner en marcha hasta políticas comunitarias que, no existiendo en el origen ni el ámbito material siquiera conceptualizado, como por ejemplo, el medio ambiente, la conexión con los objetivos previstos en los primeros artículos de los Tratados, hacían necesario arbitrar más actuaciones cubiertas por el manto de la jurisdicción. En este mismo contexto, el Tribunal de Justicia comunitario¹³ vino a sostener, que el art.235 tenía por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado, en la medida en que dichos poderes resulten no obstante necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr alguno de los objetivos establecidos por el Tratado.... al ser parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado y, en particular, de las que definen las misiones y acciones de la Comunidad. En cualquier caso, no puede servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo¹⁴.

En definitiva, el art.17, que aparece en la Constitución bajo el enunciado de “cláusula de flexibilidad”, dispone que cuando se haga necesaria una actuación de la Unión, en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III, para lograr alguno de los

¹³ Vid. Dictamen del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea 2/94, de 28 de marzo de 1996.

¹⁴ Vid. MOLINA DEL POZO, C.F. Y ORTUZAR ANDECHAGA, L.: Tratado de la Unión Europea, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Tratado de Amsterdam, Textos refundidos y anotados,

objetivos establecidos en el texto constitucional, y en éste no se hubieren previsto los poderes de acción precisos al efecto, el Consejo de Ministros, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar la correspondientes disposiciones.

D) Título IV: De las Instituciones de la Unión.

El presente Título se divide en dos Capítulos. El primero (art.18 a 28) se ocupa de exponer todo el “marco institucional”, mientras el segundo (art.29 a 31) hace referencia a “otras instituciones y organismos”.

El marco institucional único del que dispone la Unión está compuesto por:

- El Parlamento Europeo
- El Consejo Europeo
- El Consejo de Ministros
- La Comisión Europea
- El Tribunal de justicia

La finalidad de las Instituciones mencionadas no es otra que: 1) perseguir los objetivos de la Unión; 2) promover los valores de la Unión; 3) favorecer los intereses de la Unión, de sus ciudadanos y de sus Estados miembros; 4) mantener la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones que llevan a cabo con el fin de lograr sus objetivos.

De manera clara, el art.19 atribuye al Parlamento Europeo, conjuntamente con el Consejo de Ministros, la función legislativa y la función presupuestaria, así como funciones de control político y consultivas. Asimismo, corresponde al Parlamento Europeo elegir al Presidente de la Comisión Europea.

sus anexos, protocolos y declaraciones, 3ª edición, Edit. Comares, Granada, 1999, pag.267, nota 1128, en la que se comenta el art.308 (antes art.235) TCE.

También resulta de meridiana comprensión la definición que, por fin se realiza con toda claridad en un texto del Derecho originario comunitario, concretamente en el art.20 de la Constitución, sobre el Consejo Europeo. Esta Institución sólo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales, quedándole prohibido el ejercicio de cualquier función legislativa.

La composición del Consejo Europeo también se modifica con relación a lo vigente hasta ahora ya que estará formado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente, que es una figura de nueva creación, y por el Presidente de la Comisión Europea. Tan sólo se contempla la participación en los trabajos del Consejo Europeo del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que es también una nueva figura que se crea en la Constitución, y queda incorporada al funcionamiento de la Unión desde la doble perspectiva de que forma parte del Consejo de Ministros, en su formación de Asuntos Exteriores, presidiéndolo y estando al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, y además, forma parte de la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la Unión, nada menos que ocupando una de las vicepresidencias de esta Institución. Por lo demás, el Consejo Europeo, que se reunirá trimestralmente por convocatoria de su Presidente, podrá decidir, si el orden del día lo requiriese, contar con la asistencia a la reunión de un ministro de cada Estado miembro, y en el caso del Presidente de la Comisión, de un Comisario.

Ya hemos mencionado la novedad de que, el Consejo Europeo elegirá a su Presidente para un mandato, renovable una sola vez, de dos años y medio, siendo sus funciones las siguientes (art.21):

- Presidir y dinamizar los trabajos del Consejo Europeo.
- Encargarse de la preparación de las reuniones, velando por su continuidad, en colaboración con el Presidente de la Comisión Europea y basándose en los Trabajos del Consejo de Ministros de Asuntos generales.
- Esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo.

- Presentar un Informe al Parlamento Europeo, al término de cada reunión del Consejo Europeo.
- Asumir la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Por otra parte, el art.22, se dedica a regular al Consejo de Ministros, atribuyéndole, en primer lugar, el ejercicio conjunto con el Parlamento Europeo, de la función legislativa y presupuestaria, además de otorgarle funciones de formulación de políticas y coordinación.

La composición del Consejo de Ministros, que, por cierto, deja de denominarse como hasta aquí lo venía haciendo, es decir, Consejo de la Unión Europea, en función de sus distintas formaciones, estará integrado por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro, siendo el único facultado para comprometer al Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto. Las decisiones se adoptarán, salvo que se disponga otra cosa en la Constitución, por mayoría cualificada, la cual se define (art.24), como una mayoría de Estados miembros (55%) que represente al menos el 65% de la población de la Unión¹⁵. En otros supuestos, cuando la Constitución no exija que el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen a partir de una propuesta de la Comisión, o cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros no actúen por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la

¹⁵ Este precepto fue motivo de enormes controversias entre algunos Estados miembros y acabó por hacer fracasar la prevista aprobación del texto constitucional durante la Cumbre de Roma, en diciembre de 2003. Las posturas opuestas, representadas, en un caso, por Alemania y Francia que apostaban por el texto inserto en el proyecto preparado por la Convención, es decir, la mayoría cualificada sería la mitad más uno de los Estados miembros que suponga al mismo tiempo las tres quintas partes de la población de la Unión, y en el otro caso, por España y Polonia que defendían de modo inamovible y, a nuestro entender, de manera bastante inflexible, los acuerdos alcanzados en Niza e incorporados al Tratado del mismo nombre firmado en el 2001 y que entró en vigor hace bien poco tiempo, concretamente el 1 de Febrero de 2003, por los que ambos países contaban con 27 votos, dos menos tan sólo que los cuatro más grandes países que tenían 29, a la hora de lograr la mayoría cualificada.

A nuestro entender, la fórmula que se incluía en el texto proyectado por la Convención resultaba ser mas correcta y, probablemente, más democrática que el vigente de Niza, sin embargo, pensábamos que, convendría fijar, en una negociación abierta y flexible entre las partes en conflicto, algunas matizaciones al texto para lograr una mayor transparencia política, sin pensar realmente en los intereses nacionales de cada uno, sino más bien en los del conjunto de los ciudadanos europeos, que son los hacedores y también los destinatarios de la ansiada Constitución. Así fue, finalmente, realizado en el marco de la CIG-2004 en la Cumbre de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004, en donde se llegó al acuerdo de que la mayoría cualificada se consiguiese con el 55% de los Estados que implicasen al mismo tiempo un 65% del total de ciudadanos.

mayoría cualificada requerida será del 72% de los Estados miembros, que representen al menos el 65% de la población de la Unión¹⁶.

Por su parte, el art.23 del texto constitucional hace referencia a las distintas formaciones que puede adoptar, a partir de ahora, el Consejo de Ministros. Como es bien sabido hasta la entrada en vigor de la Constitución, el Consejo podría adoptar la configuración de Asuntos Generales y lo integraban los Ministros de Asuntos Exteriores de cada Estado miembro, o Especializado cuando lo formaban los ministros del ramo de que se tratase de cada país, así: agricultura, industria, asuntos sociales, medio ambiente, etc. El tenor del mencionado precepto establece que el Consejo Legislativo y de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos del Consejo de Ministros. En este orden de cosas, cuando el Consejo de Ministros actúe en su formación de Consejo de Asuntos Generales, tendrá como tarea esencial la preparación de las reuniones del Consejo Europeo, así como también la supervisión de las actuaciones consecutivas a las mencionadas reuniones, siempre en contacto con la Comisión. Mientras que, cuando actúe en su formación de Consejo Legislativo, el Consejo de Ministros deberá deliberar y pronunciarse junto con el Parlamento Europeo sobre las denominadas, como más adelante analizaremos, leyes europeas y leyes marco europeas, de conformidad a cuanto se dispone en el texto constitucional. Conviene destacar que cuando actúa en la descrita formación de Consejo Legislativo, la representación de cada Estado miembro estará a cargo de uno o dos representantes más de rango ministerial, cuyas competencias tengan incidencia directa sobre las materias que estén incluidas en el orden del día del Consejo de Ministros.

Asimismo, el precepto que comentamos, señala que el Consejo de Asuntos Exteriores elaborará las políticas exteriores de la Unión en base a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, vigilando en todo momento por la coherencia de su actuación, y estando presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Por lo demás, corresponderá también al Consejo Europeo la adopción de una Decisión Europea en la que se determinen todas las demás formaciones en que pueda reunirse el Consejo de Ministros.

¹⁶ En todo caso, el régimen de mayoría cualificada que se ha expuesto y que aparece configurado en el texto constitucional, no entraría en vigor hasta el 1 de noviembre de 2009, tras la celebración en junio de ese mismo año de las elecciones al Parlamento Europeo, de conformidad con lo previsto en el art.19 de la Constitución.

Finalmente, en lo relativo a la presidencia de las distintas formaciones del Consejo de Ministros, haciendo excepción del de Asuntos Exteriores que ya sabemos será presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, será desempeñada por representantes de los Estados miembros en el Consejo de Ministros, mediante un sistema de rotación en condiciones de igualdad, a lo largo de períodos de al menos un año de duración. También corresponderá al Consejo Europeo la adopción de una Decisión Europea mediante la cual se fijen las reglas de rotación, teniendo presentes los equilibrios políticos y geográficos europeos, así como la diversidad de los Estados miembros.

Por otro lado, el art.25, se ocupa de regular la Comisión Europea, estableciendo que promoverá el interés general europeo, tomando las iniciativas que estime oportuno para conseguir su finalidad. Asimismo, se le encarga de velar por la correcta aplicación de las disposiciones de la Constitución, así como de las disposiciones adoptadas por las Instituciones en virtud de ésta. Se establecen también como funciones de la Comisión las siguientes:

- Ejecutar el presupuesto y gestionar los programas.
- Supervisar la aplicación del derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia.
- Ejercer funciones de coordinación, ejecución y gestión, en las condiciones que se establecen en la constitución.
- Asumir la representación exterior de la Unión, salvo en materia de política exterior y de seguridad común, así como también en los demás casos que aparecen previstos en la Constitución.
- Con el objetivo de alcanzar acuerdos de carácter interinstitucional, adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión.
- Excepto en los supuestos en que la Constitución disponga otra cosa, los actos legislativos de la Unión únicamente podrán ser adoptados a propuesta de la Comisión.

- En los casos en que la Constitución lo establezca, los restantes actos se adoptarán a propuesta de la Comisión.

La Comisión se sigue definiendo como ya es tradicional, es decir, como un Colegio, compuesto por un Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión que, a su vez, será Vicepresidente de la Comisión, lo cual constituye otra importante novedad que se incorpora al texto constitucional, y un Comisario por cada Estado miembro¹⁷. Las características que venían señalándose del Colegio desde su origen continúan en el texto constitucional predicándose del mismo, es decir, ejercer sus responsabilidades con absoluta independencia, no pudiendo solicitar ni tampoco recibir los Comisarios en el desempeño de sus funciones ninguna instrucción de Gobiernos u otros órganos. La responsabilidad de la Comisión será colegiada ante el Parlamento Europeo. El Presidente de la Comisión será responsable ante el órgano asambleario de las acciones de los Comisarios. Asimismo, la noción de censura será una técnica parlamentaria que podrá interponerse contra la Comisión¹⁸.

Por lo que se refiere al Presidente de la Comisión hay que señalar, como indica el art.26, que será al Consejo Europeo al que corresponde, en función de los resultados habidos en las elecciones al Parlamento Europeo y tras realizar las oportunas consultas, proponer al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato a ocupar la Presidencia de la Comisión. El candidato propuesto habrá de obtener mayoría de los

¹⁷ En la CIG de Roma, en diciembre de 2003, se modificó el texto de la Convención acerca del número de Comisarios y se fijó definitivamente que hubiese uno por cada Estado miembro, asumiéndose así la voluntad de los países más pequeños que veían peligrar su peso específico a la hora de iniciar la adopción de decisiones en la Unión, al carecer de representación en la Comisión, intuyendo que si se ponía límite al total del Colegio, los países grandes siempre tendrían un Comisario de su nacionalidad, mientras los pequeños se verían privados de tal representación. En nuestra opinión esta postura era errónea y, sin duda, planteará problemas futuros en el propio funcionamiento de la Comisión, pues será ingobernable con tanto miembro, inicialmente 25 Comisarios, y será difícil asignar competencias a todos, dado que, sencillamente, no habrá para atribuirle a todos y a igual nivel. Por ello nos parece más apropiada la opción prevista en el Proyecto elaborado por la Convención y que consistía en fijar el número de Comisarios, además de un Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores como Vicepresidente, en trece Comisarios más, llamados Comisarios Europeos, seleccionados por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros. Sin embargo, ya no participamos de la otra novedad aportada por el Proyecto de la Convención consistente en que el Presidente de la Comisión nombraría a los Comisarios sin derecho a voto, elegidos según los mismos criterios que los Comisarios Europeos. El establecimiento de dos tipos de Comisarios no se nos antoja una medida prudente ni eficaz. Los Comisarios no deben ser más de quince y los mejores. Finalmente, el texto aprobado el 18 de junio de 2004 establece que la Comisión se compondrá de un Presidente y 14 Comisarios, uno de ellos el Ministro de Exteriores, que será Vicepresidente. Los comisarios serán seleccionados por un sistema de rotación equitativa entre los estados, en condiciones de rigurosa igualdad. Sin embargo, cada país tendrá un comisario hasta 2014, luego serán 18 en total.

miembros del Parlamento Europeo; si el propuesto no lograra dicha mayoría parlamentaria, el Consejo Europeo habrá de proponer otro candidato en el plazo de un mes, siguiéndose idéntico procedimiento.

De otro lado, en cuanto a la designación de Comisarios se refiere, se prevé que cada Estado miembro prepare y presente una terna de candidatos a Comisario, teniendo en cuenta la representación de ambos sexos. Será el Presidente electo quien designará a los Comisarios de entre cada terna, en base a su competencia, compromiso europeo y plenas garantías de independencia.

A continuación, el Presidente y las demás personas designadas para formar parte del Colegio, incluido el que será a la par Vicepresidente y Ministro de Asuntos Exteriores, habrán de someterse colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo, es decir, a la votación de investidura ante el órgano asambleario.

En cuanto al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, el texto constitucional determina en su art.2, que el Consejo Europeo será quién nombre, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, puesto que pasará automáticamente a ser uno de los Vicepresidentes del órgano Colegiado comunitario, a la persona que desempeñará el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, el cual habrá de quedar al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. También corresponderá al Consejo Europeo el poner fin a su mandato, si ello fuese necesario, actuando según idéntico procedimiento al descrito para su nombramiento. Como uno de los Vicepresidentes de la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores tendrá a su cargo las relaciones exteriores y la coordinación de los restantes aspectos de la actividad exterior de la Unión. Asimismo, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión coadyuvará a través de las propuestas que realice al establecimiento de la política exterior común, quedándole encargada la ejecución de la mencionada política en tanto que mandatario del Consejo de Ministros, y llevando a cabo una actuación del mismo tenor en lo referente a la política común de seguridad y defensa.

Finalmente, el Tribunal de Justicia es regulado en el art.28 de esta parte I del texto constitucional. En efecto, también se producen algunas novedades dentro de la Constitución en lo referente al órgano jurisdiccional comunitario. En primer término

¹⁸ La noción de censura contra la Comisión se podrá interponer por parte del Parlamento Europeo de

hay que destacar como el Tribunal de Justicia estará integrado por: 1) el Tribunal de Justicia Europeo; 2) el Tribunal de Gran Instancia; 3) los Tribunales Especializados. El Tribunal de Justicia es el órgano que garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y en la aplicación de la Constitución, siendo que los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en el ámbito del Derecho de la Unión.

En cuanto a su composición, el Tribunal de Justicia Europeo estará integrado por un juez por cada Estado miembro, siendo asistido por Abogados Generales. Por su parte, el Tribunal de Gran Instancia constará, al menos, con un juez por Estado miembro, siendo que el número total de jueces se determinará en el Estatuto del Tribunal de Justicia.

Tanto los Jueces y los Abogados Generales del Tribunal de Justicia Europeo como los Jueces del Tribunal de Gran Instancia, han de ser elegidos de entre personalidades que aseguren plenas garantías de independencia, siendo designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un tiempo de seis años, siendo que el mandato puede ser renovable¹⁹.

Si el primer capítulo del presente Título IV que comentamos se refería al marco institucional, el segundo capítulo está consagrado a regular “otras instituciones y organismos” (art.29 a 31). Entre estos se incluyen: el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas y dos organismos consultivos de la Unión, concretamente, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

Por lo que se refiere al Banco Central Europeo, advertir que, junto a los distintos bancos centrales de cada Estado miembro, conforman el denominado Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). En este sentido, el Banco Central Europeo y los diferentes bancos centrales nacionales de los países que en su día adoptaron el euro como moneda común, llevan a cabo la política monetaria de la Unión. Los órganos de gobierno del Banco Central Europeo serán los encargados de dirigir el Sistema Europeo de Bancos Centrales, cuyo objetivo esencial es el de mantener la estabilidad de los precios.

conformidad con el procedimiento previsto en el art.III-243 de la Constitución.

¹⁹ Todos ellos habrán de reunir las condiciones que exigen los artículos III-260 y III-261 de la Constitución.

Además, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión con la finalidad de coadyuvar al logro de los objetivos de ésta²⁰.

Por su parte, se le atribuye al Banco Central Europeo la necesaria personalidad jurídica que como institución de la Unión debe ostentar para el desempeño de sus normales actividades. Al Banco Central Europeo le corresponde en exclusividad autorizar la emisión de la moneda de la Unión, es decir, de euros. Tanto en la gestión de sus finanzas como en el ejercicio normal de sus competencias el Banco Central Europeo gozará de total independencia, siendo que, tanto los Estados miembros como el resto de organismos e instituciones de la Unión quedan comprometidos a respetar el mencionado principio de independencia en todo momento y circunstancia.

Asimismo, el Banco Central Europeo tiene atribuida la facultad de emitir dictámenes. Además, el Banco desarrolla también tareas consultivas ya que, en los ámbitos de su competencia, está previsto elevarle consulta sobre todo proyecto de acto de la Unión, así como todo proyecto de normativa de carácter nacional²¹.

De otro lado, el Tribunal de Cuentas se configura como la Institución que tiene encomendado llevar a cabo la fiscalización o el control de las cuentas. En este sentido, el Tribunal de Cuentas, procederá al examen de las cuentas del total de los ingresos y de los gastos de la Unión, al tiempo que tiene la obligación de garantizar una buena y eficaz gestión financiera. Para ello, el Tribunal, que está formado por un nacional de cada Estado miembro, habrá de ejercer sus funciones con absoluta independencia²¹.

²⁰ No obstante los objetivos, reseñados, el Sistema Europeo de Bancos Centrales llevará a cabo todas cuantas otras misiones son propias de cualquier banco central, siempre de conformidad con lo que se dispone en la Parte III de la Constitución y en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

²¹ Para el cumplimiento de sus competencias, el Banco Central Europeo podrá adoptar las medidas necesarias, de conformidad con lo que se dispone en los artículos III-77 a III-83 y III-90 de la Constitución, así como en las condiciones previstas en el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y en el Estatuto del Banco Central Europeo.

Conforme a las disposiciones reseñadas se prevé también, que los Estados miembros que no hubieren adoptado el euro y los bancos centrales de dichos países, mantendrán sus competencias en el ámbito monetario, sin afectarles en forma alguna las regulaciones comunitarias que se produzcan en el campo monetario, las cuales únicamente gozarán de aplicabilidad y exigido cumplimiento para los países de la zona euro. En este orden de ideas, los órganos rectores del Banco Central Europeo, su composición y las condiciones de su funcionamiento, quedan definidas en los artículos III-84 a III-87, así como en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

²¹ Vid. Los artículos III- 290 y III- 291 de la Constitución.

Finalmente, el texto constitucional distingue, dentro de los organismos consultivos de la Unión, al Comité de la Regiones y al Comité Económico y Social. Ambos organismos asistirán al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a la Comisión, ejerciendo funciones consultivas.

En cuanto a la composición de estos dos órganos se refiere, el Comité de las Regiones se compone de representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral de un ente regional o local, o bien que ostenten algún tipo de responsabilidad política ante una asamblea que hubiese sido elegida democráticamente. Por su parte, el Comité Económico y Social está formado por representantes de las organizaciones empresariales, de los trabajadores, y de otros sectores representativos de la sociedad civil, esencialmente en el ámbito socioeconómico, cívico, profesional y cultural. Común a los miembros de los dos órganos consultivos resulta ser el hecho de no estar vinculados por ningún tipo de mandato imperativo, debiendo llevar a cabo sus correspondientes funciones con absoluta independencia y, únicamente, persiguiendo en todo momento el interés general de la Unión²².

E) Título V: Del ejercicio de las competencias de la Unión

El presente Título aparece dividido en tres Capítulos. El primero recoge las disposiciones comunes (art.32 a 38). El segundo hace mención a las disposiciones particulares, en concreto a las relativas a la ejecución de la política exterior y de seguridad común (art.39), a las que afectan a la ejecución de la política común de seguridad y defensa (art.40), a las que se refieren a la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia (art.41), y, por fin, las que establecen la cláusula de solidaridad (art.42). Como puede observarse del contenido anunciado, se trata de una parte nuclear de la Constitución en la que bajo el rótulo de “disposiciones comunes” se incluyen aspectos tan importantes como la clasificación de los actos jurídicos de la Unión, distinguiendo entre actos legislativos y no legislativos, reglamentos delegados y actos

²² Las disposiciones referentes a la composición de ambos comités consultivos, así como a la designación de los miembros que lo componen, sus competencias y su funcionamiento, aparecen recogidos en la Parte III de la Constitución, en concreto en los art.III-292 a III-294, en lo relativo al Comité de las Regiones, y en los art.III-295 a III-298, en lo que afecta al Comité Económico y Social.

de ejecución, para finalizar con los principios comunes de los actos jurídicos de la Unión y lo relativo a la publicación y entrada en vigor de dichos actos.

El art.32 se inicia con el establecimiento de la tipología de actos jurídicos. Así, la Unión podrá utilizar una serie de instrumentos jurídicos en el marco del ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas por la Constitución y, de conformidad con todo el desarrollo que se fija en el Parte III del texto. Los aludidos instrumentos son: 1) la Ley europea; 2) la Ley marco europea; 2) el reglamento europeo; 4) la decisión europea; 5) las recomendaciones; 6) los dictámenes.

A continuación, el precepto pasa a definir cada uno de los actos jurídicos reseñados. En este orden de cosas, la Ley europea es un acto legislativo de alcance general, que es obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Como puede observarse, en cuanto a características se refiere, la Ley europea posee las mismas que los viejos reglamentos CE y CEEA, si bien ahora es catalogado este tipo de acto como legislativo.

De otro lado, la ley marco europea también es catalogada como un acto legislativo, que es obligatorio para el Estado miembro destinatario al que se le dirige en lo referente al resultado que debe conseguirse, aunque deja, sin embargo, a las autoridades nacionales competencia para elegir la forma y los medios que se arbitrarán con tal de lograr el objetivo previsto en la norma. También podría asimilarse esta Ley marco europea a las antiguas directivas CE y CEEA en cuanto a las características que le son propias, no obstante ser ahora clasificada como perteneciente a la tipología de actos legislativos.

Por su parte, el reglamento europeo es una novedad que se inserta en la Constitución ya que se trata de un acto que no presenta carácter legislativo aunque sí que posee un alcance general. Su objeto no es otro que llevar a cabo la ejecución de los actos legislativos, así como de ciertas disposiciones particulares que se incluyen en el texto constitucional. Su regulación nos pone de relieve que el reglamento europeo podrá ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien ser obligatorio para el Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia para la elección de la forma y los medios que estime más convenientes a

los efectos de obtener las finalidades que inicialmente estaban previstas en la norma comunitaria. Así, pues, los reglamentos europeos no son actos legislativos sino que son normas ejecutivas de las leyes europeas y de las leyes marco europeas. Sirven para dar ejecución a las disposiciones legislativas, por tanto, pertenecerían a la categoría de los actos propios de la potestad ejecutiva o reglamentaria. Sin embargo, estos reglamentos europeos, coincidirán con las características de los antiguos reglamentos CE y CEEA o de las viejas directivas CE y CEEA, aunque, conviene insistir una vez más, excluidos de la esfera de los actos legislativos y, por definición, insertos en la tipología de actos ejecutivos.

De otra parte, la decisión europea se configura como un acto no legislativo, aunque de carácter obligatorio en todos sus elementos, siendo que, el precepto que contiene su definición se refiere a que cuando en la decisión se designen los que vayan a ser destinatarios de la misma, únicamente será obligatoria para éstos.

Por último, de las recomendaciones y de los dictámenes el texto constitucional señala que podrán ser adoptados por las instituciones, si bien no presentarán ningún carácter vinculante. Sólo tendrán la fuerza moral de la institución de la que hubieren emanado. No hay tampoco ningún límite material ni espacial a la adopción de este tipo de actos no obligatorios.

Para concluir los contenidos del importante art.32 que estamos desarrollando, únicamente indicar cómo en el nº2 del mismo se contiene una cláusula limitativa a la potestad legislativa a favor de la Comisión. En este sentido, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Ministros, cuando se les presente una propuesta de acto legislativo, deberán abstenerse de adoptar actos no previstos en el artículo que comentamos en el ámbito de que se trate.

Por su parte, el art.33 viene a regular todo lo concerniente a la adopción de los actos legislativos más atrás definidos. Así, tanto las Leyes europeas como las Leyes marco europeas deberán ser adoptadas de manera conjunta por el Parlamento Europeo y por el Consejo de Ministros, siempre a propuesta de la Comisión que mantiene y refuerza, como ya indicábamos anteriormente, su poder de cuasiexclusividad en cuanto a la iniciativa legislativa se refiere. El procedimiento que habrá de seguirse para la adopción de estos actos legislativos es el que se prevé como procedimiento legislativo

ordinario en la Constitución²³. Sin embargo, en los casos relativos a la adopción de normas en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y en el de la cooperación policial²⁴, las leyes europeas y las leyes marco europeas podrán adoptarse tanto a propuesta de la Comisión, tal como es bien sabido, o también por iniciativa de un grupo de Estados miembros, en concreto, de la cuarta parte de dichos Estados, y, en todo caso, conforme al procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución²⁵.

En cuanto se refiere a la adopción de los actos no legislativos, el art.34 establece, que el Consejo de Ministros y la Comisión podrán aprobar reglamentos europeos y decisiones europeas en los supuestos que se prevén en el art.35 (Reglamentos delegados) y en el art.36 (actos de ejecución), así como en los casos que específicamente la Constitución prevea. También el Consejo Europeo podrá adoptar decisiones europeas en los supuestos que expresamente la Constitución establece, igual que ocurrirá con el Banco Central Europeo, el cual puede asimismo adoptar reglamentos europeos y decisiones europeas siempre que la Constitución lo determine²⁶.

Como anteriormente indicábamos, el art.35 contempla la existencia constitucional de los llamados reglamento delegados²⁷. Estos reglamentos delegados podrán llegar a completar o, incluso, a modificar determinados aspectos no esenciales, eso sí, de las leyes o de las leyes marco europeas. Para que esto sea así se requiere que las leyes europeas o las leyes marco europeas deleguen en la Comisión la competencia para promulgar reglamento delegados en los que se podrán contener, como hemos dicho, las formas capaces de completar o modificar ciertos elementos no básicos de la ley o ley marco. De manera que se trata de utilizar la potestad reglamentaria en manos de la Comisión, a la cual, en tanto que órgano ejecutivo de la Unión, podrá delegársele, a través de una ley o ley marco europeas, la capacidad para establecer reglamentos delegados. Se requiere, pues, que se produzca una previa delegación a la Comisión para

²³ Vid. El art.III-302 de la Constitución que indica con toda amplitud las distintas fases del procedimiento legislativo ordinario, distinguiendo entre Primera y Segunda Lectura, Conciliación y Tercera Lectura.

²⁴ Vid. Art.III-165, art.III-171 a 175, y art.III-176 a 178 del texto constitucional.

²⁵ Vid. El procedimiento legislativo ordinario establecido en el art.III-302 de la Constitución.

²⁶ Las recomendaciones, en cuanto que actos no legislativos ni vinculantes, podrán ser adoptadas por el Consejo de Ministros y por la Comisión. También el Banco Central Europeo podrá adoptar recomendaciones cuando esté previsto en el texto constitucional.

²⁷ Los reglamentos delegados constituyen en nuestra opinión una especie de decretos legislativos, es decir, el instrumento que se recoge para posibilitar la actuación complementaria de la Comisión en el ámbito legislativo es el de estos reglamentos delegados.

que pueda dictar este tipo de reglamentos, siendo que además, la preceptiva delegación ha de hacerse mediante ley o ley marco europea.

En este mismo orden de ideas, será necesario que las leyes y las leyes marco europeas que realizan la delegación a la Comisión para que promulgue reglamentos delegados, delimiten de manera expresa y precisa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación²⁸. Asimismo, se impone una limitación consistente en que no se autoriza la delegación cuando ésta pueda afectar a elementos esenciales de un ámbito concreto material, dado que, la regulación de dicho ámbito fundamental, queda reservada a la ley o ley marco europea, es decir, la delegación no podrá en ningún caso, referirse a elementos esenciales de un ámbito, puesto que éste constituirá, por mandato constitucional, reserva de ley o ley marco europea.

De otro lado, la Constitución también establece que las condiciones de aplicación de la delegación serán fijados por las leyes y leyes marco europeas. Así, habrán de ser las leyes y leyes marco europeas las que, de manera expresa, determinarán las reglas de aplicación a las que la delegación quedará sujeta, siendo que, dichas reglas podrán consistir en alguna de las opciones siguientes: 1) El Parlamento Europeo o el Consejo de Ministros pueden adoptar la decisión de revocar la delegación; 2) El reglamento delegado únicamente entrará en vigor si el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros no hubieren formulado objeciones en el plazo determinado en la ley o ley marco europea²⁹.

Por lo que a los actos de ejecución se refiere, hay que advertir que, los Estados miembros podrán adoptar cualquier tipo de medida de carácter interno que pueda ser eficaz para asegurar la ejecución de los actos de la Unión que posean fuerza jurídica obligatoria. Los mencionados actos podrán atribuir a la Comisión competencias de

²⁸ Insistimos en señalar la similitud de los reglamentos delegados con la denominada en la doctrina italiana y, más tarde en los restantes países que la utilizan, legislación delegada que posibilita la aparición de los llamados decretos legislativos, para los que la ley de delegación debe contener, igual que las leyes y leyes marco europeas, la delimitación de los objetivos, el contenido y alcance de la delegación y el plazo en que será válida la reiterada delegación al titular de la potestad ejecutiva.

²⁹ Conviene señalar que, en los casos mencionados y a los únicos efectos de las posibilidades enunciadas, el Parlamento Europeo requerirá pronunciarse por mayoría de los miembros que lo forman, mientras que el Consejo de Ministros deberá hacerlo por mayoría cualificada.

ejecución, en los supuestos en que sean necesarias ciertas condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión³⁰.

Los Estados miembros tendrán la posibilidad de llevar a cabo el control sobre los actos de ejecución dictados por la Unión Europea. En tal sentido, se podrán determinar previamente, a través de leyes europeas, las normas y los principios de carácter general, referentes a los regímenes de control de los actos de ejecución de la Unión por parte de los Estados miembros.

Finalmente, señalar, que la forma jurídica que adoptarán los actos de ejecución de la Unión, no es otra que la de reglamentos europeos de ejecución o la de decisiones europeas de ejecución.

Por otra parte, la Constitución reseña una serie de principios que son comunes a los distintos actos jurídicos de la Unión. En este sentido, serán las instituciones las que deciden el tipo de acto que, en cada caso, deba adoptarse, siempre que la Constitución no prevea nada al respecto y de conformidad con el principio de proporcionalidad³¹. De otro lado, habría que señalar la cuestión relativa a la motivación de los actos, es decir, que las leyes europeas, las leyes marco europeas, los reglamentos europeos y las decisiones europeas han de ser siempre motivadas, habiendo de referirse en todo momento a las propuestas o dictámenes que el texto constitucional prevea.

En lo que se refiere al tema de la publicación y al de la entrada en vigor de los actos normativos, conviene destacar ahora que, las leyes y leyes marco europeas que se hubieren adoptado siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, deberán contener las firmas conjuntas de los Presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros, en tanto que, en los restantes supuestos, la firma no requerirá se conjunta sino que, dichas normas, se firmarán ya sea por el Presidente del Parlamento Europeo, o ya sea por el Presidente del Consejo de Ministros. En todo caso, tanto las leyes europeas como las leyes marco europeas habrán de publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea, entrando en vigor en la fecha que en ellas mismas se establezca o, a falta de

³⁰ También estos actos obligatorios podrán atribuir competencias de ejecución a la Comisión en supuestos concretos que puedan estar debidamente justificados, así como en los que se prevén en el art.39 al Consejo de Ministros, es decir, en el ámbito de ejecución de la política exterior y de seguridad común.

³¹ El principio de proporcionalidad se establece en el art.9 de la Constitución, según el cual, como ya conocemos, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para lograr los objetivos de la Constitución, debiendo las instituciones aplicar este principio de acuerdo con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo a la Constitución.

fecha, transcurridos veinte días desde que fueran publicadas. Por su parte, tanto los reglamentos europeos como las decisiones europeas que no tengan destinatario o cuyos destinatarios sean todos los Estados miembros, habrán de ir firmados por el Presidente de la institución que las adopte, publicándose en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrando en vigor en la fecha que en ellos mismos se establezca o, a falta de la misma, pasados veinte días desde la fecha en que fueron publicados. Finalmente, hay que resaltar el hecho de que, las restantes decisiones, es decir las que van dirigidas a particulares concretos y determinados, ya sean éstos personas físicas o personas jurídicas, habrán de ser notificadas a sus destinatarios, surtiendo efectos justamente a partir de la mencionada notificación. Podríamos afirmar que, en este último caso, nos encontramos ante normas jurídicas que bien pueden ser consideradas como una especie de actos administrativos de carácter singular que deben ser notificados ex profeso a sus destinatarios de manera individualizada para que empiecen a surtir sus correspondientes efectos jurídicos.

El Capítulo segundo de este Título V relativo a las competencias de la Unión, está referido a las disposiciones particulares referentes a la ejecución de la Política Exterior y de Seguridad Común (art.39), a las también disposiciones particulares, en esta ocasión referidas a la ejecución de la política común de Seguridad y Defensa (art.40), y a las disposiciones particulares en el ámbito de la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia (art.41). El capítulo cuyo contenido reseñamos concluye con la regulación de la denominada cláusula de solidaridad (art.42).

Lo importante a destacar en este momento es que en el texto constitucional desaparece la estructura de pilares que había dibujado en su día el Tratado de la Unión Europea. En efecto, ya no habrá separación entre elementos intergubernamentales y supranacionales, al menos no los encontraremos tan nítidamente determinados en los textos. A partir de ahora, con la Constitución, será la Unión Europea la que lleve a cabo una política exterior y de seguridad común que tendrá como fundamentos la solidaridad política mutua de los Estados miembros, la definición de las cuestiones de interés general y la realización de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los diferentes Estados que la integran. Así, desde ahora, será el Consejo Europeo quien determine los intereses estratégicos de la Unión, fijando los objetivos de su política exterior y de seguridad común, mientras que, corresponderá al Consejo de Ministros la

elaboración de la mencionada política, en el contexto de las líneas estratégicas fijadas por el Consejo Europeo³². Tanto el Consejo Europeo como el Consejo de Ministros podrán adoptar las decisiones europeas que consideren necesarias en el marco de la PESC, correspondiendo al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y a los Estados miembros llevar a cabo la ejecución de la PESC, para lo que podrán utilizar los medios nacionales y también los de la Unión³³.

Será en el marco del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros donde los Estados miembros lograrán la necesaria concertación acerca de cualquier asunto de política exterior y de seguridad que presente un interés general, de manera que pueda alcanzarse un enfoque común. Asimismo, en el mismo marco del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros los Estados miembros establecerán consultas mutuas antes de llevar a cabo cualquier acción en el contexto internacional o de asumir algún compromiso que pudiese afectar a los intereses de la Unión. De esta suerte, los Estados miembros garantizarán que la Unión está en condiciones de poder defender sus intereses y valores en el concierto internacional, a través del logro de una clara y decisiva convergencia de su actuación. También el Parlamento Europeo intervendrá en el ámbito de la PESC. Así, el texto constitucional fija la necesidad de consultar, al menos periódicamente, al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y opciones fundamentales de la PESC, manteniéndosele informado de la evolución de esta política en todo momento.

Por otro lado, la Constitución recoge que la política común de Seguridad y Defensa formará parte integrante de la política Exterior y de Seguridad común³⁴. La política común de Seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de Defensa de la Unión, la cual debe conducir a una defensa común, creándose una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares con el fin de fijar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlos, contribuir a

³² Todo ello de conformidad con el art.III-193 a III-209 relativos a la regulación de la política Exterior y de Seguridad Común en el texto constitucional.

³³ En esta materia no podrán adoptarse ni leyes europeas ni tampoco leyes marco europeas. Únicamente se adoptarán decisiones europeas que podrán proponer: 1) un Estado miembro; 2) el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión; 3) el Ministro de Asuntos Exteriores con el apoyo de la Comisión. La Unión llevará a cabo la política exterior y de seguridad común (art.III-195): definiendo sus orientaciones generales; adoptando decisiones europeas sobre: 1) acciones de la Unión; 2) posiciones de la Unión; 3) la ejecución de las acciones y posiciones; y fortaleciendo la cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

³⁴ Vid. Art.40 de esta parte I del texto constitucional.

determinar y, si procede, 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 de Ministros en la evaluación de la mejora de las capacidades militares³⁵. En esta política común de Seguridad y Defensa habrán de utilizarse también las decisiones europeas como instrumento de técnica normativa. Así, el Consejo de Ministros adoptará por unanimidad, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o a propuesta de un Estado miembro, las decisiones europeas relativas a la ejecución de la política común de Seguridad y Defensa, incluidas las relativas al inicio de cualquier misión de las previstas en el texto constitucional. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión podrá proponer sólo o juntamente con la Comisión que se acuda a la utilización de medios nacionales así como también a los instrumentos previstos a nivel de la Unión.

De otra parte, la Constitución aborda el tratamiento de las disposiciones particulares relativas a la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia³⁶. Se prevé, en efecto, que la Unión constituya un espacio de libertad, seguridad y justicia, mediante la adopción de leyes y leyes marco europeas que, en caso necesario, procuren aproximar las legislaciones de los Estados miembros en esta materia³⁷. Para ello, se asegura el respeto de los derechos fundamentales en base a las diferentes tradiciones y sistemas jurídicos imperantes en los Estados miembros. Asimismo, se garantiza la eliminación de cualquier tipo de control a las personas en la fronteras interiores, poniéndose en marcha una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que encuentre su fundamento en la solidaridad entre Estados miembros al tiempo que se muestre equitativa hacia los nacionales de terceros países³⁸. Además, la Unión deberá dirigir sus esfuerzos hacia el objetivo de garantizar el logro de un importante nivel de seguridad mediante la adopción de: 1) medidas que tengan como finalidad la prevención y la lucha contra la delincuencia y contra el racismo y la xenofobia; 2) medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y

³⁵ Vid. Los art.III-210 a III-214 en donde se desarrolla toda esta política común de Seguridad y Defensa, concretamente el art.III-212 relativo a los cometidos de la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares, creada bajo la autoridad del Consejo de Ministros.

³⁶ Vid. Art.41 del texto constitucional.

³⁷ La Constitución se quiere referir aquí, concretamente, además de a las disposiciones generales (art.III-158 a art.III-165), a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración (art.III-166 a art.III-169), a la cooperación judicial en materia civil (art.III-170), a la cooperación judicial en materia penal (art.III-171 a art.III-175), a la cooperación policial (art.III-176 a art.III-178).

³⁸ En este sentido, vid. Art.III-158, donde además se establece que, los apátridas se asimilan a los nacionales de terceros países.

judiciales penales y las demás autoridades competentes; 3) medidas tendentes a lograr el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales penales y, si fuese necesario, la aproximación de las legislaciones en el ámbito penal. En este último sentido, la Constitución prevé que la Unión deberá facilitar la tutela judicial, para lo que habrá de garantizar el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

Asimismo, la Unión constituirá el mencionado espacio de libertad, seguridad y justicia realizando esfuerzos en orden a lograr fomentar la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros, basada de manera especial, sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Finalmente, el espacio de libertad, seguridad y justicia deberá ser constituido también a través de la cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en la prevención y localización de hechos delictivos³⁹.

Finalmente, la última parte del Capítulo que comentamos está dedicada al tratamiento de la llamada cláusula de solidaridad⁴⁰. En efecto, cuando se produzca un ataque terrorista o una catástrofe natural o de origen humano en algún Estado miembro, la Unión y sus Estados miembros procederán a actuar de manera conjunta, poniendo de relieve el espíritu de solidaridad que constituye la base de apoyo mutuo en el seno de la Unión en los casos mencionados. En este orden de ideas, podrán movilizarse todos los instrumentos de que dispone la Unión, incluidos los medios militares puestos por los Estados miembros a disposición de la Unión, y todo ello con la finalidad de: 1) prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros; 2) proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; 3) aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista; 4) aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe.

³⁹ Según establece el texto constitucional (art.41 nº2), los Parlamentos nacionales podrán participar en los mecanismos de evaluación previstos en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia (art.III-161) estando asociados en todo momento al control político de Europol, así como a la evaluación de la actividad de Eurojust (art.III-177 y art.III-174).

⁴⁰ Vid. Art.42 de la Constitución. También, vid. Art.III-231 que está consagrado a regular la aplicación de la cláusula de solidaridad.

El Capítulo tercero que cierra el Título V relativo a las competencias de la Unión, se consagra al tratamiento de la cooperación reforzada⁴¹. En este sentido, la primera cuestión que conviene advertir es la relativa al establecimiento de límites materiales en cuanto a la puesta en marcha de cooperaciones reforzadas entre varios Estados miembros. En efecto, cuando se pretenda activar una cooperación reforzada, los Estados miembros deberán tener presente que sólo será posible hacerlo en el supuesto en que se trate de materias de competencia no exclusiva de la Unión Europea. En segundo lugar hay que señalar, que los Estados miembros que hubiesen decidido llevar a cabo entre sí una cooperación reforzada, podrán hacer uso de las instituciones de la Unión, al tiempo que habrán de tener como finalidad impulsar los objetivos de la Unión Europea, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración, todo ello sobre la base de que la cooperación reforzada habrá de permanecer abierta a todos los Estados miembros en el momento en que se establezca y en cualquier otro momento⁴².

De otra parte, hay que mencionar la necesidad de que habrán de participar, al menos, una tercera parte de los Estados miembros para que pueda activarse una cooperación reforzada y que, además, los objetivos pretendidos por dicha cooperación no pueden ser logrados, en un plazo razonable, por la Unión en su conjunto. Así, las cooperaciones reforzadas que se intenten establecer, habrán de respetar las competencias, los derechos y las obligaciones de los Estados miembros que no participen en ellas, los cuales, a su vez, no podrán impedir su aplicación por parte de los Estados que participen en ellas. En todo caso, la autorización para llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá a través de una decisión europea del Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo⁴³, siendo que corresponderá al Consejo de Ministros y a la Comisión la obligación de

⁴¹ Vid. Art.43 de la Constitución. También, vid. Art.III-322 al art.III-329 del mismo texto constitucional que se dedica a la regulación de las cooperaciones reforzadas.

⁴² De conformidad con el art.III-324, según el cual, las cooperaciones reforzadas estarán abiertas a todos los Estados miembros en el momento en que se establezcan, siempre y cuando se respeten las posibles condiciones de participación establecidas en la decisión europea de autorización. Asimismo lo estarán en cualquier otro momento, siempre que se respeten, además de las posibles condiciones aludidas, los actos ya adoptados en este marco. En todo caso, tanto la Comisión como los Estados miembros que participen en una cooperación reforzada, procurarán fomentar la participación del mayor número posible de Estados miembros.

⁴³ En todo lo relativo al procedimiento para la autorización de las cooperaciones reforzadas, vid. Art.III-325 y III-326 del texto constitucional.

Asimismo, en lo referente a la participación de los Estados en la adopción de actos del Consejo de Ministros y en sus deliberaciones, así como en lo que afecta al establecimiento de unanimidad y mayoría cualificada en el ámbito de las cooperaciones reforzadas, vid. el art.I-43, nº3 y el art.III-328 de la Constitución.

vigilar de manera que se respete en todo momento la coherencia de las acciones emprendidas en el marco de la cooperación reforzada, así como por la coherencia de tales acciones con las políticas de la Unión, habiendo de cooperar a tal efecto⁴⁴.

Por último, reseñar el hecho de que los actos que se hubieren adoptado en el contexto de una cooperación reforzada no podrán vincular más que a los Estados miembros que la han impulsado y e instaurado entre sí, participando de manera activa en la misma. En consecuencia, todos los actos, que forman parte de la cooperación reforzada concreta de que se trate, no podrán vincular, ni siquiera ser considerados como acervo que deba ser aceptado por los Estados que sean candidatos o que puedan adherirse en el futuro a la Unión Europea.

F) Título VI: De la vida democrática de la Unión.

El presente Título arranca con la exposición de tres principios que se consideran básicos para el funcionamiento correcto de la Unión. En este orden de ideas, el texto alude sucesivamente al principio de igualdad democrática⁴⁵, al principio de democracia representativa⁴⁶ y al principio de democracia participativa⁴⁷.

El principio de igualdad democrática supone el respeto, por parte de la Unión, de sus ciudadanos en lo que se refiere al normal desarrollo de todas sus actividades, quedando encargadas las instituciones de la Unión de dar atención de manera igualitaria a las distintas pretensiones ejercidas por todos los ciudadanos.

El principio de democracia representativa encuentra distintas manifestaciones. En primer lugar, este principio es se señala como fundamental para el propio funcionamiento de la Unión. En segundo término, la institución del Parlamento Europeo es a través de la que los ciudadanos de la Unión se encuentran directamente representados, mientras que los Estados miembros lo estarán mediante el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros por sus gobiernos, los cuales van a ser responsables ante los respectivos Parlamentos de cada país, que fueron, en todo caso,

⁴⁴ Vid. art.III-329 del texto constitucional.

⁴⁵ Vid. art.I-44 del texto constitucional.

⁴⁶ Vid. art.I-45 del texto constitucional.

⁴⁷ Vid. art.I-46 del texto constitucional.

elegidos por sus ciudadanos. En tercer lugar, como ya venía incluyéndose en textos anteriores⁴⁸, los ciudadanos tienen derecho a participar en la vida democrática de la Unión, siendo que las decisiones habrán de ser adoptadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Finalmente, se destaca la existencia de partidos políticos con presencia a nivel europeo, a los que se confiere una aportación esencial en la formación política de la conciencia europea y en la manifestación de la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

El principio de democracia participativa se encaja en el ámbito del diálogo abierto, transparente y regular que las distintas instituciones de la Unión han de mantener con los ciudadanos, las asociaciones representativas y la sociedad civil. Dicho diálogo tendrá lugar a través de los cauces adecuados y podrá afectar a todos y cada uno de los campos de acción de la Unión. En este orden de cosas, es necesario señalar, como una de las novedades más importantes que se incluyen en el texto constitucional, el hecho de que, por iniciativa de, al menos, un millón de ciudadanos de la Unión que procedan de un número significativo de Estados miembros, se podrá pedir a la Comisión que presente alguna propuesta de acto jurídico de la Unión. En efecto, nos hallamos en presencia del ejercicio por parte de la ciudadanía de lo que podríamos denominar iniciativa legislativa indirecta, es decir, sabido es que la única institución que posee la capacidad para iniciar actos legislativos es la Comisión; pues bien, ahora se reconoce a los ciudadanos la posibilidad de que, aunque sea de modo indirecto - pidiendo a la Comisión que inicie un proceso legislativo sobre determinada materia -, participe activamente en la iniciativa tendente a poner en marcha el proceso legislativo, movilizándolo a la Comisión para que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que los ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la Constitución⁴⁹.

Por otro lado, el Título VI que comentamos, hace también referencia a otras cuestiones. Así: 1) el reconocimiento y la promoción de los interlocutores sociales a nivel de la Unión, facilitando el diálogo entre ellos, dentro del respeto a su autonomía⁵⁰; 2) el nombramiento por el Parlamento Europeo de un Defensor del Pueblo Europeo, el

⁴⁸ Vid. el art.1 del Tratado de la Unión Europea.

⁴⁹ Se establece en el nº4 del art.I-46, que será a través de leyes europeas como habrán de adoptarse las disposiciones relativas a las condiciones y procedimientos específicos mediante los cuales se regirá la presentación de iniciativas legislativas, de carácter indirecto, por parte de no menos de un millón de ciudadanos de la Unión que procedan de un número importante de Estados miembros.

cual ejerciendo sus funciones con total independencia, estará capacitado para recibir, investigar y dar cuenta de las reclamaciones relativas a supuestos de mala administración en las instituciones, organismos o agencias de la Unión⁵¹; 3) la transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión, pero lo que se hace un llamamiento a todas las instituciones, organismos y agencias de la Unión a que lleven a cabo sus actuaciones dando el mayor respeto posible al principio de apertura, con el fin de fomentar una buena gobernanza y de dar máxima garantía a la participación de la sociedad civil⁵². Con idéntica finalidad, se establece que las sesiones del Parlamento Europeo ha de ser públicas, de igual manera que habrán de serlo las del Consejo de Ministros en los supuestos en que se vaya a examinar o a aprobar una propuesta legislativa⁵³. En el mismo orden de ideas, se introduce en el texto una novedad que proviene de la proclamada en Niza Carta Europea de los Derechos Fundamentales, que ahora se incorpora como Parte II del texto constitucional, concretamente en el art.II-42. Nos referimos, precisamente, al derecho al acceso a los documentos de las instituciones, organismos y agencias de la Unión. Este derecho de acceso a los documentos, cualquiera que sea la forma en que se encuentren elaborados los mismos, pertenece a todo ciudadano de la Unión, así como es extensivo a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en el territorio de cualquier Estado miembro⁵⁴. Se establece también que, mediante leyes europeas se regularán los principios generales y los límites que determinarán, por motivos de interés público o privado, el ejercicio del derecho a acceder a los mencionados documentos⁵⁵; 4) la protección de datos personales, en el sentido del derecho que asiste a toda persona de proteger todos aquellos datos de carácter personal que le afectan, regulándose la exigencia de que estos datos se traten de manera leal, para fines concretos y, siempre, sobre la base del consentimiento de la persona concernida o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley⁵⁶; 5) el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no

⁵⁰ Vid. art.I-47 del texto constitucional.

⁵¹ Vid. art.I-48, art.II-43 y art.III-237 del texto constitucional.

⁵² Vid. art.I-49, nº1 del texto constitucional.

⁵³ Vid. art.I-49, nº2 del texto constitucional.

⁵⁴ Vid. art.I-49, nº3 del texto constitucional, así como también el art.III-305 del texto constitucional.

⁵⁵ En este sentido, según se desprende de los números 4 y 5 del art.I-49 del texto constitucional, cada institución, organismo o agencia de la Unión fijará en su reglamento interno cuantas disposiciones específicas considere adecuado acerca del acceso a sus documentos, aunque siempre de conformidad al marco referencial que proporcione la correspondiente ley europea que habrá de determinar los principios generales y los límites que regularán el ejercicio del derecho a acceder a los documentos mencionados.

⁵⁶ En el mismo orden de cosas, la Constitución hace mención al hecho de que, mediante leyes europeas, se fijarán las normas sobre protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales por las instituciones, organismos y agencias de la Unión, así como por los Estados miembros

confesionales constituye el último enunciado al que la Constitución hace referencia en el Título VI del que nos ocupamos. En efecto, haciendo aquí abstracción del debate de fondo consistente en determinar si finalmente se hacía o no alusión directa y concreta al origen y peso específico del cristianismo en Europa y su configuración humanística al transcurrir de los siglos, debate que ha sido cerrado con la no inclusión o no en el Preámbulo constitucional de las referencias aludidas, el artículo 51 de la Parte I, se viene a manifestar en el sentido de que la Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido, en virtud de cada uno de los correspondientes Derechos nacionales, a las iglesias y a las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros, así como también de que respetará el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales, manteniendo un dialogo abierto, transparente y regular con las mencionadas iglesias y organizaciones, pues a ellas se les reconoce su identidad y su aportación específica por parte de la Unión⁵⁷, en el marco del más estricto respeto a la diversidad cultural y religiosa⁵⁸.

G) Título VII: De las finanzas de la Unión.

La Constitución recoge toda una serie de disposiciones de carácter financiero⁵⁹, que encuentran su marco genérico en el Título VII de la Parte I a la que ahora nos referimos⁶⁰. En efecto, se inicia este Título con la fijación de los principios presupuestarios y financieros que van a servir para informar toda la actividad financiera de la Unión. En este orden de ideas, queda perfectamente expuesto el principio según el cual el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos, siendo que todos los ingresos y gastos de la Unión habrán de estar incluidos en las oportunas provisiones que se realicen con anterioridad a cada ejercicio presupuestario y deberán quedar consignadas en el presupuesto que se establecerá en euros⁶¹. El presupuesto de la Unión deberá ser adoptado a través de leyes europeas, de conformidad con el

en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y sobre la libre circulación de estos datos, siendo que el respeto de dichas normas estará sometido al control de una autoridad independiente. Vid. art.I-50 y art.II-8 del texto constitucional.

⁵⁷ Vid. los nº 1, 2 y 3 del art I-51 del texto constitucional

⁵⁸ Vid. el art II-22 del texto constitucional

⁵⁹ Así, vid. en la parte III los artículos III-308 a III-321

⁶⁰ Vid. art. I-52 al art. I-55 del texto constitucional

⁶¹ El ejercicio presupuestario comenzará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre, vid. art. III-309 y art. III-316 del texto constitucional

procedimiento que se determina en el texto constitutivo⁶². Dichas leyes europeas podrán incluir por tanto las normas financieras por las que se determinan, en particular, las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto, así como los referentes a la rendición y censura de cuentas, como, de otro lado, las normas y la organización del control de la responsabilidad de los interventores, de los ordenadores de pagos y contables. En otro caso, la adopción de las mencionadas leyes europeas habrá de hacerse previa consulta al Tribunal de Cuentas.

Es importante destacar una medida prevista en materia de ejecución de gastos que viene a reforzar las garantías establecidas en este ámbito por la Constitución. Nos referimos a la necesidad de adoptar, con carácter previo a la ejecución de gastos consignados en el presupuesto, algún tipo de acto jurídicamente vinculante que sea capaz de proporcionar un fundamento jurídico a la actuación de la Unión y la correspondiente ejecución de gasto, siendo que el acto mencionado ha de presentar la forma de ley europea, ley marco europea, reglamento europeo o decisión europea⁶³.

Por lo que a los recursos de la Unión se refiere, únicamente incidir en el hecho que esta habrá de dotarse de los medios necesarios que posibiliten el logro de sus objetivos y la realización de sus políticas de una manera eficaz. Para ello, sin perjuicio de la existencia de otros posibles ingresos, el presupuesto de la Unión ha de financiarse en su integridad con cargo a sus recursos propios⁶⁴. En este sentido, el Consejo de Ministros será el encargado de adoptar, a propuesta de la Comisión, un reglamento

⁶² El procedimiento a seguir para adoptar las leyes europeas que contengan el presupuesto anual de la Unión se recoge minuciosamente en el art. III-310 del texto constitucional. Además, si no hubiese sido posible la adopción de la ley europea presupuestaria al iniciarse un ejercicio presupuestario, se establece que los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos o por otra subdivisión, según se disponga en las leyes europeas dictadas al efecto en el marco del art. III-318 del texto constitucional. Asimismo, vid. el art. III-313 del texto constitucional y el art. I-55 del mismo texto.

⁶³ Vid. art. I-52, nº 4, del texto constitucional en relación con el art. III-318 del mismo texto.

De otro lado y con el objetivo de garantizar la disciplina presupuestaria, queda prohibido a la Unión el que pueda adoptar actos capaces de afectar de modo considerable en el presupuesto, a no ser que pueda garantizarse que la propuesta o la medida puedan ser financiadas dentro del límite de los recursos propios de la Unión y del marco financiero plurianual que se prevé en el art. I-54 del texto constitucional, todo ello según lo contemplado en el nº 5 del art. I-52 del mismo texto.

⁶⁴ En este mismo sentido conviene aclarar que, mediante ley europea del Consejo de Ministros podrá determinarse el límite de los recursos de la Unión, pudiendo establecerse nuevas categorías de recursos o suprimirse una categoría ya existente. Sin embargo, dicha ley solo podrá entrar en vigor una vez que hubiere sido aprobada por los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales respectivas. En este caso, el Consejo de Ministros habrá de pronunciarse por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo. De igual manera esta previsto que suceda cuando de lo que se trate sea de establecer las modalidades de los recursos de la Unión que, asimismo, han de ser aprobadas a través de una ley europea del Consejo de Ministros. Entorno a todas estas cuestiones, vid. el art. I-53 del texto constitucional.

europeo en el que se incluyan las propuestas de modalidad y el procedimiento conforme a los que deberán ponerse a disposición de la Comisión, por parte de cada Estado miembro, los correspondientes ingresos presupuestarios previstos en el régimen de recursos propios de la Unión, así como las medidas que deban aplicarse para hacer frente en su caso, a las necesidades de tesorería⁶⁵. Asimismo, el Parlamento Europeo, el Consejo de ministros y la Comisión tendrán la obligación de tomar las medidas que juzguen necesarias con el fin de lograr que la Unión disponga en todo momento de los medios financieros necesarios que le permitan cumplir la totalidad de sus obligaciones jurídicas frente a terceros. Para conseguir estos fines, así como todos los descritos en esta parte dedicada a las finanzas de la Unión, se convocarán reuniones periódicas de los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión en el marco de los procedimientos presupuestarios que se contemplan en la constitución. En dichas reuniones los Presidentes adoptarán las medidas oportunas para lograr la concertación y el acercamiento de las posiciones de las distintas instituciones en orden a facilitar la ejecución de todo cuanto se disponga en el marco del capítulo consagrado a las disposiciones financieras⁶⁶.

De otra parte, el presupuesto de la Unión habrá de ejecutarse de conformidad con el principio de buena gestión financiera. Para ello, tanto los estados miembros como la Unión deben cooperar al objeto de que los créditos consignados en el presupuesto se lleguen a utilizar cumplimentando, en todo momento, el principio de buena gestión financiera, luchando contra el fraude y contra cualquiera que pueda ser la actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión⁶⁷.

Finalmente, reiterar la importancia de que la constitución contemple y regule lo que se ha dado en denominar el marco financiero plurianual. En efecto, este marco financiero plurianual tiene como finalidad garantizar una devolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Así, determinará los importes de los límites máximos anuales de créditos de compromiso, por categorías de gastos⁶⁸. Conviene, asimismo, señalar que se prevé que el marco financiero plurianual se fije para un periodo no inferior a los cinco años, siendo que el presupuesto anual de la

⁶⁵ En este supuesto, el Consejo de ministros habrá de pronunciarse previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas, conforme al contenido del art. III-318, en su nº 2, del texto constitucional.

⁶⁶ Vid. art. III-319 y art. III-320 del texto constitucional.

⁶⁷ En este sentido, vid. el art. I-52, nº 6 y 7, así como el art. III-321 del texto constitucional.

⁶⁸ Todo ello de conformidad con lo que se establece en el art. III-308, nº 2 del texto constitucional

Unión habrá de respetar el ya mencionado marco financiero plurianual. En todo caso, este marco financiero habrá de ser establecido mediante ley europea del Consejo de Ministros, previa aprobación del Parlamento Europeo por mayoría de los miembros que lo constituyen⁶⁹.

H) Título VIII: De la Unión y su entorno próximo.

En general, puede afirmarse que, la acción de la Unión en la escena internacional se basa en los principios en los que se inspiró su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo, es decir, la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto del derecho internacional de conformidad con los principios insertos en la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, la Unión tratará de desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los valores idénticos a los enunciados y que significan la base y fundamento de la propia existencia de la unión como ya se ha especificado anteriormente. En este contexto la unión fomentará el desarrollo de soluciones de carácter multilateral para resolver los problemas comunes, particularmente en el ámbito de las Naciones Unidas⁷⁰.

Pues bien, en el contexto expuesto, la Unión habrá de definir y aplicar políticas comunes y acciones, así como intentar obtener un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para⁷¹:

- Salvaguardar los valores, los intereses fundamentales, la seguridad, la independencia y la integridad de la unión;

⁶⁹ Así esta previsto en el art. I-54, nº 2 y 3 del texto constitucional en relación con el art. III-308, nº1 y 4 del mismo texto, en el que se determinan que, en caso de que el vencimiento del marco financiero anterior, no se hubiese adoptado la ley europea del Consejo de ministros por la que se establezca un nuevo marco financiero, habrán de prorrogarse los límites máximos y las restantes disposiciones correspondientes al último año de aquel hasta que se adopte dicha ley. Además, el nº 4 del art. I-54 de la constitución, añade que, el Consejo de ministros deberá decidir por unanimidad cuando vaya a adoptar el primer marco financiero plurianual, una vez se hubiese producido la entrada en vigor de la constitución.

⁷⁰ En el mismo sentido, vid. art. III-193, nº 1 del texto constitucional.

⁷¹ Vid. el nº 2 del art. III-193 del texto constitucional

- Consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional;
- Mantener la paz, evitar los conflictos y fortalecer la seguridad internacional conforme a la Carta de las Naciones Unidas y sus principios informadores;
- Fomentar un desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza;
- Estimular la integración de todos los países en la economía mundial, inclusive mediante la abolición progresiva de las restricciones al comercio internacional;
- Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, a fin de garantizar el desarrollo sostenible;
- Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano;
- Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y la buena gobernanza a escala mundial.

En base a todos los principios y objetivos expuestos, la unión enmarca la regulación de toda su Política Exterior y de Seguridad Común⁷², de la Política Comercial Común⁷³, de la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria⁷⁴, de las Medidas Restrictivas⁷⁵, de los Acuerdos Internacionales⁷⁶, de las Relaciones de la Unión con las Organizaciones Internacionales, Terceros Países y Delegaciones de la Unión⁷⁷, y, por último, de la Aplicación de la Cláusula de Solidaridad⁷⁸.

Así, pues, en el amplio contexto reseñado como telón de fondo, la Constitución también se ocupa de regular en la Parte I lo que se refiere, concretamente, a la Unión y

⁷² Vid. art. III-195 al art. III-215, del texto constitucional además de lo que ya hemos analizado en el lugar correspondiente del presente trabajo.

⁷³ Vid. art. III-216 y art. III-217 del texto constitucional.

⁷⁴ Vid. art. III-218 al art. III-223 del texto constitucional.

⁷⁵ Vid. art. III-224 del texto constitucional.

⁷⁶ Vid. art. III-225 al art. III-228 del texto constitucional.

⁷⁷ Vid. art. III-229 y art. III-230 del texto constitucional.

⁷⁸ Vid. art. III-231 del texto constitucional.

su entorno más próximo⁷⁹. En este sentido, y con la finalidad de conseguir implantar un espacio de prosperidad y de buenas vecindad que presente como fundamento los valores esenciales de la Unión, al tiempo que se caracterice por la existencia de unas relaciones estrechas y pacíficas que tengan como base la cooperación, la Unión establecerá relaciones preferentes con el conjunto de Estados vecinos. Para la Unión es muy importante desarrollar una buena vecindad con los países que tienen fronteras con algún Estado miembro. En consecuencia llegará a fijar relaciones preferentes con los distintos países que hacen frontera externa con la Unión, siempre basadas en los principios y objetivos que han quedado reseñados mas atrás y que constituyen una sólida partida para una aplicación efectiva y eficaz del principio de buena vecindad.

En este orden de ideas, la Constitución considera que para lograr los objetivos y fines descritos, la Unión tendrá la capacidad necesaria que le permita celebrar y aplicar a cuerdos específicos con los países que tienen vecindad con la propia Unión⁸⁰. Los mencionados acuerdos pueden incluir derechos y obligaciones de carácter recíproco, así como la posibilidad de llevar a término actividades en común, siendo que, en todo caso, su aplicación va a quedar sometida a una concertación que, de manera periódica, se habrá de realizar.

D) Título IX: De la pertenencia a la Unión:

Al iniciar el comentario a este Título IX de la Constitución conviene advertir, que nos hayamos ante unos contenidos que son totalmente constitutivos de una novedad en el ámbito del Derecho originario comunitario. Efectivamente, nunca hasta ahora, los Tratados fundacionales ni sus sucesivas modificaciones en el tiempo, habían contemplado en su articulado nada que se refiriese a la retirada voluntaria de la Unión. Pero analicemos ordenadamente los preceptos que conforman el reiterado Título IX.

En primer lugar, se regulan los requisitos de pertenencia y el procedimiento de adhesión a la Unión⁸¹. De sobra es conocido el espíritu de apertura que, tradicionalmente, vienen manifestando, primero Las Comunidades Europeas, y más

⁷⁹ A estos efectos, vid. el art. I-56 del texto constitucional.

⁸⁰ Así podrá hacerse, si bien, siempre, de conformidad con lo previsto en el art. III-227 del texto constitucional que, como ya se indicó mas arriba, está dedicado a regular el procedimiento para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y Terceros Estados u Organizaciones Internacionales.

tarde la Unión Europea. En tal sentido y a lo largo de los años de existencia del modelo europeo de integración, podemos contar hasta cinco ocasiones en las que se han producido ampliaciones de la organización supranacional motivadas por las adhesiones de nuestros Estados⁸². Ahora bien, la Unión queda abierta siempre a la posible llegada de cualquier otro estado europeo, siempre y cuando se respeten absolutamente todos los valores incluidos en el texto constitucional y a los que ya nos referimos mas atrás, y exista, por otra parte de los candidatos a la incorporación, el claro y firme compromiso de promover en común todos los reiterados valores⁸³.

En segundo termino, la constitución se ocupa de abordar el complicado tema de la suspensión de los derechos de pertenencia a la unión⁸⁴, estableciendo el procedimiento que asegure todas las garantías tanto para el estado miembro que hubiere mantenido algún comportamiento del que se dedujese la existencia de un eminente riesgo de violación grave de los valores enunciados, y ya reiterados mas atrás, en el propio texto constitucional, como para la unión a través del normal funcionamiento de sus instituciones y de sus relaciones con los demás estados miembro. El aludido procedimiento es bastante largo y complejo, interviniendo en el mismo tanto el Consejo de ministros, como el Parlamento europeo, la Comisión y hasta el Consejo europeo. Se tratará, en primer lugar, de adoptar una decisión europea en la que se constate que se ha producido un riesgo claro de violación, que debe ser catalogada como grave, de violación de los valores incluidos en el art. I-2 de la constitución, por parte de un estado miembro. A continuación, una vez efectuada la constatación antes señalada, el Consejo de ministros podrá adoptar una decisión europea que venga a dejar en suspenso el ejercicio de determinados derechos derivados de la aplicación de la constitución al estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto en el Consejo de

⁸¹ Vid. el art. I-57 del texto constitucional.

⁸² Así es como se producen las cinco sucesivas ampliaciones desde los seis estados miembros originarios hasta los 25 actuales. Recordemos:

1973- 1ª Ampliación: Reino Unido de la Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca

1981- 2ª Ampliación: Grecia

1986- 3ª Ampliación: Portugal y España

1995- 4ª Ampliación: Finlandia, Austria y Suecia

2004- 5ª Ampliación: Polonia, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta

⁸³ El art. I-2 del texto constitucional se refiere a los valores de la Unión y enuncia como tales: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, el precepto hace mención al hecho de que los valores mencionados son comunes a los estado miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación. Sin embargo, hay que decir que, el nº1 del art. I-57, transcribe y reitera el tenor del art. I-1, nº2 de la Constitución.

ministros del estado miembro en cuestión. Este procedimiento, incide directamente en el estado miembro, llevándole a la suspensión de determinados derechos en el contexto de su pertenencia a la unión, habrá de tener en cuenta las posibles consecuencias que puedan originarse y repercutir en los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas ubicadas tanto en el territorio del estado miembro del que se trate, como del conjunto del territorio de la Unión. Asimismo, el hecho de que un estado sea suspendido temporalmente y hasta que se produzcan los mencionados cambios en la situación que dieron motivo a la imposición de la cautela, no significa en absoluto que quede fuera de la unión y, por consecuencia, la afectarán exactamente igual que a todos los restantes estados las decisiones que se vayan adoptando por las instituciones de la unión mientras permanezca en su peculiar situación de suspensión de derechos, aunque, naturalmente, no pueda participar en la elaboración y aprobación de las mismas en el seno del Consejo de ministros, es decir, que el estado miembro sobre el que hubiese recaído la suspensión, continuará, en todo momento, vinculado por las obligaciones que se derivan del texto constitucional y que le afectan como a cualquier otro estado miembro.

Por último, el título IX de la constitución concluye con el aspecto que, ya decíamos mas atrás, puede considerarse auténticamente novedoso en el ámbito del derecho originario comunitario. Efectivamente, la constitución regula, por ve primera, el hecho de que pudiera producirse la retirada voluntaria de la unión por parte de algún estado miembro⁸⁵. En este sentido, se señala que, cada estado miembro, de acuerdo con sus propias disposiciones de carácter constitucional, podrá adoptar la decisión de abandonar o retirarse de la unión europea. En el caso de que la posibilidad apuntada constituyese una realidad en algún momento, la constitución prevé el adecuado procedimiento que permite llevar a cabo, sin que se deriven excesivos daños, la referida retirada del hasta ahora estado miembro. Para ello, y una vez que el estado miembro notifique su intención de retirarse al Consejo europeo, la unión procederá a negociar hasta llegar a establecer un acuerdo con dicho estado que permita organizar, sin traumas para el resto de estados miembro y para la unión, las formalidades de su retirada, así como el marco futuro de sus relaciones con la unión, siendo que, a partir de la fecha de entrada en vigor del mencionado acuerdo de retirada o, en su defecto, transcurridos dos

⁸⁴ Vid. el art. I-58 del texto constitucional.

⁸⁵ Vid. El art. I-59 del texto constitucional.

años desde el momento en que se notificó al Consejo europeo la intención de abandonar la unión, la constitución dejaría de ser aplicable al estado en cuestión⁸⁶.

2) Parte II: Carta de los derechos fundamentales de la Unión.

Ostentando Portugal la presidencia del Consejo de enero a junio del 2000, tuvo lugar la inauguración, el 14 de febrero, y desarrollo de los primeros trabajos de la conferencia intergubernamental convocada a los efectos de proceder a la modificación del tratado de la unión europea aprobado en Maastricht y retocado ya por el tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. La mencionada CIG tenía por misión adaptar definitivamente las instituciones comunitarias, de manera que pudiesen realizarse los necesarios acuerdos en los tratados, que permitiesen la futura adhesión de los países que en ese momento eran candidatos a incorporarse a la unión europea y que, actualmente, ya forman parte integrante de la misma. La CIG concluyó en la Cumbre celebrada en Niza, ya bajo presidencia de Francia, entre el siete y el once de diciembre del 2000 y, aunque con no excesivos resultados, sí suficientes para llevar a cabo lo previsto en cuanto a modificar, como se ha dicho más atrás, el tratado de la unión en su versión actualizada de Amsterdam, lo que constituyó el denominado Tratado de Niza, el cual, desde el 1 de febrero de 2003 permanecerá en vigor hasta el momento en que el proyecto de constitución sea adoptado y ratificado por todos los estados miembros de la unión.

Pues bien, paralelamente en el tiempo, recordamos que celebraba también sus reuniones de trabajo una Convención creada con el objetivo de preparar un proyecto de Carta Europea de los derechos fundamentales y a la que en un momento nos referiremos. Destacaremos, sin embargo, antes de nada el hecho de que, desde bastantes años atrás, la tendencia, sobre todo a nivel del Parlamento europeo, fue la de incluir un listado amplio de derechos y libertades en el articulado de los tratados que formaban parte del derecho originario comunitario. Así, por solo citar un ejemplo, refiramos el texto articulado que constituyó el proyecto de Tratado de Unión Política de Europa, preparado por el eurodiputado italiano Altiero Spinelli y que, el 14 de febrero de 1984,

⁸⁶ No obstante, si se diera el caso de que el estado que se hubiese retirado de la unión, pasado el tiempo, decidiera nuevamente solicitar su adhesión, deberá someter su solicitud al procedimiento recogido en el art. I-57 de la constitución, de conformidad con el nº4 del art. I-59 del texto constitucional.

fue sometido a votación en el Parlamento europeo, logrando una gran mayoría de sufragios que lo respaldaban, si bien el valor jurídico del mismo era nulo, dada la carencia de competencia que, en aquellos años, tenía la Asamblea Europea para realizar la aprobación o modificación de los tratados. Pese a todo, ya ese Proyecto de Tratado, incluía como parte de su articulado toda una lista de derechos fundamentales que se pretendía entrasen a formar parte, por reconocimiento explícito del texto fundamental, de la norma que venía a modificar los tratados fundacionales comunitarios.

Posteriormente, los borradores incesivos de modificación de los Tratados originarios, incluido el de la Unión Europea de Maastricht y el de Amsterdam, también presentaron la posibilidad de incorporar, ya fuese como anexo a los mismos, ya como formando parte del articulado, la lista de derechos fundamentales que a nivel europeo quedarían protegidos, no solo a nivel constitucional de cada estado miembro, sino de modo común como parte integrante de las disposiciones comunitarias del mas alto rango que conforman el derecho originario. Sin embargo, todo intento resultó estéril dados los planteamientos adversos formulados y mantenidos por algún estado miembro y, mas en concreto, por el Reino Unido que, se opuso de manera sistemática con amenazas, incluso, de negar la ratificación de los Tratados si en los mismo se incluían listas de derechos fundamentales.

En consecuencia, dada la postura intransigente que mostraba algún estado miembro, se hacia necesario modificar el correspondiente borrador de tratado, en Maastricht y en Amsterdam por ejemplo, para dejar fuera la pretensión de inclusión del elenco de derechos fundamentales que, la mayor parte de los estados miembros estaban dispuestos a insertar en los textos del derecho originario. Por ello, a lo mas que pudo llegar en materia de derechos fundamentales, en cuanto a inclusión o mención de los mismos se refiere, fue a insertar en el Tratado de la Unión Europea la alusión a que dichos derechos fundamentales habrían de respetarse a nivel europeo en base a las distintas tradiciones constitucionales de los estados miembros que si los recogían y protegían individualmente. Además, también se hacia mención al Convenio Europeo de Roma, de 4 de noviembre de 1950, para la protección de los derechos fundamentales y las Libertades Públicas, del cual son partes todos los estados miembros de la Unión. Así pues, con estos dos elementos señalados, se entendía que era suficiente para cubrir la protección de los ciudadanos europeos en materia de derechos fundamentales. Además,

si que se recogían unos cuantos derechos estrictamente dirigidos a los ciudadanos europeos, que se consideraban derechos propios y característicos del estatuto de ciudadanía europea, que el Tratado de la Unión había creado. Estos derechos de ciudadanía no constituyen esencialmente derechos fundamentales, aunque si que quedaron, como más tarde veremos, incorporados a la Carta Europea de Derechos Fundamentales en tanto que derechos de ciudadanía⁸⁷.

Pues bien, lo cierto es que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales constituye, como anteriormente mencionábamos, el resultado de un procedimiento original y sin precedentes en la historia de la Unión Europea, dado que, fue el Consejo Europeo celebrado en Colonia, el 3 y 4 de junio de 1999, el que otorgó a una denominada “Convención”, el mandato para que redactase un proyecto. La reiterada Convención se constituyó en diciembre del año 1999 y aprobó el Proyecto del 2 de octubre del 2000. A los pocos días el Consejo Europeo que tuvo lugar en Biarritz, concretamente el 13 y 14 de octubre de 2000, dio su acuerdo unánime al Proyecto y lo transmitió al Parlamento Europeo y a la Comisión. El Parlamento Europeo otorgó su pleno acuerdo al texto el 14 de noviembre de 2000, y la Comisión el 6 de diciembre de 2000. Finalmente, los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en nombre de sus instituciones, firmaron y proclamaron la Carta el 7 de diciembre de 2000 en Niza. Por consecuencia, la Carta no fue aprobada y no pudo entrar en vigor ni con el Tratado de Niza ni tampoco fuera del mismo. Tan solo había sido “proclamada” en Niza en vísperas a la celebración del Consejo Europeo de diciembre de 2000.

Al ser únicamente proclamada, la Carta carecía completamente de valor jurídico en cuanto a eficacia se refiere. Sin embargo, si que se había dado un importante paso adelante en lo que era el viejo objetivo antes relatado. En definitiva, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea viene a recoger en un único texto, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el conjunto de los derechos civiles,

⁸⁷ En torno a toda esta temática de los derechos fundamentales a nivel de la Unión Europea, así como de los derechos de ciudadanía, existe abundante bibliografía a nivel comunitario. Nosotros también hemos prestado alguna atención a la materia; así, vid. C.F. Molina del Pozo: Manual de la Comunidad Europea, 4ª edic., Dijusa, Madrid 2002, especialmente, pag. 215 a 221; C.F. Molina del Pozo: “Ciudadanía Europea y derechos fundamentales en la Unión Europea: de los tratados fundacionales al Tratado de Amsterdam”, en revista Universitaria Europea, nº1, año 1998, pag. 5 a 98; C.F. Molina del Pozo: “El Parlamento y los derechos de los ciudadanos”, en la obra *Le Prospettive istituzionali dell'Europa*, Kappa Ed., Roma, 1996, pag. 19 a 47, especialmente, pag. 21 a 27.

políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que habitan el territorio comunitario.

Conforme al temor de la Carta, los derechos quedan agrupados en seis grandes capítulos: Dignidad, Libertad, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia.

Puede decirse que, todos estos derechos señalados, encuentran esencialmente su base en el conjunto de derechos y libertades fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en las tradiciones constitucionales de cada uno de los Estados miembros de la Unión, en la Carta Social Europea del Consejo de Europa y en la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, así como en otros convenios de carácter internacional a los que se han adherido ya sea la Unión Europea o sus Estados miembros.

En cualquier caso, el Consejo Europeo de Niza, que no llegó a aprobar, como ya se ha insistido más atrás, la Carta, si que se comprometió a proseguir el debate en torno al estatuto definitivo que habría de conferirse a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es decir sobre su posible incorporación al Tratado de la Unión Europea.

En este orden de ideas, la nueva Convención, es decir, la que prepara por mandato recibido del Consejo Europeo de Laeken el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa, nada menos que incorpora al texto constitucional, como Parte II, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza.

Así, esta Parte II del texto constitucional se inicia con un preámbulo, y continúa con la conclusión de 54 artículos, estructurados en siete Títulos, que se ocupan sucesivamente de:

- Título I: Dignidad, que engloba el tratamiento de la dignidad humana, el derecho a la vida, el derecho a la integridad de la persona, la prohibición de la tortura y de las penas o los malos tratos inhumanos o degradantes, y, finalmente, la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado⁸⁸.

⁸⁸ Vid. art. II-1 al art. II-5 del texto constitucional.

- Título II: Libertades, que incluye el derecho a la libertad y a la seguridad, el respeto de la vida privada y familiar, la protección de datos de carácter personal, el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión y de información, la libertad de reunión y asociación, la libertad de las artes y de las ciencias, el derecho a la educación, la libertad profesional y el derecho a trabajar, la libertad de empresa, el derecho a la propiedad, el derecho al asilo, y, por último, el derecho a la protección en caso de devolución, expulsión y extradición⁸⁹.
- Título III: Igualdad, que hace referencia a la igualdad ante la ley, la no discriminación, la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del menor, los derechos de las personas mayores, y, finalmente, la de las personas discapacitadas⁹⁰.
- Título IV: Solidaridad, que engloba el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, el derecho de negociación y acción colectiva, el derecho de acceso a los servicios de colocación, la protección en caso de despido injustificado, las condiciones de trabajo justas y equitativas, la prohibición del trabajo infantil, protección de los jóvenes en el trabajo, la vida familiar y la vida profesional, la seguridad social y la ayuda social, la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general, la protección del medio ambiente y, por último, la protección de los consumidores⁹¹.
- Título V: Ciudadanía, que incluye el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, el derecho a una buena administración, el derecho de acceso a los documentos, el Defensor del Pueblo Europeo, el derecho de petición, la libertad de circulación y de residencia y, finalmente, la protección diplomática y consular⁹².
- Título VI: Justicia, que incorpora el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, la presunción de inocencia y los derechos de la defensa, los principios de

⁸⁹ Vid. art. II-6 al art. II-19 del texto constitucional.

⁹⁰ Vid. art. II-20 al art. II-26 del texto constitucional.

⁹¹ Vid. art. II-27 al art. II-38 del texto constitucional.

⁹² Vid. art. II-39 al art. II-46 del texto constitucional.

legalidad y de proporcionalidad de los delitos y de las penas y, finaliza, con el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito⁹³.

- Título VII: Disposiciones generales aplicables a la interpretación y a la aplicación de la Carta, que hace mención al ámbito de aplicación, al alcance e interpretación de los derechos y principios, al nivel de protección y a la prohibición del abuso de derecho⁹⁴.

3) Parte III: De las políticas y el funcionamiento de la Unión.

Esta Parte III del texto constitucional es, en ocasiones, reiterativa en lo que se refiere a contenidos, puesto que vuelve a tratar aspectos ya regulados en las Partes anteriores y que, a veces son cuestiones complementarias a las recogidas en las Partes I y II, y otras no son sino simples repeticiones de temas ya expuestos en las dos primeras Partes.

A lo largo del presente trabajo, y al hilo de los comentarios realizados a los artículos de la Parte I, se han ido estableciendo las correspondientes anotaciones relativas a las concordancias y complementariedades que podían ir observando en lo referente al contenido mismo de los distintos preceptos del texto constitucional. No vamos, por tanto, ahora a reiterar los matices y observaciones que ya fueron expuestas a lo largo de los comentarios a la Parte I que, resulta ser, en nuestra opinión, la que incluye mayores novedades en el articulado y significa un aporte más considerable, desde la óptica estrictamente constitucional, al texto que aquí se considera.

Por consiguiente, hacemos revisión expresa a todo cuanto antecede relativo a la Parte I del texto constitucional, limitándonos en este momento únicamente a indicar los grandes enunciados y contenidos materiales que abarcan la Parte III del texto constitucional.

En este orden de ideas, comencemos por indicar que esta Parte III corresponde, por lo general, a los ámbitos de materias que constituían el Tratado de la Comunidad Europea, en el sentido de que en la misma se incluye la regulación de temas como las

⁹³ Vid. art. II-47 al art. II-50 del texto constitucional.

⁹⁴ Vid. art. II-51 al art. II-54 del texto constitucional.

libertades comunitarias, las políticas sectoriales o el funcionamiento institucional de la Unión Europea.

Sin embargo, al integrar la Constitución a todos los texto de los Tratados de la Unión y de la Comunidad Europea, se produce la clara desaparición de los denominados tres pilares básicos que formaban la estructura de la Unión Europea. Ahora, el proyecto de Constitución lo que hace es sintetizar, aclarar e integrar la dispersión existente hasta la fecha en materia de derecho originario, estableciendo un único texto jurídico, el cual, bajo la forma de Tratado internacional, esconde en realidad el deseo y la voluntad de llevar a cabo avances muy considerables en el ámbito de la integración económica y, también, política. Por ello, como decíamos, desaparece la estructura de los tres pilares clásicos⁹⁵ que el Tratado de la Unión Europea había creado y que tuvieron su razón de ser como piedras angulares de la puesta en marcha de la Unión, pero que, con un proyecto de Constitución sobre la mesa, parece que pierden su significado como soportes separados de la Unión, de manera que, los tres aspectos que regulaban respectivamente cada uno de los tres pilares, pasan a formar parte íntegramente del texto constitucional, luego de haberse ido produciendo una progresiva comunitarización de sus diferenciados contenidos.

Pues bien, la Parte III del texto constitucional abarca nada menos que 342 artículos, repartidos de modo bastante sintético a lo largo de siete capítulos y secciones. De esta manera, la estructura que presenta la Parte III, dedicada a regular las políticas y el funcionamiento de la Unión, hace referencia a las siguientes cuestiones:

- Título I: contiene las cláusulas de aplicación general⁹⁶.
- Título II: se refiere a la no discriminación y a la ciudadanía⁹⁷.
- Título III: se dedica a la regulación de la acción y de las políticas interiores. Así, inicia el primero de los cinco capítulos en que se divide, abordando el tema del mercado Interior, subdividiendo este en siete secciones: 1) establecimiento del mercado interior⁹⁸; 2) libre circulación de personas y servicios, que distingue entre:

⁹⁵ El primer pilar, el llamado comunitario; el segundo, el que incluía la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); el tercero, la cooperación policial y judicial en materia penal (CAJI o COPOJUPE)

⁹⁶ Vid. art. III-1 al art. III-6 del texto constitucional.

⁹⁷ Vid. art. III-7 al art. III-13 del texto constitucional.

⁹⁸ Vid. art. III-14 al art. III-17 del texto constitucional.

trabajadores⁹⁹, libertad de establecimiento¹⁰⁰ y libertad de prestación de servicios¹⁰¹; 3) libre circulación de mercancías, que hace referencia a la unión aduanera¹⁰², a la cooperación aduanera¹⁰³, y a la prohibición de las restricciones cuantitativas¹⁰⁴; 4) capital y pagos¹⁰⁵; 5) normas sobre competencias, en donde se distingue entre las normas aplicables a las empresas¹⁰⁶ y las ayudas otorgadas por los estados miembros¹⁰⁷; 6) disposiciones fiscales¹⁰⁸; 7) aproximación de las legislaciones¹⁰⁹.

El segundo capítulo de este Título se consagra a la Política Económica y Monetaria, abordando en sucesivas secciones, cada una de ellas de modo individualizado¹¹⁰, las disposiciones institucionales¹¹¹, las disposiciones específicas para los Estados miembros que formen parte de la zona del Euro¹¹² y, por último, las disposiciones transitorias¹¹³.

El tercer capítulo del mismo Título está dedicado a recoger las políticas de otros ámbitos específicos, ocupándose de tratar, sucesivamente, aspectos tales como: el empleo¹¹⁴, la política social¹¹⁵ y el Fondo Social Europeo¹¹⁶, la cohesión económica, social y territorial¹¹⁷, la agricultura y la pesca¹¹⁸, el medio ambiente¹¹⁹, la protección de los consumidores¹²⁰, los transportes¹²¹, las redes transeuropeas¹²², la investigación y el desarrollo tecnológico, además, del espacio¹²³ y, finalmente, la energía¹²⁴.

⁹⁹ Vid. art. III-18 al art. III-21 del texto constitucional.

¹⁰⁰ Vid. art. III-22 al art. III-28 del texto constitucional.

¹⁰¹ Vid. art. III-29 al art. III-35 del texto constitucional.

¹⁰² Vid. art. III-36 al art. III-40 del texto constitucional.

¹⁰³ Vid. art. III-41 del texto constitucional.

¹⁰⁴ Vid. art. III-42 al art. III-44 del texto constitucional.

¹⁰⁵ Vid. art. III-45 al art. III-49 del texto constitucional.

¹⁰⁶ Vid. art. III-50 al art. III-55 del texto constitucional.

¹⁰⁷ Vid. art. III-56 al art. III-58 del texto constitucional.

¹⁰⁸ Vid. art. III-59 al art. III-63 del texto constitucional.

¹⁰⁹ Vid. art. III-64 al art. III-68 del texto constitucional.

¹¹⁰ Vid. art. III-69 al art. III-83 del texto constitucional.

¹¹¹ Vid. art. III-84 al art. III-87 del texto constitucional.

¹¹² Vid. art. III-87 al art. III-90 del texto constitucional.

¹¹³ Vid. art. III-91 al art. III-96 del texto constitucional.

¹¹⁴ Vid. art. III-97 al art. III-102 del texto constitucional.

¹¹⁵ Vid. art. III-103 al art. III-112 del texto constitucional.

¹¹⁶ Vid. art. III-113 al art. III-115 del texto constitucional.

¹¹⁷ Vid. art. III-116 al art. III-120 del texto constitucional.

¹¹⁸ Vid. art. III-121 al art. III-128 del texto constitucional.

¹¹⁹ Vid. art. III-129 al art. III-131 del texto constitucional.

¹²⁰ Vid. art. III-132 del texto constitucional.

¹²¹ Vid. art. III-133 al art. III-143 del texto constitucional.

¹²² Vid. art. III-144 al art. III-145 del texto constitucional.

¹²³ Vid. art. III-146 al art. III-156 del texto constitucional.

¹²⁴ Vid. art. III-157 del texto constitucional.

El capítulo cuarto de este Título, viene a incorporar al texto de la Constitución todo lo que anteriormente constituía una gran parte del denominado tercer pilar del Tratado de la Unión Europea. Nos estamos refiriendo, concretamente, al espacio de libertad, seguridad y justicia que aquí se contempla, siendo que la temática aparece vertebrada en varias partes. Así, la primera, se dedica a especificar una serie de disposiciones de carácter general¹²⁵, la segunda, se ocupa de las políticas sobre controles en las fronteras, el asilo y la inmigración¹²⁶, la tercera, se consagra a la cooperación judicial en materia civil¹²⁷, la cuarta, expone el tema de la cooperación judicial en materia penal¹²⁸, y, por último, la quinta, que se refiere a la importante temática de la cooperación policial¹²⁹.

El quinto capítulo del Título que reseñamos, se halla estructurado en seis secciones y aborda como temática definitoria la de los ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo. En este orden de cosas, van configurándose, paulatinamente, las disposiciones relativas a la salud pública¹³⁰, industria¹³¹, cultura¹³², educación, formación profesional, juventud y deportes¹³³, protección civil¹³⁴, y, finalmente, cooperación administrativa¹³⁵.

- Título IV: se consagra a establecer la regulación de la asociación de los países y territorios de Ultramar¹³⁶.
- Título V: aparece dedicado a exponer, con gran amplitud, otra de las cuestiones que constituían el importante segundo pilar del Tratado de la Unión Europea, y que aquí se configura de manera aumentada y con más pormenorización en su tratamiento respecto al contenido. Concretamente, el Título se denomina “De la acción exterior de la Unión”, dividiéndolo, a continuación, en ocho grandes secciones. Así, de manera sucesiva, se tratan los siguientes aspectos: en primer lugar, todo un conjunto

¹²⁵ Vid. art. III-158 al art. III-165 del texto constitucional.

¹²⁶ Vid. art. III-166 al art. III-169 del texto constitucional.

¹²⁷ Vid. art. III-170 del texto constitucional.

¹²⁸ Vid. art. III-171 al art. III-175 del texto constitucional.

¹²⁹ Vid. art. III-176 al art. III-178 del texto constitucional.

¹³⁰ Vid. art. III-179 del texto constitucional.

¹³¹ Vid. art. III-180 del texto constitucional.

¹³² Vid. art. III-181 del texto constitucional.

¹³³ Vid. art. III-182 al art. III-183 del texto constitucional.

¹³⁴ Vid. art. III-184 del texto constitucional.

¹³⁵ Vid. art. III-185 del texto constitucional.

¹³⁶ Vid. art. III-186 al art. III-192 del texto constitucional.

de disposiciones de aplicación general¹³⁷; en segundo término, lo relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común¹³⁸, que a su vez, queda desdoblado en el examen de la política común de Seguridad y Defensa y, de otro lado, en las correspondientes disposiciones de carácter financiero; en tercer lugar, la política comercial común¹³⁹; posteriormente, se aborda la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, distinguiéndose entre la cooperación para el desarrollo¹⁴⁰, la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países¹⁴¹ y, por último, la ayuda humanitaria¹⁴²; mas tarde, se incluye un precepto orientado a establecer medidas restrictivas¹⁴³; a continuación, se exponen una serie de disposiciones consagradas a fijar todo lo relativo a los acuerdos internacionales en la materia¹⁴⁴; en penúltimo lugar, se determina lo que afecta a las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión¹⁴⁵; finalmente, se recoge y regula la aplicación de la denominada cláusula de solidaridad¹⁴⁶.

- Título VI: esta vertebrado hacia la regulación del funcionamiento de la Unión, abarcando tres grandes apartados, en primer lugar, el reservado a las disposiciones de carácter institucional, que incluyen a su vez el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, al Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas¹⁴⁷, los organismos de carácter consultivo de la unión, es decir, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social¹⁴⁸, el Banco Europeo de Inversiones¹⁴⁹, y, por último, las disposiciones comunes a las instituciones, organismos y agencias de la Unión¹⁵⁰; en segundo termino, el apartado que se ocupa de establecer las disposiciones financieras, el cual distingue entre el llamado marco financiero plurianual¹⁵¹, lo que constituiría estrictamente el presupuesto anual de la

¹³⁷ Vid. art. III-193 al art. III-194 del texto constitucional.

¹³⁸ Vid. art. III-195 al art. III-215 del texto constitucional.

¹³⁹ Vid. art. III-216 al art. III-217 del texto constitucional.

¹⁴⁰ Vid. art. III-218 al art. III-220 del texto constitucional.

¹⁴¹ Vid. art. III-221 al art. III-222 del texto constitucional.

¹⁴² Vid. art. III-223 del texto constitucional.

¹⁴³ Vid. art. III-224 del texto constitucional.

¹⁴⁴ Vid. art. III-225 del texto constitucional.

¹⁴⁵ Vid. art. III-229 al art. III-230 del texto constitucional.

¹⁴⁶ Vid. art. III-231 del texto constitucional.

¹⁴⁷ Vid. art. III-232 al art. III-291 del texto constitucional.

¹⁴⁸ Vid. art. III-292 al art. III-298 del texto constitucional.

¹⁴⁹ Vid. art. III-299 al art. III-300 del texto constitucional.

¹⁵⁰ Vid. art. III-301 al art. III-307 del texto constitucional.

¹⁵¹ Vid. art. III-308 del texto constitucional.

Unión¹⁵², el procedimiento para la ejecución del presupuesto y la aprobación de la gestión¹⁵³, un conjunto de disposiciones de ámbito común¹⁵⁴, y, finalmente, la lucha contra el fraude¹⁵⁵; y en tercer y último lugar, las denominadas cooperaciones reforzadas¹⁵⁶.

- Título VII: constituye el último Título de esta Parte III del texto constitucional y esta dedicado a fijar una serie de disposiciones comunes¹⁵⁷.

4) Parte IV: Disposiciones generales y finales.

No por ser la última parte del texto constitucional deja de tener una enorme importancia en lo que a contenido se refiere. En efecto esta Parte IV recoge toda una serie de cuestiones que manifiestan gran interés y que, desde la perspectiva estrictamente jurídica, gozan de indudable necesidad en el contexto de una norma jurídica que, como ya se ha reiterado anteriormente, si bien se inserta bajo la forma de tratado internacional, viene a recoger la mayor parte de los elementos caracterizadores de una constitución. Por ello, las disposiciones que en esta Parte quedan recogidas, sobre todo algunas de ellas, implican todo un sesgo constitucional y una llamativa orientación de lo que ha sido la voluntad política de los miembros de la Convención encargada de redactar el proyecto de texto constitucional.

En este orden de ideas, se inicia esta Parte IV con un precepto que, aunque los integrantes de la Convención que redactó el proyecto de texto constitucional consideran que se encontraría mejor ubicado en al Parte I, logra, al menos de momento, su acomodo en esta última parte de la Constitución. Nos referimos al artículo que se ocupa de determinar los símbolos de la Unión, es decir, la bandera, el himno, la divisa, la moneda y la declaración del día 9 de mayo como día de Europa¹⁵⁸.

¹⁵² Vid. art. III-309 al art. III-312 del texto constitucional.

¹⁵³ Vid. art. III-313 al art. III-315 del texto constitucional.

¹⁵⁴ Vid. art. III-316 al art. III-320 del texto constitucional.

¹⁵⁵ Vid. art. III-321 del texto constitucional.

¹⁵⁶ Vid. art. III-322 al art. III-329 del texto constitucional.

¹⁵⁷ Vid. art. III-330 al art. III-342 del texto constitucional.

¹⁵⁸ De todos es conocido cuanto se refiere a la composición y forma de la bandera, así como lo relativo al Himno de la Unión y al euro como moneda común. Quizás es menos resaltada la divisa de la Unión, aunque no por ello deba ser menos apreciada. El lema es nada menos que “unidad en la diversidad” y constituye, justamente, la riqueza y el activo más importante de la Unión, a nivel patrimonial, cultural, humanístico, social, etc. Vid art. IV-1 del texto constitucional.

Continúa el texto constitucional haciendo referencia a la derogación de los tratados anteriores y es que, en efecto, cuando entre en vigor el Tratado que instituye la Constitución, habrán de quedar derogados todos los tratados que, en la actualidad, están en vigor y conforman el denominado Derecho originario comunitario, es decir los tratados fundacionales con todas las modificaciones y complementos que les han sido realizados a lo largo de los años, inclusive el Tratado de la Unión Europea. En todo caso, el texto hace mención expresa al protocolo que va anexo al tratado por el que se instituye la Constitución¹⁵⁹.

Posteriormente, el texto constitucional se ocupa de la continuidad jurídica respecto de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, estableciendo la forma en que ello debe realizarse y determinando que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se mantiene como frente de interpretación del Derecho de la Unión¹⁶⁰.

El tema relativo al ámbito de aplicación territorial del tratado que instituye una constitución, es el siguiente que encuentra su ubicación en el texto dispositivo. Sin embargo, también se recoge lo relativo a las uniones regionales a las que se les reconoce existencia y posible futuro perfeccionamiento, en la medida en que los objetivos de dichas uniones regionales no se alcancen mediante la aplicación del Tratado que instituye la Constitución¹⁶¹.

De otro lado, la declaración tendente a la inclusión de los Protocolos anexos al Tratado que instituye la Constitución, son dos cuestiones abordadas en el texto dispositivo¹⁶².

Por otra parte, el texto constitucional viene a referirse, a continuación, a los temas relativos a la adopción, ratificación y entrada en vigor del Tratado por el que se

¹⁵⁹ Vid. art. IV-2 y Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom, ambos del texto constitucional.

¹⁶⁰ Vid. art. IV-3 del texto constitucional.

¹⁶¹ Por lo que se refiere al ámbito territorial de aplicación, vid. art. IV-4 del texto constitucional. En lo que afecta a las uniones regionales, vid. art. IV-5 del texto constitucional.

¹⁶² En lo referente a los Protocolos, vid. art. IV-6 del texto constitucional. Por lo que respecta al procedimiento de revisión del tratado que instituye la Constitución, vid. art. IV-7 del texto constitucional.

instituye la Constitución, así como también a resaltar la duración ilimitada en el tiempo del mismo¹⁶³.

Finalmente, esta Parte IV se cierra con la inclusión de una importante disposición. Se trata del complicado tema de las lenguas¹⁶⁴. En efecto, el Tratado que instituye la Constitución se halla redactado en todas y cada una de las lenguas que son autóctonas de cada Estado miembro, de manera que los veinticinco países que ya forman la Unión Europea poseen veintiuna lenguas diferentes, dado que, únicamente usan lengua común con otro estado: Luxemburgo, Bélgica, Austria y Chipre. Los textos en cada una de las lenguas son igualmente auténticos al redactado en un ejemplar único, en lenguas alemana, danesa, española, finesa, francesa, griega, inglesa, irlandesa, italiana, neerlandesa, portuguesa sueca, checa, estonia, letona, húngara, maltesa, polaca, eslovaca y eslovena, que se habrá de depositar en los archivos del gobierno de la República Italiana, que remitirá una copia autenticada a cada gobierno de los restantes Estados que lo firman¹⁶⁵.

¹⁶³ Por lo que hace mención a la adopción ratificación y entrada en vigor del tratado por el que se instituye la Constitución, vid. art. IV-8 del texto constitucional. En lo relativo a la duración con carácter ilimitado en el tiempo del reiterado Tratado que establece la Constitución, vid. art. IV-9 del texto constitucional.

¹⁶⁴ Vid. art. IV-10 del texto constitucional.

¹⁶⁵ A petición del nuevo Gobierno de España, la Presidencia Irlandesa propuso añadir un segundo párrafo al art. IV-10 del texto constitucional, en el que se recogería la propuesta que España presentó el 4 de mayo de 2004, en el sentido de que los idiomas catalán, euskera y gallego, llegasen a tener un reconocimiento explícito en la Unión Europea. Así, el nuevo párrafo que se intentaba añadir rezaba: “Este Tratado puede ser también traducido a las lenguas que determinen los Estados miembros entre los que, de acuerdo con su ordenamiento constitucional, gocen de un estatuto oficial en todo o parte de su territorio; una copia certificada de esas traducciones será facilitada por el Estado afectado para ser depositada en los archivos del Consejo”.

En este orden de ideas, una vez se hubiese firmado el texto del Tratado que instituye la Constitución, los Gobiernos disponen de un plazo de seis meses para comunicar de modo oficial en que otros idiomas debiera quedar traducida la Constitución, haciéndose cargo de los correspondientes costos económicos a que den lugar las oportunas traducciones.

Finalmente, el texto constitucional en su versión definitiva, recoge el reconocimiento de las lenguas cooficiales en los Estados miembros, las cuales tendrán, por vez primera en la Unión Europea, una regulación jurídica, en virtud del reconocimiento que se hace en la Constitución, en el sentido de que merecen una especial protección.

El texto constitucional reconoce la rica diversidad cultural y lingüística de la Unión y autoriza la traducción de la propia Constitución con carácter oficial a las lenguas que ostenten un estatus oficial en todo o en parte de los territorios de un Estado miembro. El tema se introdujo, en el último momento de la CIG- 2004, en la Cumbre de Bruselas, a petición de España, siendo aprobada su incorporación bajo la forma de anexo que recoge las peculiaridades lingüísticas y que permitirá seguir avanzando en el futuro. Así, pues, lo conseguido es un anexo en el que se reconoce que el Tratado constitucional puede traducirse a las lenguas de los distintos estados de la Unión, explicitándose “la adhesión de la Unión a la diversidad cultural de Europa y a la especial atención que seguirá prestando a la diversidad lingüística”. Sin embargo, nada se dice sobre el Derecho de los ciudadanos a comunicarse en sus lenguas vernáculas y cooficiales con las instituciones de la Unión.

5) Protocolos y declaraciones anexas.

El Tratado que instituye una Constitución para Europa finaliza, como, por otra parte, suele ser habitual en todos los tratados internacionales, con unos avances que complementan o apuntan los contenidos articulados, orientándolos y matizándolos en la línea perseguida en cuanto a cumplimiento eficaz de objetivos inicialmente previstos.

En este orden de cosas, el texto recoge cinco protocolos y tres declaraciones anexas al Tratado. Así, podemos reseñar ambos tipos de instrumentos jurídicos en base a la manifestación que hacen, respectivamente, de la diversidad de sus contenidos:

- Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, el cual comprende dos grandes apartados, el primero, referente a la información a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros acerca de todos los documentos de consulta de la Comisión¹⁶⁶, el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política que la Comisión hubiere de remitir al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros; también, todas las propuestas legislativas remitidas al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros habrán de remitirse de modo simultáneo a los Parlamentos nacionales de cada Estado miembro. En todos los supuestos, los Parlamentos nacionales de los Estados miembros podrán dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión un dictamen motivado sobre la conformidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad¹⁶⁷.

Por otra parte, el segundo apartado del protocolo enfatiza el ámbito de la cooperación interparlamentaria, dejando en manos del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales la definición conjunta del modo de organizar y potenciar de manera eficaz y regular la mencionada cooperación interparlamentaria en el seno de la Unión Europea. Para ello, entre otros instrumentos de actuación en este ámbito, se

¹⁶⁶ Libros blancos y verdes, así como comunicaciones.

¹⁶⁷ Todo ello conforme al Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se incluyen también en anexo al final del Tratado que instituye una Constitución para Europa.

Asimismo, el Protocolo que comentamos menciona la existencia de comunicar a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, tanto las ordenes del día, como las actas de las sesiones del Consejo de Ministros en las que se hubiere deliberado sobre propuestas legislativas.

En todos los casos y, en el supuesto de que los Parlamentos nacionales o algunos de ellos fueren bicamerales, todas las obligaciones reseñadas serán de aplicación a las dos Cámaras, según se fija en el nº8 de la Parte I del Protocolo que examinaremos.

menciona expresamente la Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Europeos, la cual podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a la Comisión cualquier contribución que estime conveniente, fomentando, además, el intercambio de información y de practicas idóneas entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas¹⁶⁸.

- Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el cual esta en relación directa e inmediata con lo contenido en el art. I-9 del texto constitucional, ya referido mas atrás. Las disposiciones incluidas en este Protocolo quedan incorporadas como anexo al texto constitucional¹⁶⁹.
- Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, el cual incorporaba como anexo al Tratado que instituye la Constitución, un conjunto de disposiciones que afectan al reparto de los escaños en el Parlamento Europeo para el periodo 2004-2009, al haber quedado pendiente para 2007 las adhesiones de Rumania y Bulgaria que si se habían considerado en la distribución llevada a cabo por el Tratado de Niza. De otro lado, las disposiciones que afectando a la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, estarán en vigor hasta el 1 de noviembre de 2009, sin perjuicio de lo que el texto constitucional dispone en el art. I-24 relativo a la mayoría cualificada.
- Protocolo sobre el grupo del euro, el cual contiene un par de disposiciones anejas a la Constitución, que abordan la obligación, para los ministros de los estados miembros que hayan adoptado el euro, de mantener reuniones de carácter informal, que se celebrarán cuando se entienda necesario para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades especificas que comparten en lo que afecta a la moneda única, y, por otro lado, la exigencia de elegir un presidente por un periodo de dos

¹⁶⁸ Asimismo, la Conferencia podrá organizar reuniones interparlamentarias sobre temas concretos, siendo que, las aportaciones de la Conferencia no podrán en absoluto vincular a los Parlamentos nacionales ni, tampoco, prejuzgar la posición de dichos Parlamentos nacionales. Sobre estos temas, vid. C.F. Molina del Pozo y P. Degiorgis de Pirro: El control parlamentario de las políticas comunitarias, edit. Cálamo, Barcelona 2004.

¹⁶⁹ Concretamente, son ocho apartados los que abordan el conjunto de disposiciones en la materia, desde el nº1 al nº8 del Protocolo.

años y medio, de entre los ministros de los Estados miembros que hubiesen adoptado el euro, por mayoría de dicho Estados.

- Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom, el cual recoge toda una serie de disposiciones que, en nueve artículos, vienen a modificar el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y que quedan anexas al Tratado que instituye una Constitución para Europa.
- Declaración aneja al Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, siempre en relación a las futuras adhesiones de Rumania y Bulgaria.
- Declaración sobre la creación de un servicio europeo de acción exterior, al objeto de asistir al futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en el ejercicio de sus funciones. Dicho Servicio Europeo de Acción Exterior se establecerá como un servicio común, bajo la autoridad del Ministro, y compuesto por funcionarios procedentes de los servicios competentes de las secretarías generales del Consejo de Ministros y de la Comisión, así como por personal de los servicios. De este servicios común se habrá de reclutar el personal de las delegaciones de la Unión, definidas en el art. III-230 del texto constitucional.
- Declaración del Acta Final de Firma del Tratado por el que se instituye la Constitución, en el cual, de manera concisa y precisa, se llega a establecer que si transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se instituye la Constitución, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo hubieran ratificado y uno o varios Estados miembros hubieren experimentado dificultades para proceder a la necesaria ratificación, el Consejo Europeo tomará conocimiento de la cuestión.