

LA UNIÓN EUROPEA, PROCESO DE AMPLIACIÓN,
ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DEL TRATADO
POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN
PARA EUROPA Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
DEL MANDATO DE LA CONFERENCIA
INTERGUBERNAMENTAL PARA
LA ELABORACIÓN DE UN TRATADO
DE REFORMA

Felipe ALAMILLA RAMOS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Proceso de ampliación*. III. *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. IV. *Mandato de la Conferencia Intergubernamental para la elaboración de un Tratado de Reforma*.

I. INTRODUCCIÓN

En el artículo intitulado “La Unión Europea, proceso de ampliación y principales modificaciones introducidas por el Tratado de Niza”, publicado en el número 27 de esta Revista, se efectuó una breve narración de los principales acontecimientos ocurridos hasta esa fecha en el ámbito comunitario, particularmente aquéllos vinculados con el proceso de ampliación, así como una exposición de algunas reformas introducidas en el acervo comunitario con motivo de la entrada en vigor de dicho Tratado. Como se recordará, en aquella ocasión se vislumbraba ya una ampliación histórica de la Unión Europea, cuyas incorporaciones formales tendrían lugar durante 2004.

Hoy, a cuatro años de distancia de aquella publicación, la Unión Europea ha experimentado la mayor ampliación de su historia –la

quinta desde 1973— en virtud de la incorporación de diez nuevos Estados miembros el 1 de mayo de 2004; mientras que, como parte del mismo proceso, el 1 de enero de 2007 se produjo la sexta ampliación con la adhesión de otros dos Estados miembros, teniéndose ya contemplada la futura incorporación de tres Estados candidatos. De esta forma, actualmente la Unión Europea integra a 27 Estados que representan una población total aproximada de 500 millones de habitantes, lo que es superior a la suma de las poblaciones de Estados Unidos y Rusia.

Como ya es característico en el proceso comunitario, la ampliación de los miembros y la profundización en la integración han ido a la par. En esta ocasión, sin embargo, aquel proceso se ubica en una etapa particularmente significativa, ya que con la incorporación de diez países de Europa Central y Oriental, la Unión Europea ha zanjado la brecha que fue abierta entre el Este y el Oeste europeos con motivo de la Segunda Guerra Mundial.

Por lo que respecta al acervo comunitario, uno de los acontecimientos más relevantes desde la entrada en vigor del Tratado de Niza consistió en la suscripción del “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”, lo cual tuvo lugar el 29 de octubre de 2004 y fue el resultado de las negociaciones sostenidas en el marco de la Conferencia Intergubernamental inaugurada en Roma el 4 de octubre de 2003, cuyos trabajos concluyeron precisamente con dicha suscripción.

Este nuevo Tratado, en cuanto tal, requería para su entrada en vigor de la ratificación de cada uno de los Estados miembros, lo que a su vez suponía que éstos, conforme a sus respectivos procedimientos constitucionales, resolvieran favorablemente su adopción. En este contexto, la fecha originalmente prevista para el inicio de vigencia del Tratado era el 1 de noviembre de 2006; sin embargo, debido a la negativa manifestada por los ciudadanos franceses y neerlandeses, el Consejo Europeo consideró que aquella fecha ya no era realista y determinó postergarla.

No obstante que en un primer momento continuaban siendo favorables las expectativas en torno a la eventual ratificación unánime del nuevo Tratado —el cual comprendía por primera vez una carta de derechos fundamentales, el establecimiento de un cuerpo jurídico único en sustitución de los tratados fundacionales y la fusión de lo que se

ha denominado “*los tres pilares*”— después de dos años de reflexión y con base en el informe elaborado por la Presidencia alemana del Consejo Europeo, el 23 de junio de 2007 los dirigentes de la Unión Europea acordaron otorgar un mandato detallado para una nueva Conferencia Intergubernamental, contemplándose la elaboración de un nuevo “*Tratado de Reforma*” que modifique los tratados existentes para aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada, así como la coherencia en la acción exterior.

El objeto del presente trabajo consiste en exponer de forma sucinta los aspectos que se estiman más relevantes del “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”, así como las principales características del Mandato de la Conferencia Intergubernamental para la elaboración de un “*Tratado de Reforma*”, para lo cual, al igual que en ocasiones anteriores, primero se efectuará una breve narración de los acontecimientos más trascendentes ocurridos como parte del proceso de ampliación.

II. PROCESO DE AMPLIACIÓN

Durante diciembre de 2002 el Consejo Europeo reunido en la ciudad de Copenhague acogió oficialmente las candidaturas de Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, los estados bálticos de Estonia, Letonia y Lituania, así como de las islas mediterráneas de Malta y Chipre; lo anterior, en el entendido de que las incorporaciones correspondientes se efectuarían en el año 2004 y de que éstas, por supuesto, se encontraban sujetas a las ratificaciones respectivas por parte de dichos Estados, conforme a sus procedimientos constitucionales.

Así, el 16 de abril de 2003 fueron suscritos los tratados de adhesión correspondientes en la ciudad de Atenas, los cuales, después de obtener la aceptación de cada uno de los Estados, iniciaron su vigencia el 1 de mayo de 2004, formalizándose así la incorporación de los nuevos miembros y con ello un incremento de más de 100 millones en el número de ciudadanos de la Unión Europea.

Posteriormente, en los casos de Bulgaria y de Rumania, una vez concluidas las negociaciones correspondientes, el 25 de abril de 2005 ambos países suscribieron los tratados de adhesión respectivos y el 1 de enero de 2007 tuvo lugar su incorporación oficial.

Por lo que respecta a otros países que han solicitado su incorporación, en el caso de Turquía la Unión Europea había condicionado las negociaciones tendentes a su adhesión al cumplimiento de los denominados “*criterios políticos*”, relativos a derechos humanos, democracia y Estado de derecho, así como al respeto y protección de las minorías; mientras que en el caso de Croacia, si bien originalmente se tenía contemplado que las negociaciones comenzaran en marzo de 2005, éstas debieron aplazarse ya que el Consejo condicionó su inicio a la plena cooperación de este país con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. Actualmente, tanto Turquía como Croacia han emprendido las negociaciones de adhesión, estimándose que cumplen en forma global con los criterios de Copenhague.¹

Por último, tratándose de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, ésta presentó su solicitud de ingreso en marzo de 2004, la cual fue admitida formalmente en diciembre de 2005; sin embargo, aún no se ha fijado una fecha para el comienzo de las negociaciones correspondientes.

En este contexto, sin considerarse las tres candidaturas actualmente existentes, la Unión Europea integra ya a más de la mitad del total de los países europeos según se muestra en el cuadro de la página siguiente.

Es importante mencionar que las recientes incorporaciones son el resultado de largos y complejos procesos preparatorios, durante los cuales los nuevos miembros suscribieron los acuerdos de asociación respectivos y asumieron el compromiso de cumplir, en adición a los criterios políticos antes referidos, tanto con el criterio económico como con el de asimilación del acervo comunitario; esto es, contar con economías de mercado viables y con la capacidad de enfrentar la competencia al interior del mercado comunitario, así como con la capacidad de asumir las obligaciones que derivan de la adhesión y de suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

¹ En el Consejo Europeo celebrado en Copenhague en junio de 1993 se enunciaron las condiciones a cumplirse para ser miembro de la Unión Europea; a saber: contar con instituciones confiables que garanticen la democracia, la primacía del derecho, los derechos humanos, el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado viable y capaz de hacer frente a la competencia en el seno de la Unión, así como estar en aptitud de suscribir los objetivos de la Unión.

<i>Estados miembros</i>	<i>Candidaturas</i>	<i>Estados no miembros</i>
1. Alemania	1. Antigua República Yugoslava de Macedonia	1. Albania
2. Austria	2. Croacia	2. Andorra
3. Bélgica	3. Turquía	3. Bielorrusia
4. Bulgaria		4. Bosnia y Herzegovina
5. Chipre		5. Islandia
6. Dinamarca		6. Liechtenstein
7. España		7. Moldavia
8. Eslovaquia		8. Mónaco
9. Eslovenia		9. Montenegro
10. Estonia		10. Noruega
11. Finlandia		11. Rusia
12. Francia		12. San Marino
13. Grecia		13. Serbia
14. Hungría		14. Suiza
15. Irlanda		15. Ucrania
16. Italia		16. Vaticano
17. Letonia		
18. Lituania		
19. Luxemburgo		
20. Malta		
21. Países Bajos		
22. Polonia		
23. Portugal		
24. Reino Unido		
25. República Checa		
26. Rumania		
27. Suecia		

En relación con los candidatos potenciales, todos los países de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia incluyendo a Kosovo)² se ubican en ese supuesto. La Unión

² La resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada en 1999, puso a la provincia serbia de Kosovo bajo administración de la Organización de las Naciones Unidas e inició un proceso político para determinar la condición final de dicha provincia. Esta resolución concedió también al Consejo la responsabilidad de determinar

Europea ha manifestado su apoyo a estas eventuales candidaturas, señalando que la asistencia específica sería proporcionada a través de un nuevo instrumento de preadhesión.

Por lo que respecta al nivel de vida de los ciudadanos de la Unión Europea, si bien existen variaciones de un país a otro, el producto interno bruto por habitante, en estándar de poder adquisitivo, es de 23 400; comparable con 4 500 de la República Popular China, 25 900 de Japón, 8 100 de Rusia y 35 600 de Estados Unidos.³

En la página siguiente se presenta un cuadro que refleja la posición de los Estados miembros en 2005, en razón de su producto interno bruto por habitante, en estándar de poder adquisitivo.

Conforme a los cálculos realizados por la Comisión Europea, la incorporación de los nuevos miembros –refiriéndose a la adhesión de diez países en mayo de 2004– supondría para éstos un crecimiento de 1 por ciento anual adicional en los diez primeros años, mientras que para los demás miembros el crecimiento sería menor, aunque significativo.

A pesar de las expectativas de crecimiento, la magnitud de la ampliación ocurrida en 2004 generó preocupación tanto en los antiguos como en los nuevos miembros, en el primer caso por un eventual aumento de la inmigración de mano de obra barata y por el impacto de estándares medioambientales más bajos, en el segundo caso por la capacidad de respuesta ante el mercado comunitario, particularmente por lo que respecta al mercado agrícola que por años se ha beneficiado de las subvenciones comunitarias.

En relación con lo anterior, en mayo de 2006 la Comisión emitió una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo denominada

el arreglo. Tras meses de exhaustivas negociaciones con funcionarios de Serbia y Kosovo, Martti Ahtisaari, enviado especial de las Naciones Unidas, determinó que la independencia era la única opción para garantizar la estabilidad política y económica de Kosovo.

Según el plan de Ahtisaari, Kosovo sería una sociedad multiétnica cuyo idioma, educación y aspectos culturales serían los de todas las comunidades protegidas e impulsadas; la iglesia ortodoxa serbia sería protegida. La fuerza para Kosovo, a cargo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), seguiría brindando seguridad y un representante internacional civil supervisaría el acuerdo. Fuente: Servicio Noticioso desde Washington, Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos (<http://usinfo.state.gov/esp>).

³ Las cifras correspondientes a Rusia y China son de 2003, las restantes corresponden a 2005. Fuente: Eurostat, Oficina Estadística de la Unión Europea (<http://www.europa.eu>).

<i>Estado miembro</i>	<i>Producto Interno Bruto por habitante (en EPA)¹</i>
Luxemburgo	58 000
Irlanda	32 100
Dinamarca	29 100
Países Bajos	28 900
Austria	28 900
Bélgica	27 600
Reino Unido	27 300
Suecia	26 900
Finlandia	26 200
Alemania	25 700
Francia	25 500
Italia	24 100
<i>Media (UE-25)</i>	<i>23 400</i>
España	23 100
Chipre	19 500
Grecia	19 200
Eslovenia	18 700
República Checa	17 100
Portugal	16 700
Malta	16 200
Hungría	14 000
Estonia	13 400
Eslovaquia	12 900
Lituania	12 200
Polonia	11 700
Letonia	11 000

¹ De acuerdo con el Boletín UE 6-2004, Sistema Estadístico, 1.3.28. Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* en la Unión ampliada, N.B.: “El PIB y el PIB *per capita* son indicadores de la producción y del gasto de un país, de modo que permiten medir y comparar el grado de desarrollo económico de los países. El PIB no equivale a la renta de que disponen las familias de un país. El EPA (estándar de poder adquisitivo) es una moneda artificial que pone de manifiesto las divergencias existentes entre los niveles de precio nacionales que los tipos de cambio no reflejan. Esta unidad permite hacer comparaciones significativas de indicadores económicos en volumen entre los países” (<http://europa.eu/bulletin/es/200406/p103028.htm>).

Fuente: Eurostat (www.europa.eu).

“La ampliación dos años después. Un éxito económico”,⁴ en la cual se hace un balance de los efectos económicos de la ampliación y, en términos generales, se concluye que la economía de los entonces diez nuevos Estados miembros había progresado considerablemente por la vía de la integración, volviéndose más dinámica y competitiva, así como que tratándose de los antiguos Estados miembros, éstos se habían beneficiado de nuevas oportunidades sin experimentar repercusiones importantes.

III. TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Con fechas 20 y 21 de junio de 2003, durante el Consejo Europeo celebrado en Salónica, se acogió el proyecto de Constitución de la Unión Europea como base para las negociaciones sobre el futuro de Europa. Posteriormente, el 4 de octubre de 2003 se celebró en Roma una Conferencia Intergubernamental que tuvo como objetivo principal la redacción y adopción de la versión final de la primera Constitución de la Unión Europea. En relación con el proyecto que la Convención Europea propuso en julio, varios Estados miembros solicitaron que se realizaran modificaciones.

El 29 de octubre de 2004, los jefes de Estado y de gobierno de los entonces 25 Estados miembros, los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y los tres países que en aquel momento tenían la calidad de candidatos, firmaron el “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”,⁵ el cual sólo podría entrar en vigor una vez que fuese adoptado por cada uno de los países signatarios con arreglo a sus respectivos procedimientos constitucionales de ratificación.⁶

⁴ Com. (2006) 200 Final. No publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (consultada en octubre de 2007 en: <http://www.europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/e50026.htm>).

⁵ Se comparte la opinión de Ricardo Alonso García y Daniel Sarmiento en el sentido de que esta denominación resulta equívoca, ya que da pie a enfatizar su última parte “*Constitución para Europa*” y no la primera “*Tratado*”, cuando lo correcto es que el instrumento constituye esencialmente un Tratado de reforma al Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992). ALONSO GARCÍA, Ricardo, SARMIENTO, Daniel, *La Constitución Europea, texto, antecedentes, explicaciones*, Ed. Aranzadi, Madrid, España, 2005, p. 19.

⁶ En relación con los procedimientos de ratificación, si bien éstos no son idénticos, en términos generales podrían ubicarse en la vía parlamentaria o en la vía del referéndum;

En este contexto, el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005, la mayoría de los electores franceses y neerlandeses votaron no a la ratificación del Tratado Constitucional, lo que motivó que en un primer momento el Consejo Europeo determinara postergar la fecha originalmente prevista para examinar el estado de las ratificaciones –1 de noviembre de 2006–, así como que, tras dos años de análisis sobre la situación, el 23 de junio de 2007 se decidiera otorgar un mandato detallado para que una Conferencia Intergubernamental elaborara un nuevo “*Tratado de Reforma*”.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se plantean algunos de los aspectos que se estiman más relevantes del “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”, el cual, en opinión de Ricardo Alonso García y Daniel Sarmiento, aportaba, en términos democráticos, una más clara y legítima configuración del ejercicio del poder público europeo, tanto horizontalmente –refiriendo a la delimitación de las prerrogativas de las instituciones que integran el aparato político de la Unión– como verticalmente –en relación con la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros–; mientras que, por otra parte, introducía una Carta de Derechos Fundamentales que establecía los límites en el ejercicio del poder por las autoridades públicas frente al individuo.⁷

En su estructura principal, el Tratado se integra por cuatro partes, la Primera referente a la Definición y los Objetivos de la Unión; la Segunda a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión; la Tercera a las Políticas y el Funcionamiento de la Unión, y la Cuarta a Disposiciones Generales y Finales. Dada su importancia, a continuación se hará referencia a los diversos principios contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales y posteriormente se abordarán algunos aspectos relacionados con las instituciones de la Unión.

Los principios reconocidos por la *Carta de Derechos Fundamentales* se contienen en los siete títulos que la conforman, los cuales a

en el primer caso, la aprobación del Tratado se encuentra sujeta a la votación por parte de la o las cámaras parlamentarias del Estado; mientras que en el segundo caso, el texto del Tratado se somete directamente a votación de los ciudadanos, los cuales se pronuncian a favor o en contra. Estas fórmulas pueden tener variantes o combinaciones según los países; o bien incluir otros requisitos, por ejemplo que la ratificación requiera una adaptación previa de la Constitución del Estado en atención al contenido del texto.

⁷ ALONSO GARCÍA, Ricardo, SARMIENTO, Daniel, *op. cit.*, p. 20.

su vez integran tanto los derechos y garantías relativos como, en el último de ellos, los alcances e interpretación en su aplicación; tales principios son los siguientes:

- *Título I. Dignidad.* Comprendiendo la inviolabilidad, el respeto y la protección de la dignidad humana; el derecho a la vida, proscribiendo las condenas a la pena de muerte y las ejecuciones; el derecho a la integridad de la persona, reconociendo los derechos a la integridad física y psíquica; la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, y la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado.
- *Título II. Libertades.* Comprendiendo los derechos a la libertad y a la seguridad; el respeto de la vida privada y familiar; la protección de datos de carácter personal; los derechos a contraer matrimonio y a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio; las libertades de pensamiento, conciencia y religión, las libertades de expresión e información; las libertades de reunión y asociación; las libertades de las artes y 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 de asilo, y la protección en caso de devolución, expulsión y extradición.
- *Título III. Igualdad.* Comprendiendo la igualdad ante la Ley; la no discriminación; la diversidad cultural, religiosa y lingüística; la igualdad entre mujeres y hombres; los derechos del niño; los derechos de las personas mayores, y la integración de las personas discapacitadas.
- *Título IV. Solidaridad.* Comprendiendo los derechos a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa; los derechos de negociación y de acción colectiva; el derecho de acceso a los servicios de colocación; la protección en caso de despido injustificado; el derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas; la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo; la protección a la vida familiar y a la vida profesional; los derechos a la seguridad social y a la ayuda social; la protección de la salud; el derecho de acceso a los servicios de interés económico general; la protección del medio ambiente, y la protección de los consumidores.

- *Título V. Ciudadanía.* Comprendiendo el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo; el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia; el derecho a una buena administración por parte de las instituciones, órganos y organismos de la Unión; el derecho de acceso a los documentos; el derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales; el derecho de petición ante el Parlamento Europeo; las libertades de circulación y residencia, y las protecciones diplomática y consular.
- *Título VI. Justicia.* Comprendiendo los derechos a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial; la presunción de inocencia y derechos de la defensa; los principios de legalidad y proporcionalidad de los delitos y las penas, y el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción.
- *Título VII. Disposiciones generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta.* Comprendiendo el ámbito de aplicación; el alcance e interpretación de los derechos y principios; el nivel de protección, y la prohibición del abuso de derecho.

En relación con las *instituciones de la Unión*, en el Tratado se previeron modificaciones relevantes en los aspectos siguientes:

El *Consejo Europeo* se transformaría en una institución de la Unión Europea, se reuniría trimestralmente por convocatoria de su Presidente y éste sería electo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, renovable por una ocasión, en el entendido de que en caso de impedimento o falta grave, el propio Consejo podría poner fin al mandato por el mismo procedimiento. Como se recordará, conforme al Tratado de la Unión Europea, el Consejo Europeo no forma parte del marco institucional de la Unión y se reúne al menos dos veces al año bajo la Presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que en ese momento ejerza la Presidencia del Consejo.

Por lo que respecta a la *Presidencia de la Comisión*, el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, teniendo en cuenta el resultado

de las elecciones al Parlamento Europeo y habiendo mantenido las consultas apropiadas, propondría al Parlamento Europeo un candidato, correspondiendo a éste la elección por mayoría simple de sus diputados. Actualmente, el Presidente de la Comisión es electo por el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo.

Se crearía el puesto de *Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea*, previéndose que su nombramiento se daría por mayoría cualificada del Consejo Europeo y con la aprobación del Presidente de la Comisión, en el entendido de que el propio Consejo podría poner fin al mandato por el mismo procedimiento. Este ministro estaría al frente de la política exterior y de seguridad común, contribuiría con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutaría como mandatario del Consejo.

Algunos otros aspectos relevantes que fueron previstos en el “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”, consisten en conferir a los parlamentos nacionales una atribución para velar por el cumplimiento del principio de subsidiariedad;⁸ el aumento en los ámbitos sujetos al voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo; el aumento de las competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo, y un más claro reparto de competencias y responsabilidades entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

Como se verá en el apartado siguiente, algunas de las propuestas contenidas en el mandato detallado para la elaboración de un nuevo “*Tratado de Reforma*” tienen su origen precisamente en los acuerdos derivados de la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, por

⁸ En el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, al igual que en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, actualmente vigente, se prevé que las instituciones de la Unión Europea deben aplicar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Conforme al principio de subsidiariedad, la Unión Europea no puede intervenir en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, a menos que los Estados miembros no puedan alcanzar de manera satisfactoria los objetivos de la acción prevista y, en cambio, éstos puedan cumplirse mejor –por razones de dimensión o de efectos de la acción pretendida– en el ámbito de la Unión. De acuerdo con el principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no podrán exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de ésta. En el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se prevé, además, que los parlamentos nacionales participarían en un mecanismo de control del primero de tales principios. Dicho mecanismo, en cuanto una de las conclusiones de la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004 que se considera en el Mandato para la elaboración de un nuevo Tratado de Reforma, se expondrá en el apartado siguiente.

lo que, si bien con algunas modificaciones en ciertos casos, tales propuestas corresponden esencialmente a las reformas orgánicas y funcionales que suponía el “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”.

IV. MANDATO DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA LA ELABORACIÓN DE UN TRATADO DE REFORMA

De acuerdo con el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, el Gobierno de cualquier Estado miembro o la Comisión pueden presentar al Consejo proyectos de revisión de los tratados sobre los que se funda la Unión Europea. En este supuesto, si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable para la reunión de una Conferencia Intergubernamental, ésta será convocada por el Presidente del propio Consejo a fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos tratados. Las enmiendas correspondientes entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Conforme a este mecanismo, los trabajos de distintas conferencias intergubernamentales han derivado en acuerdos unánimes para la suscripción de tratados modificatorios; tal fue el caso de la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, cuyo principal objetivo consistió en la redacción y adopción de la versión final del Tratado por el que se establecería una Constitución para Europa, el cual fue suscrito en octubre de 2004 pero no obtuvo la ratificación unánime de los Estados miembros, por lo que, en junio de 2006, el Consejo Europeo solicitó a la Presidencia alemana entrante que elaborara un informe sobre los derroteros a seguir.

Derivado del informe de la Presidencia alemana, el Consejo Europeo, en su sesión del 21 y 22 de junio de 2007, acordó convocar a una Conferencia Intergubernamental para que, con arreglo a un Mandato detallado convenido por el propio Consejo, iniciara la elaboración de un “*Tratado de Reforma*” que modifique los tratados existentes a fin de fortalecer en éstos tanto la eficacia y la legitimidad democrática como la coherencia en la acción exterior. Esta Conferencia se desarrollaría bajo la responsabilidad global de los jefes de Estado y de gobierno

de los Estados miembros, quienes serían asistidos por los miembros del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, contando además con la participación de un representante de la Comisión y tres representantes del Parlamento Europeo. Previéndose los plazos que permitan la suscripción y ratificación del “*Tratado de Reforma*” antes de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009, los trabajos relativos debían concluir antes de que finalizara 2007.

Por lo que respecta al “*Mandato detallado para la elaboración de un nuevo ‘Tratado de Reforma’*”,⁹ cabe señalar que en éste expresamente se ha abandonado el concepto constitucional consistente en la derogación de los tratados vigentes y su sustitución por un texto único; previéndose, por el contrario, que el Tratado de Reforma introduzca en los tratados existentes las innovaciones resultantes de la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, con arreglo a ciertas precisiones contenidas en el propio Mandato.

Dentro de las precisiones mencionadas se contempla que el “*Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*” cambie su denominación por la de “*Tratado sobre el funcionamiento de la Unión*”, lo que obedece a que sólo la Unión Europea gozará de personalidad jurídica; en tal virtud, todas las referencias a “*Comunidad*” serán sustituidas por la de “*Unión*” y se establecerá que tanto el Tratado de la Unión Europea como el Tratado sobre el funcionamiento de esta última constituyen los fundamentos de la Unión, sucesora de la Comunidad. Por otra parte, las modificaciones técnicas acordadas en la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004 respecto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de los Protocolos, serán plasmadas en Protocolos anexos al Tratado de Reforma.

En relación con algunas de las propuestas contenidas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, ahora se prevé que los tratados de la Unión Europea y sobre el funcionamiento de la Unión no tendrán carácter constitucional y no utilizarán el término “*Constitución*”, el puesto de “*Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión*” será sustituido por el de “*Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*”, se abandonarán

⁹ Nota del Consejo de la Unión Europea a las Delegaciones, por la que se remite el Mandato de la Conferencia Intergubernamental de 2007. Bruselas, 26 de junio de 2007, 11218/07, POLGEN 74 (consultado en octubre de 2007 en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st11/st11218.es07.pdf>).

los conceptos de “*Ley*” y “*Ley Marco*”,¹⁰ conservándose los actuales de “*Reglamento*”, “*Directiva*” y “*Decisión*”.

En lo referente a la primacía del derecho de la Unión Europea, si bien el artículo que se preveía en el Tratado Constitucional no se incorporará en el Tratado de la Unión Europea, la Conferencia Intergubernamental adoptará una declaración en la que se recuerde la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en los términos siguientes:

“*La Conferencia recuerda que, con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la UE, los Tratados y la legislación adoptada por la Unión sobre la base de los Tratados primarán sobre el derecho de los Estados miembros, con arreglo a las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia*”.

Asimismo, en los Tratados no se incluirá el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales aprobada por la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004; sin embargo, con el objeto de conferir a dicha Carta un carácter jurídico vinculante y establecer su ámbito de aplicación, en el artículo relativo a los derechos fundamentales contenido en el Tratado de la Unión Europea se adicionará una referencia cruzada en los términos siguientes:

“*1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000, tal*

¹⁰ En el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se preveía que para el ejercicio de la competencia de la Unión Europea las instituciones emplearían los instrumentos jurídicos siguientes: la Ley Europea, como un acto legislativo de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable a cada Estado miembro; la Ley Marco Europea, como un acto legislativo obligatorio para el Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la competencia para elegir la forma y los medios; el Reglamento Europeo, como un acto no legislativo de alcance general, tendiente a la ejecución de los actos legislativos y de determinadas disposiciones de la Constitución, pudiendo ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a conseguirse y dejando a las autoridades nacionales la competencia para elegir la forma y los medios; la Decisión Europea, como un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos, y las Recomendaciones y los Dictámenes que no tendrían efecto vinculante.

como fue adaptada en [2007],¹¹ que tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión, tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios de la Carta se interpretarán de acuerdo con las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del derecho de la Unión como principios generales”.

A este respecto, la Conferencia Intergubernamental adoptará la Declaración siguiente:

“La Conferencia declara lo siguiente:

1. La Carta de los Derechos Fundamentales, que tiene carácter jurídicamente vinculante, confirma los derechos fundamentales garantizados por el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

2. La Carta no amplía el ámbito de aplicación del derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión ni establece ninguna nueva competencia o misión de la Unión, ni modifica las competencias y funciones definidas por los Tratados”.¹²

¹¹ “Es decir la versión de la Carta, tal como se acordó en la CIG de 2004, que será recogida por las tres Instituciones en [2007]. Se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea”.

¹² Cabe destacar que Polonia formuló la Declaración Unilateral siguiente: “La Carta no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito de la moral pública, el derecho de familia, así como de la protección de la dignidad humana y el respeto de la integridad física y moral humana”. Adicionalmente, en los Tratados se incluirá un Protocolo por el que las Altas Partes Contratantes, en atención a diversas consideraciones y observando el deseo manifestado por el Reino Unido para que se precisen determinados aspectos de la aplicación de la Carta, convendrán, como disposiciones anexas al Tratado

Tratándose de los principios fundamentales relativos a las competencias que se contienen en el Tratado de la Unión Europea, se especificará que la Unión actuará exclusivamente dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados, previéndose lo siguiente:

“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo [I-11], toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

2. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”.

En lo concerniente a los principios democráticos, se incorporarán las disposiciones acordadas por la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004 en materia de igualdad democrática, democracia representativa, democracia participativa e iniciativa ciudadana; concediéndose a los parlamentos nacionales una función aún mayor que la acordada por dicha Conferencia, contemplándose, entre otros, un mecanismo reforzado de control de subsidiariedad, conforme al cual si un proyecto de acto legislativo es objetado por una mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales, la Comisión volverá a examinar dicho proyecto, pudiendo decidir su permanencia, modificación o retiro.

de la Unión Europea. lo siguiente: “La Carta no amplía la competencia del Tribunal de Justicia ni de ningún tribunal del Reino Unido para apreciar que las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, prácticas o acciones del Reino Unido no son coherentes con los derechos, libertades y principios fundamentales que reafirma”; “En particular, y a fin de no dejar lugar a dudas, nada de lo dispuesto en el [título IV] de la Carta crea derechos defendibles en justicia aplicables al Reino Unido, salvo en la medida en que el Reino Unido haya contemplado dichos derechos en su legislación nacional”, y “En la medida que una disposición de la Carta se refiera a legislaciones y prácticas nacionales, sólo se aplicará en el Reino Unido en la medida en que los derechos o principios que contiene se reconozcan en la legislación o prácticas del Reino Unido”.

En el evento de que se resuelva la permanencia, la Comisión deberá justificar, mediante un dictamen motivado, las razones por las que el proyecto cumple con el principio de subsidiariedad; en el entendido de que este dictamen junto con los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales serán remitidos al legislador de la Unión Europea (Consejo y Parlamento), que deberá tenerlos en cuenta durante el procedimiento legislativo. En este supuesto, el legislador estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, considerando las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los parlamentos nacionales, así como la posición de la Comisión. Si 55 por ciento de los miembros del Consejo o una mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo son en el sentido de que la propuesta no es acorde con el principio de subsidiariedad, ésta será desestimada.

Respecto a las disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión y las específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común, en el artículo relativo del Tratado de la Unión Europea se añadirá el apartado siguiente:

“La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común. La política exterior y de seguridad común se regirá por procedimientos específicos. La definirán e instrumentarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa, quedando excluida la adopción de actos legislativos. La política exterior y de seguridad común será aplicada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados. La función específica del Parlamento Europeo y de la Comisión en este ámbito se define en los Tratados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo [III-308] y la legalidad de determinadas decisiones, según dispone el artículo [III-376, párrafo segundo]”.

En relación con lo anterior, la Conferencia Intergubernamental adoptará la Declaración siguiente:

“Además de los procedimientos específicos a que se hace referencia en el [apartado 1 del artículo 11], la Conferencia subraya que las disposiciones referentes a la PESC, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores, Política de Seguridad y Servicio de Acción Exterior no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas.

La Conferencia también observa que las disposiciones correspondientes a la PESC no confieren nuevas competencias a la Comisión para iniciar decisiones o aumentar el papel del Parlamento Europeo.

La Conferencia también recuerda que las disposiciones que rigen la Política Común de Seguridad y Defensa no afectan al carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros”.

En lo referente a los *cambios institucionales* acordados en la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, su incorporación se efectuará, por una parte, en el “*Tratado de la Unión Europea*” y, por otra, en el “*Tratado sobre el funcionamiento de la Unión*”. Las modificaciones principales son las siguientes:

El *Consejo Europeo* se transformará en una institución y se creará el cargo de Presidente,¹³ la periodicidad de sus reuniones y lo concerniente a la elección, duración y remoción del Presidente corresponderá a lo señalado en el apartado anterior de este artículo. El Consejo Europeo no ejercerá función legislativa alguna y su Presidente no podrá ejercer mandato nacional alguno y asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión Europea en los asuntos de política exterior y de seguridad común; sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El *Parlamento Europeo* tendrá una nueva composición, conforme a la cual el número de representantes de los ciudadanos de la Unión no excederá de 750. La representación de los ciudadanos será de-

¹³ En tal virtud, el Consejo Europeo estará conformado por los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión, contando con la participación del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

crecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro y sin que el número de escaños asignado a un Estado miembro pueda exceder de 96.

A iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad una decisión por la que se fije la composición del Parlamento conforme a los principios mencionados en el párrafo anterior.

Los diputados al Parlamento Europeo serán electos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años. El Parlamento Europeo elegirá a su Presidente y a la Mesa, de entre sus diputados.

Por lo que respecta al *Consejo de Ministros*,¹⁴ se efectuarán cambios en el sistema semestral de turnos para la Presidencia, con posibilidad de modificarlo,¹⁵ y se introducirá el sistema de votación por doble mayoría, conforme al cual, a partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo de 55 por ciento de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan cuando menos el 65 por ciento de la población de la Unión. La minoría de bloqueo deberá estar compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, de lo contrario se considerará alcanzada la mayoría cualificada.

Cabe señalar que conforme a la propuesta de artículo 205 del *Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea*, a partir del 1 de noviembre de 2014 cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Co-

¹⁴ Actualmente la Presidencia del Consejo es ejercida por periodos de seis meses conforme al principio de rotación de cada Estado miembro y de acuerdo con el orden acordado unánimemente por el propio Consejo. Cabe señalar que el 1 de enero de 2007 el Consejo adoptó la Decisión (2007/5/CE, Euratom), por la que se estableció el orden en que los Estados miembros deben asumir la Presidencia, por periodos de seis meses (de enero a junio y de julio a diciembre), iniciando con Alemania en el primer semestre de 2007 y sucesivamente por Portugal, Eslovenia, Francia, República Checa, Suecia, España, Bélgica, Hungría, Polonia, Dinamarca, Chipre, Irlanda, Lituania, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovaquia, Malta, Reino Unido, Estonia, Bulgaria, Austria, Rumania y Finlandia.

¹⁵ El Mandato prevé que el Consejo se reunirá en diferentes formaciones. En este sentido, conforme a la propuesta del artículo 201 *ter* del *Tratado sobre el funcionamiento de la Unión*, el Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada: a) una decisión por la que se establezca la lista de las formaciones del Consejo, distintas del Consejo de Asuntos Generales y del Consejo de Asuntos Exteriores que ya se contemplan en la propuesta del artículo 9 C del *Tratado de la Unión Europea*, y b) una decisión relativa a la Presidencia de las formaciones del Consejo distintas de la de Asuntos Exteriores.

misión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a reserva de las disposiciones fijadas en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 por ciento de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan al menos el 65 por ciento de la población de la Unión.

Asimismo, en el evento de que no todos los miembros del Consejo participen en la votación, cuando se actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que representen al menos el 65% de la población de los Estados miembros participantes;¹⁶ mientras que, cuando no se actúe a propuesta de la citada institución o del Alto Representante, se definirá como un mínimo del 72% de los miembros que representen al menos el 65% de la población de dichos Estados.

La *Comisión Europea* tendrá una nueva composición, hasta el 31 de octubre de 2014 estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus vicepresidentes, y a partir del 1 de noviembre de 2014 estará compuesta por un número de miembros correspondiente a dos tercios del número de Estados miembros, incluyendo a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

Para la elección del Presidente de la Comisión se observará el procedimiento descrito en el apartado anterior de este artículo. El Presidente electo, de común acuerdo con el Consejo, adoptará la lista de las demás personalidades que serán propuestas para integrar la Comisión. Los miembros de la Comisión serán seleccionados mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del Conjunto de dichos Estados. Este sistema será estable-

¹⁶ En este caso la minoría de bloqueo estará compuesta por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35% de la población de los Estados participantes, más un miembro.

cido por unanimidad del Consejo Europeo, para lo cual, conforme a la propuesta del artículo 211 del “*Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea*”, se observarán los principios siguientes:

- a) Se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad en lo referente a la determinación del orden de turno y del periodo de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por lo tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno, y
- b) Con sujeción a lo señalado en el inciso inmediato anterior, cada una de las sucesivas Comisiones se constituirá de forma que refleje satisfactoriamente la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros.

Se creará el cargo de *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, cuyo nombramiento, remoción y función principal corresponderán a lo señalado respecto del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea a que se hizo referencia en el apartado anterior de este artículo.

Por lo que respecta al *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, éste comprenderá al Tribunal de Justicia, al Tribunal General—actualmente denominado Tribunal de Primera Instancia— y a los tribunales especializados—actualmente salas jurisdiccionales—. El primero se integrará por un juez de cada Estado miembro y será asistido por abogados generales; el segundo dispondrá al menos de un juez por Estado miembro, y los terceros—que podrán ser creados por el Parlamento Europeo y el Consejo como tribunales adjuntos al Tribunal General para conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas— se sujetarán en cuanto a su composición y alcance a las decisiones que les den origen.

Mediante Nota con referencia CIG 4/1/07, emitida en Bruselas el 5 de octubre de 2007, la Presidencia de la Conferencia Intergubernamental transmitió a esta última el proyecto completo del “*Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*” —incluidos los protocolos y las declaraciones al Acta Final— en los textos resultantes de los trabajos del Grupo de Expertos Jurídicos. Dicho proyecto fue dirigido a la

Conferencia Intergubernamental de Ministros de Asuntos Exteriores que se reunió en Luxemburgo el 15 de octubre del mismo año y, finalmente, se adoptó como un texto definitivo durante la Conferencia Intergubernamental de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en Lisboa el día 18 del mismo mes.

Con fecha 19 de octubre de 2007, en el marco de la Conferencia Intergubernamental reunida en Lisboa, el Presidente de la Comisión declaró¹⁷ que el “*Tratado de Reforma*” hace más eficiente la toma de decisiones, aumenta el control democrático y eleva la coherencia externa de la Unión; asimismo, destacó que la Carta de Derechos Fundamentales será legalmente vinculante y que el papel tanto de los parlamentos nacionales como del Parlamento Europeo será fortalecido.

¹⁷ Nota de prensa de la Comisión Europea (consultada en octubre de 2007 en: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/focus/reformtreaty/index_en.htm). Traducción propia del texto original en idioma inglés.