
LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA
EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

Editoras:

DOCTORA FRANCINA ESTEVE
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat de Girona

DOCTORA MONTSERRAT PI
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat Autònoma de Barcelona

Contribuciones de:

DOCTORA SUSANA BELTRÁN
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat Autònoma de Barcelona

DOCTORA FRANCINA ESTEVE
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat de Girona

DOCTOR ALFONSO GONZÁLEZ BONDIA
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universitat Rovira i Virgili

DOCTORA MARIONA ILLAMOLA
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat de Girona

DOCTORA CLAUDIA JIMÉNEZ
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat Autònoma de Barcelona

DOCTORA MONTSERRAT PI
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat Autònoma de Barcelona

DOCTORA ESTHER ZAPATER
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat Autònoma de Barcelona

Presentación de:

DOCTORA ESTHER BARBÉ IZUEL
Catedrática de Relaciones Internacionales
Universitat Autònoma de Barcelona

Interrogar la actualidad
Serie Europa

FRANCINA ESTEVE Y MONTSERRAT PI (eds.)

LA PROYECCIÓN EXTERIOR
DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL
TRATADO CONSTITUCIONAL

¿Mejora o maquillaje?

Diseño de la cubierta: Joaquín Monclús

© 2005 para cada uno de los trabajos:
Esther Barbé Izuel, Susana Beltrán, Francina Esteve, Alfonso González Bondia,
Mariona Illamola, Claudia Jiménez, Montserrat Pi, Esther Zapater

© Fundació CIDOB, 2005
Elisabets, 12, 08001 Barcelona
<http://www.cidob.org>
e-mail: subscripcions@cidob.org

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 84-87072-47-X
Depósito Legal: B. 000-2005

Impreso por Hurope, S.L., Lima, 3 bis, 08030 Barcelona

Índice

Presentación, *Esther Barbé Izuel*, 9

Introducción, *Francina Esteve y Montserrat Pi*, 15

1. La personalidad jurídica única de la Unión Europea: un avance en la búsqueda de mayor presencia en el sistema internacional, *Susana Beltrán y Claudia Jiménez*, 19
 - La atribución de subjetividad internacional a la Unión Europea, 19
 - Una única organización, un solo sujeto, 22
 - La participación de la nueva Unión Europea en el sistema internacional, 25
 - Algunos problemas *ad intra* que inciden en sus relaciones con terceros, 36
2. Las competencias externas de la Unión Europea: ¿hacia una política exterior común?, *Francina Esteve*, 49
 - De la Declaración de Niza al Tratado constitucional: principales novedades en materia de acción exterior, 50
 - La actuación exterior de la Unión Europea en los ámbitos de competencia exclusiva, 59
 - La actuación exterior de la Unión en el ámbito de las competencias compartidas y en el de las acciones de apoyo, coordinación o complemento, 67
 - La actuación de la Unión en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), 72
 - La vertiente externa de las políticas internas y la competencia implícita para concluir acuerdos internacionales, 77

8 La proyección exterior de la Unión Europea

3. ¿Un marco institucional más coherente y eficaz para la acción exterior?, *Montserrat Pi*, 89

Los objetivos de la reforma institucional en materia de acción exterior, 89

Una tentativa para reforzar la coherencia: la figura del ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio de Acción Exterior, 92

Pocas novedades en la eficacia de la adopción de decisiones, 99

La representación exterior de la Unión Europea: ¿una única voz?, 105

La gran asignatura pendiente: la democratización de la acción exterior, 109

4. Los instrumentos jurídicos y financieros de la Unión Europea en la acción exterior, *Mariona Illamola y Esther Zapater*, 119

La multiplicidad de instrumentos para el desarrollo de la acción exterior, 119

La singularidad y la versatilidad de la decisión europea, 125

Los acuerdos internacionales. Un mecanismo privilegiado de difícil sistematización, 128

Los acuerdos de vecindad: principal novedad del Tratado constitucional, 135

La actual diversidad de instrumentos financieros, 140

La no inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo en el Tratado, 143

5. La constitucionalización de la seguridad y defensa en la nueva Unión Europea: singularidad *versus* coherencia, *Alfonso González Bondía*, 159

La difícil inclusión de los aspectos relativos a la seguridad y defensa en el proceso de la Unión Europea, 159

¿Para qué ha de servir la Política Común de Seguridad y Defensa?, 163

¿Cómo se ejecutarán las operaciones que utilicen los recursos de la Política Europea de Seguridad y Defensa?, 169

¿Tiene la Unión Europea capacidad operativa suficiente para ejecutar las misiones y operaciones propias de la Política Europea de Seguridad y Defensa?, 173

Conclusiones, 183

Anexo: Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 195

Bibliografía, 261

Presentación

«¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora en el mundo y de guiar a numerosos países y pueblos?». Estas preguntas provienen de la Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001 y punto de arranque del proceso que nos ha traído hasta la etapa en la que nos encontramos inmersos hoy en día los europeos: la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Hemos vivido y seguimos viviendo —los españoles hemos de manifestarnos sobre la ratificación en un referéndum— momentos de debate sobre la condición de Europa, en general, y sobre la identidad internacional de la Unión Europea, en particular. En esta última materia, la voluntad de la Declaración de Laeken era clara y contundente: hacer de la Unión una potencia que enmarque éticamente la mundialización. Tal voluntad no escapa a lo que ya ha sido la acción exterior de los europeos durante las últimas décadas, si tenemos en cuenta que los analistas han bautizado a la Unión Europea, entre otros términos, con los de potencia normativa, potencia ética, potencia posmoderna o potencia benévola. Términos todos ellos que nos remiten a un hecho evidente: la Unión Europea se ha dotado de una identidad propia en el marco internacional. En efecto, una identidad que nos permite hablar de una política exterior sui generis, tanto por los métodos de actuación utilizados como por los objetivos perseguidos. En cuanto a métodos, la Unión se ha caracterizado por hacer un uso extensivo de métodos pacíficos y con un fuerte contenido económico, social y político (partenariado, diálogo político,

acuerdo económico, condicionalidad democrática, cooperación técnica, ayuda humanitaria) y, en cuanto a objetivos, la Unión ha perseguido resultados a largo plazo, con incidencia en las estructuras sociales, económicas y políticas de sus socios (estados, grupos regionales). El énfasis puesto por la Unión en los cambios estructurales de sus socios ha llevado a que la acción exterior de los ahora Veinticinco haya merecido entre los analistas la calificación de política exterior estructural: una política que apunta sobre todo a transferir a otras zonas del mundo los principios ideológicos y los principios de gobierno que caracterizan a los Estados europeos: democracia, buen gobierno, derechos humanos, solución pacífica de conflictos, libre mercado y, ¿por qué no?, cooperación e integración regional. La propia existencia de la Unión Europea y la exportación del modelo, como generador de paz y bienestar, se han convertido en la mejor tarjeta de visita de la Unión en el mundo.

A la vez que la Unión goza positivamente de esa dimensión de política exterior estructural, que acabamos de mencionar, también sufre de deficiencias notables en su imagen internacional. La reciente crisis de Irak ha servido para comprobar que los europeos aún tienen muchas barreras que superar en los momentos en los que la agenda internacional no funciona de acuerdo con los presupuestos estructurales establecidos por la Unión sino por las dinámicas tradicionales del mundo de las potencias, de tal manera que el multilateralismo o derecho internacional (estructuradores de la política europea) deja paso a alianzas tradicionales y al uso de la fuerza. El caso de Irak ha servido para constatar que, en los momentos de crisis internacional, los europeos tienen varias barreras que superar: primero, ponerse de acuerdo sobre la definición del problema; segundo, ponerse de acuerdo sobre el tipo de actuación que desean llevar a cabo para hacer frente a dicho problema y, finalmente, si hay acuerdo sobre todo ello, atreverse a aplicar dicha política, en el supuesto de que la misma no coincida con la línea de actuación adoptada por Estados Unidos. Es evidente, pues, que los observadores que tan sólo se quedan con las reacciones de la Unión en momentos de crisis diplomática y militar tienen una imagen muy negativa del papel de ésta en el mundo.

Esa imagen ha estado muy presente a lo largo del período en el que se ha debatido la reforma del Tratado, por la coincidencia en el tiempo entre dicho debate y la grave crisis ligada al caso de Irak, por partida doble: crisis transatlántica, entre los Estados Unidos y sus socios

europesos, y crisis intraeuropea, entre atlantistas y europeístas. Lo que ha venido a marcar, sin duda, tanto los resultados del debate constituyente, si se nos permite la expresión, en lo relativo a la acción exterior de la Unión, como la adopción por parte de la UE, en diciembre de 2003 y por primera vez en su historia, de una Estrategia de Seguridad. La formulación de dicha Estrategia y la reforma de la acción exterior en el marco del Tratado constitucional nos sitúan en un escenario nuevo, en el que la Unión ha definido categóricamente, y por primera vez, su concepción de la seguridad (identificación de amenazas, objetivos estratégicos, principios de actuación) y ha reafirmado el carácter estructural de la política que persiguen los europeos mundialmente (buen gobierno, gobernanza internacional), los principios en los que se asienta su actuación (multilateralismo, derecho internacional, desarrollo sostenible) y su lógica de trabajo (prevención de conflictos, instrumentos multidimensionales, colaboración con socios). El Consejo Europeo, de diciembre de 2004, ha venido a reafirmar su compromiso con las orientaciones de la Estrategia Europea de Seguridad, convencidos los Veinticinco de que su existencia les ha dotado de mayor capacidad para influir a escala mundial.

El presente libro centra su interés justamente en ese terreno: la capacidad (y más allá de ello, la voluntad) de la Unión para influir mundialmente; en concreto, en las reformas introducidas por el Tratado constitucional en la acción exterior de la Unión Europea. Estas páginas se plantean como una respuesta a la pregunta fundamental que ha presidido todo el proceso de reforma en la acción exterior de la Unión, en todas sus dimensiones (política comercial común, cooperación y desarrollo, política exterior y de seguridad común y, la más nueva, política europea de seguridad y de defensa). Esto es, cómo introducir mayor eficacia y mayor coherencia en la acción exterior de la UE. La presente obra recoge, con espíritu crítico, las soluciones jurídico-institucionales que los Veinticinco han venido a dar a las tensiones propias del modelo europeo en su acción exterior. Así, la tensión entre la UE como potencia civil, que basa su actuación sobre todo en métodos de persuasión, y la noción de la Unión como bloque de poder (power bloc), dispuesto a hacer uso de instrumentos de coerción, subyacen en el tratamiento que la presente obra da a temas tales como la atribución de personalidad jurídica a la Unión o el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Tras dicha tensión despunta el problema tradicional de la ine-

ficacia de la Unión en la escena internacional. Una segunda tensión, entre aquellos que consideran a la Unión como un «estado en potencia» y aquellos que no van más allá de la comunidad, subyace en muchas de las incoherencias que podemos detectar diariamente en la acción exterior de la Unión. Como respuesta a dichas incoherencias, esta obra analiza las novedades que introduce el presente Tratado constitucional: la desaparición de la lógica de pilares, la aparición de la figura del ministro de Asuntos Exteriores o los mecanismos de cooperación reforzada.

En suma, el lector tiene en sus manos un libro oportuno, por el momento político que vivimos, pero no un libro oportunista, centrado en una información de última hora y fácilmente perecedera. Es un libro sólido para el conocedor del tema, a la vez que un libro instructivo para el que quiera estar bien informado en un país en el que el debate europeo ha estado prácticamente ausente, a pesar de que paradójicamente los españoles somos considerados europeístas convencidos.

Me cabe el honor de prologar este libro por la generosidad de sus autores, a los que me unen fuertes vínculos académicos gracias a los trabajos que hemos compartido a lo largo de los años: la publicación de libros, que ya incidían en el tema de estas páginas,¹ la participación en proyectos que dirigí durante mi etapa de directora del Institut Universitari d'Estudis Europeus (2000-2003), fundamentalmente en torno a la ampliación de la Unión Europea,² y también el hecho de que algunos de los autores de este libro participan regularmente en los trabajos del Observatorio de Política Exterior Europea³ y de la red europea Fonet (Foreign Policy Governance Network),⁴ financiada por el V Programa Marco de la Unión Europea. En otras palabras, el lector tiene en sus manos una obra académica sólida, que sale del trabajo de un grupo de juristas de diversas universidades catalanas con reconocida experiencia en el campo de los estudios europeos.

ESTHER BARBÉ IZUEL

*Catedrática de Relaciones Internacionales
Barcelona, 21 de diciembre de 2004*

Notas

1. E. Barbé, coord., *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona, 2000.
2. *L'ampliació de la Unió Europea: efectes a Catalunya*, Patronat Català Pro Europa, Barcelona, 2003. Véase http://www.infoeuropa.org/catala/Publicacions/livre_blanc.htm
3. Véase http://selene.uab.es/_cs_iuee/castellano/obs/index.html
4. Véase <http://fornet.info/>

Introducción

A lo largo del proceso de integración, la Comunidad Europea primero y la Unión después han intensificado su presencia en la escena internacional. Sin embargo, su rol sigue siendo limitado: si bien no puede discutirse su importancia en la esfera económica y comercial, no ha logrado consolidarse como actor político influyente, al no haber avanzado suficientemente ni en la creación de una convergencia de opiniones y percepciones entre sus Estados miembros sobre los acontecimientos internacionales, ni en la consolidación de la existencia de valores, intereses y estrategias comunes.

Tradicionalmente las relaciones de la Comunidad Europea con terceros países se centraron en ámbitos comerciales, para progresivamente ir ampliándose hacia temas de inversión, cooperación económica y financiera, ayuda al desarrollo, energía, ciencia y tecnología y protección del medio ambiente. A partir del Tratado de Maastricht, la Unión Europea ha incluido asuntos más políticos, como la lucha contra el terrorismo y los distintos tipos de delincuencia organizada, la protección de los derechos humanos, la prevención de conflictos y la gestión de distintas crisis. Pero dicha proyección exterior siempre ha contado con regímenes diferenciados, propiciando una actuación externa de diferente intensidad que se ha plasmado en una gran variedad de instrumentos jurídicos y políticos, cuyo alcance y resultados han venido condicionados por la estructura de pilares que la caracteriza. Existe, pues, una cierta fragmentación entre el ámbito de las relaciones económicas exteriores de la Comunidad Europea (pilar comunitario) y el ámbito de la política exterior y de seguridad común y el de la proyección exterior de la cooperación policial y judicial penal (pilares de cooperación). A ello se debe

añadir la ausencia de subjetividad internacional de la Unión y la carencia de una representación institucional única, que han redundado en el carácter limitado de su acción exterior.

El actual contexto internacional, caracterizado por una creciente globalización y una nueva problemática vinculada a la seguridad, así como el cambio geopolítico experimentado por la Unión a raíz de su ampliación y las expectativas de los ciudadanos europeos, que se declaran mayoritariamente a favor de consolidar una auténtica política exterior común, plantean un nuevo escenario de retos que exigen repensar los mecanismos con que cuenta la Unión Europea para reaccionar con eficacia y coherencia en la escena internacional.

Si la Unión Europea quiere influir en la evolución de los acontecimientos internacionales debe ser capaz de formular un planteamiento más integrado y coherente ante el resto del mundo. La resolución de los problemas de inestabilidad y subdesarrollo exige una estrategia integrada que permita utilizar todos los instrumentos jurídicos, políticos, económicos y financieros disponibles. Ello presupone una política exterior dinámica, eficaz y capaz de responder con agilidad a los nuevos problemas de la agenda internacional y de conciliar la voluntad política y la convergencia de opiniones entre sus Estados miembros.

La Declaración número 23 relativa al futuro de la Unión anexa al Tratado de Niza¹ brindó la oportunidad de emprender las reformas necesarias al lanzar un proceso de reflexión para estudiar una refundación de la Unión Europea. Aunque no hacía referencia a la voluntad de reforzar la acción exterior de la Unión, dejaba abierta la posibilidad de estudiar cualquier materia que se pudiera considerar de interés.

El Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001,² concretó el marco para la reforma con la adopción de la Declaración sobre el futuro de la Unión. En ella se incorpora una nueva filosofía a través del planteamiento de una gran cantidad de preguntas, ampliando así la agenda predeterminedada en Niza, y a través del modelo de la Convención (la Convención sobre el futuro de Europa) como procedimiento para preparar un texto que sirva de punto de partida para la Conferencia Intergubernamental (CIG). Ello ha permitido poner en funcionamiento un nuevo órgano que agrupa una legitimidad más amplia que la intergubernamental,³ del cual arranca un nuevo método de trabajo más transparente y plural para preparar la reforma de los Tratados.

Los trabajos de esta Convención desembocaron en un Proyecto de

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que fue presentado al presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de 2003. Este texto fue discutido por la CIG que, a pesar del fracaso de diciembre de 2003, consiguió un acuerdo político en el Consejo Europeo de junio de 2004, lo cual ha permitido la firma del Tratado constitucional el 29 de octubre en Roma. El Tratado definitivo modifica aquellos aspectos puntuales en relación con los que existía una clara oposición por parte de algún o algunos Estados, pero no varía sustancialmente la estructura del texto adoptado por la Convención.

Ya a nivel material, el nuevo Tratado presenta algunas novedades en el campo de la acción exterior. Ello responde a algunas de las preguntas ya planteadas en la Declaración de Laeken, que bajo el epígrafe «El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado» planteó el interrogante de cómo redefinir la función de la Unión en la escena internacional y cómo asumir mayor responsabilidad para enmarcar éticamente la mundialización. Dichas cuestiones fueron ampliamente debatidas a lo largo de los trabajos de la Convención, lo cual puede constatarse a partir de los informes aprobados por diferentes grupos de trabajo, cuyas propuestas sirvieron de base para el proyecto adoptado por la Convención.

El objetivo de este libro consiste en exponer los resultados de dicho proceso de reforma en materia de acción exterior, con el fin de valorar si las novedades introducidas en el Tratado constitucional permitirán a la Unión dar una respuesta a la altura del papel que se espera de ella. A tal fin se analiza, en primer lugar, si las consecuencias de la atribución de personalidad jurídica a la Unión y la forma en que ésta ha sido recogida representan un avance en su presencia dentro del sistema internacional. Como se verá, ello dependerá, en buena medida, del alcance de los poderes que el Tratado le confiere, cuestiones que serán analizadas en el segundo capítulo, y de la eficacia de los mecanismos institucionales, jurídicos y financieros puestos a su disposición (capítulos 3 y 4). La singularidad de las cuestiones relacionadas con la seguridad y defensa justifican que sean abordadas en un capítulo específico, en el que se incluyen todas las novedades en esta materia.

No se trata, pues, de examinar el contenido material de la actuación internacional de la Unión Europea sino de analizar si, tras el Tratado constitucional, la Unión contará con los medios y los instrumentos necesarios para llevar a cabo una política exterior más eficaz, coherente e integrada. Ninguna reforma del Tratado es capaz por sí sola de poner en

marcha una auténtica política exterior común, puesto que ello depende en última instancia de la voluntad política de los actores implicados, y muy en particular de los representantes de los Estados miembros. Sin embargo, contar con los mecanismos formales adecuados es el sustrato necesario y a veces el motor de una posible y deseable política común.⁴

FRANCINA ESTEVE Y MONTSERRAT PI

Enero de 2005

Notas

1. Declaración 23 anexa al Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001, en *DOCE C*, nº 80, de 10-1-2001, pp. 85-86.

2. Véase la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea adoptada por el Consejo Europeo de 14-15 de diciembre de 2001.

3. La Convención agrupa 105 participantes que respresentan a los gobiernos y Parlamentos nacionales de los Estados miembros y de los 13 países candidatos, así como a representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión. Asisten también en calidad de observadores miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, así como de otras instituciones y órganos en función de los temas que se traten.

4. En este sentido véanse I. Pernice y D. Thym, «A New Institutional Balance for European Foreign Policy?», *European Foreign Affairs Review*, nº 4, 2002, pp. 369-400, en especial la p. 370.

1. La personalidad jurídica única de la Unión Europea: un avance en la búsqueda de mayor presencia en el sistema internacional

Susana Beltrán y Claudia Jiménez

La atribución de subjetividad internacional a la Unión Europea

La historia de la adquisición y reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión Europea es un reflejo del particular proceso evolutivo de este actor. Así, aunque ya en su día el Proyecto Spinelli del Parlamento Europeo¹ planteaba la creación de una Unión y le atribuía de forma expresa personalidad jurídica propia, se han tenido que esperar casi veinte años para que finalmente el Tratado constitucional efectúe tal atribución en su articulado. ¿Qué ha pasado en el período que media entre estos dos textos?

El Tratado de Maastricht que finalmente materializó la creación de la Unión Europea no indicó nada al respecto, dando origen al debate doctrinal sobre su naturaleza jurídica. Y si bien en una primera época la posición dominante era la de ver en la Unión básicamente la articulación de mecanismos políticos de cooperación intergubernamental en ámbitos que no entraban dentro de las competencias de la Comunidad que sí tenía personalidad jurídica, con las modificaciones introducidas en el Tratado de Amsterdam y luego en el de Niza —especialmente aquellas relativas a los artículos 24 y 38 relacionados con la capacidad para concluir tratados internacionales—, la doctrina que se inclinaba a favor de la atribución implícita de subjetividad internacional de la Unión fue en aumento.² Ello a pesar de que los Estados inmersos en negociaciones previas a estas modificaciones no se hubiesen puesto de acuerdo en el tema y por tanto optasen intencionadamente por omitir toda referencia al respecto.³ Precisamente esta errática actitud de los legisladores respecto de la subjetividad internacional de la Unión, reflejada en parte en la incoherencia

que supone la citada negación y la dotación, a su vez, de una cierta capacidad para concluir tratados, hicieron de ella un actor difícilmente catalogable según los parámetros clásicos del derecho internacional público. El freno que dicha actitud ha supuesto para su desarrollo y mayor presencia en el panorama internacional ha sido tan obvio como lo es también la razón que subyació en tal opción, esto es, la ausencia de una visión y una estrategia común en materia de política exterior y de seguridad entre los Estados miembros, unidos al recelo que siempre representa la posible pérdida de control de dicha política, considerada por muchos como el núcleo de la soberanía nacional.⁴

Por ello no es de extrañar que cuando el Consejo Europeo mediante la Declaración de Laeken decidió convocar una Convención Europea para afrontar una reforma en profundidad de la Unión,⁵ tanto éste como después los miembros de la Convención y los expertos en la materia coincidiesen en la necesidad de incluir entre los temas a debate la unificación de estructuras y la posibilidad de atribuir subjetividad internacional a la Unión.⁶ Las recomendaciones que de allí salieron en favor de ambas posibilidades fueron prácticamente unánimes y han quedado en gran medida reflejadas en el texto final.⁷ De él, y a expensas de lo que se desarrollará más adelante, baste decir por el momento que por fin los Estados miembros se han decidido a dotar a la Unión de personalidad jurídica de manera expresa, en una mención de austero redactado. El artículo I-7 dedicado a esta temática se limita a señalar que «La Unión tendrá personalidad jurídica».⁸

La vertiente internacional de dicha personalidad, por tanto, se deberá deducir, al igual que ocurrió en su día con la CEE, de sus competencias y capacidades, en especial de las relativas a la representación exterior y la celebración de tratados. Pero puesto que ello sí se encuentra desarrollado en general a lo largo de todo el Tratado y de manera detallada en la parte III del mismo, tal parquedad no tiene mayor trascendencia. Y lo mismo se debe decir de la ausencia en dicho artículo de toda referencia relativa a su voluntad de sustituir y suceder a las organizaciones existentes haciendo suyas todas las obligaciones asumidas por aquéllas puesto que, en buena lógica, dicho aspecto ha quedado expresamente previsto en las disposiciones generales y finales de la parte IV, artículo IV-438, dedicado a la sucesión y la continuidad jurídica de la anterior Unión.⁹ Con él, de paso, se puede dar por zanjado el posible debate sobre si el actual Tratado constitucional implica una mera reestructuración in-

terna de un sujeto preexistente¹⁰ o si, como finalmente se ha previsto, se trata de un nuevo sujeto que sucede a las anteriores organizaciones que quedan, en consecuencia, extinguidas.¹¹

Relacionado con ello, de esta primera lectura resulta especialmente llamativo, por último, que en dicho proceso de sucesión y unificación de actores preexistentes, a fin de dar mayor coherencia a la acción exterior de la UE se haya optado por dejar al margen a la EURATOM. Si bien es cierto que su carácter específico hace que su fusión no sea «absolutamente indispensable»,¹² tal marginación obliga cuando menos a hablar de una unificación, cara al exterior, incompleta.¹³

Las razones de esta opción de integración inacabada no han sido claramente expresadas. De declaraciones extraídas de participantes en la Convención parece deducirse que ello se debe en gran medida a la voluntad por parte de sectores ecologistas de eliminar la EURATOM por considerarla anacrónica.¹⁴ De hecho y bajo el argumento cierto de que ello resultaría obviamente mucho más difícil si su actual Tratado se hubiese integrado sin más en el nuevo texto constitutivo de la Unión, algunos europarlamentarios propusieron aprovechar la ocasión que brindaba la Convención para integrar determinados aspectos y eliminar el resto, acabando así de una vez por todas con dicha organización y lo que representa.¹⁵ Pero la propuesta no prosperó y finalmente no hubo ni eliminación ni integración plena. En su lugar se incluyó un protocolo —el 36— que modifica el Tratado EURATOM anterior para adaptarlo a las nuevas estructuras derivadas del Tratado constitucional, pero manteniendo tanto el contenido esencial como la personalidad jurídica de aquélla, a expensas de lo que se decida el año 2007, fecha en la que finaliza el programa marco de actividades de investigación y formación en materia nuclear.¹⁶

Efectuada esta importante salvedad que relativiza en parte el éxito conseguido, no cabe duda que la actual atribución cuasi unificada de subjetividad internacional a la Unión, si bien no supone necesariamente un cambio real en la voluntad de cooperación de los Estados miembros respecto a lo que ya existía en el TUE en los ámbitos no comunitarizados, sí implica una mejora técnica, no suficiente pero sí importante, que dota al nuevo sujeto de mayor claridad y coherencia estructural, especialmente a la hora de abordar cara al exterior temáticas interpilares cuyo tratamiento en la actualidad era altamente complejo.¹⁷ Precisamente este aspecto da pie al segundo y más importante argumento que también relativiza el éxito de unificación de personalidad antes señalado: dicha

unificación ha ido acompañada de una desaparición sólo formal pero no real de la estructura interna de pilares, al menos en lo que a materias comunitarias y PESC se refiere. A pesar de que el Grupo de Trabajo III señalase en su día que la atribución de personalidad jurídica única no implicaba necesariamente la desaparición interna de la estructura de pilares, pero que ello era altamente recomendable por tratarse de una estructura anacrónica que quedaba obsoleta y representaba un obstáculo en aras de una mayor coherencia en la arquitectura constitucional,¹⁸ ésta aún pervive solapadamente tal y como lo ponen de manifiesto los distintos procedimientos y órganos competentes según el tipo de competencia que se desarrolle. Sin duda este aspecto seguirá siendo fuente de problemas, aunque ahora se deberán solventar dentro de la Unión.

Una única organización, un solo sujeto

Seguramente la forma escogida para esta redefinición de la Unión Europea sea, desde el punto de vista técnico-jurídico, uno de los aspectos que más sirvan para defender su inequívoca naturaleza de organización internacional intergubernamental, esto es, «la de una asociación voluntaria de Estados establecida por acuerdo internacional, dotada de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídica distinta de la de sus miembros»,¹⁹ lo que implica una subjetividad propia junto a, que no en sustitución de, la de los Estados miembros. Ello no significa en modo alguno obviar los evidentes rasgos *sui generis* que sin duda también tiene, en especial los de primacía y aplicabilidad directa de su derecho derivado, características nada habituales en las demás organizaciones.²⁰ Pero aun teniendo en cuenta éstas y otras especificidades, la afirmación sobre su naturaleza jurídica antes hecha sigue siendo válida. Las razones que sustentan tal conclusión son, en primer lugar, el hecho de que la dotación expresa de personalidad jurídica a la Unión se efectúa en última instancia por parte de los Estados miembros en tanto que sujetos preexistentes y primarios que la integran y le atribuyen las competencias que la definen (art. I-1), los mismos que en anteriores reformas de los tratados optaron por mantener la personalidad jurídica de la Comunidad Europea y obviar en cambio esta temática en el caso de la Unión. Por

ello, a pesar de la referencia a «la voluntad de los ciudadanos» que aparece en ese artículo, de los valores y objetivos en él apuntados y del método más participativo empleado para la redacción de gran parte del texto — todos ellos argumentos a partir de los cuales algunos autores como Aldecoa han querido ver en esta reforma un cierta lógica constituyente —, lo cierto es que el texto final no deja lugar a dudas.²¹ Así, mientras el mismo artículo I-1 señala también la voluntad de los Estados como origen del acuerdo y añade a continuación que son éstos y no los ciudadanos directamente los que le «atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes», en su apartado 2 establece que «la Unión está abierta a todos los *Estados* europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común» (cursivas añadidas), por lo que su naturaleza interestatal queda fuera de toda duda.²²

En segundo lugar y a pesar de la intencionada confusión a la que el nombre de «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» pueda llevar,²³ no cabe duda de que el mecanismo jurídico utilizado para redefinir esta nueva superestructura que absorbe las preexistentes ha sido el tratado internacional, instrumento jurídico por antonomasia a la hora de crear — o si se prefiere «constituir» — organizaciones intergubernamentales.²⁴ Ello se aprecia no sólo por los sujetos que lo elaboran sino por el mecanismo seguido para su entrada en vigor. En efecto, el texto cuya redacción final se efectuó en el marco de una conferencia intergubernamental²⁵ y que fue autenticado formalmente por los representantes de los Estados el 29 de octubre en Roma²⁶ requerirá, para ser efectivo, la previa tramitación individualizada en el interior de cada parte contratante de acuerdo con los procedimientos de ratificación de tratados que cada Estado tenga previstos en su sistema jurídico, siguiendo así las pautas previstas en la Convención de Viena de los Tratados. En el caso de España, ello implica el procedimiento previsto en el artículo 93 de la Constitución que se halla dentro del capítulo III del Título 3º dedicado a los tratados internacionales, el mismo que fue utilizado en su día para la integración de España a las Comunidades Europeas y que no requiere la consulta popular como requisito preceptivo, razón por la cual se ha podido debatir sobre la conveniencia o no de hacer un referéndum, que en cualquier caso y como señala el artículo 92 de la Constitución, sólo tiene carácter consultivo.²⁷

En tercer lugar el nuevo sujeto hace suyos, con algunos cambios y retoques, los órganos previstos a lo largo del TUE, que ahora unifica for-

malmente en una sola estructura a la que añade una figura a caballo entre lo intergubernamental y lo comunitario encargada específicamente de las relaciones exteriores: el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (art. I-28). Éste no sólo asistirá a las reuniones de la Comisión sino que será uno de sus miembros y ostentará una de las vicepresidencias. Su nombramiento, cese y actuación en los campos de política exterior común, de seguridad y de defensa, en cambio, dependerá directamente de los Estados miembros, en uno de los muchos ejemplos de supervivencia solapada de la estructura de pilares.²⁸

En cuarto lugar, el nuevo diseño incluye un listado de valores y objetivos comunes que servirán como marco orientador a la vez que delimitador de toda su acción tanto interna como exterior (arts. I-2 y I-3). En este sentido hay que resaltar el carácter amplio y ambicioso de dichos objetivos siguiendo una línea ya esbozada en el TUE, con especial énfasis en valores estructurales de un determinado modelo de sociedad como la paz, la solidaridad, la democracia, el estado de derecho y, muy especialmente, los derechos humanos en su sentido amplio, dándole así un alcance que potencialmente le permite actuar en tanto que sujeto prácticamente en casi cualquier ámbito.

Sus limitaciones, por tanto, habrá que buscarlas en la última pero no menos importante característica: la reafirmación de su carácter exclusivamente competencial (art. I-1.1). Ello supone una restricción a la capacidad de obrar en función del tipo de atribución que los Estados hayan efectuado en cada materia (arts. I-11 a I-18). Tal seña de identidad, típica de toda organización, en el caso de la Unión Europea cuenta con la dificultad añadida de su doble carácter integrador y de cooperación, lo cual obligará a hablar de una única persona jurídica, pero que tendrá una capacidad de actuación con distintas velocidades y desarrollo según se trate de ámbitos comunitarios o intergubernamentales y de competencias exclusivas, compartidas o de otro tipo.

Éste es precisamente uno de los aspectos a los que habrá que estar muy atentos. Tal y como algunos expertos han señalado,²⁹ si bien la unificación de la personalidad jurídica puede en alguna medida facilitar una aproximación de la capacidad de obrar de las distintas vertientes, potenciando así de manera indirecta el desarrollo de los antiguos segundo y tercer pilar mediante la extensión implícita a éstos en el día a día de algunos elementos del método comunitario en materia de competencias exteriores —aunque la clara división competencial mantenida por los Esta-

dos en el nuevo texto busca precisamente impedir que ello suceda—, también puede funcionar en la dirección opuesta, frenando el desarrollo exterior de este último.³⁰ Tal riesgo se ve acrecentado, además, por el hecho de que ahora las relaciones internacionales de la Unión con otras organizaciones internacionales o Estados terceros en general, salvo decisión en distinta dirección de la Comisión para la negociación de acuerdos en el ámbito comunitario, correrá a cargo del ministro de Asuntos Exteriores³¹ y su doble dependencia orgánica lo hace, por lógica, más atento a la vertiente intergubernamental.

Interrogantes al margen, las cinco características mencionadas sirven para constatar una vez más que la Unión Europea diseñada por el Tratado constitucional no es ni más ni menos que un sujeto de derecho internacional funcional, ahora con una estructura y una presencia unitarias, que cuenta con una personalidad jurídica diferenciada de la de sus Estados, lo que sin duda le da una mayor coherencia y visibilidad a la hora de actuar en el plano internacional, al menos en lo que a los antiguos segundo y tercer pilar se refiere. Ello, como se ha señalado, en modo alguno implica que ya no se puedan plantear problemas de carácter jurídico, sino más bien que éstos, al menos de cara al exterior, serán los propios de los efectos derivados del principio de especialidad que sustenta a toda organización internacional, cuya aplicación varía en función de las competencias atribuidas. Precisamente por este motivo el caso de la Unión merece ser estudiado con especial atención. Las particularidades integradoras y de cooperación que posee, unidas a su singular estructura institucional, su imbricado proceso de toma de decisiones y la primacía de su ordenamiento, obligan a ello.³²

La participación de la nueva Unión Europea en el sistema internacional

El efecto inmediato que se deriva de la atribución de personalidad jurídica internacional única a la Unión Europea es el reconocimiento de la capacidad para poder entablar relaciones en nombre propio con otros sujetos, bajo el paraguas del derecho internacional. Ello implica la sustitución tanto de la Comunidad Europea como de la antigua Unión Europea en todo aquello en lo que éstas han sido hasta ahora titulares, incluyendo los

acuerdos internacionales, la representación ante terceros Estados o, en el caso de la Comunidad, ante organizaciones internacionales bien en calidad de miembro, bien con estatuto de observadora o de otra índole.³³ Pero además de los efectos derivados de dicha sucesión, cuya materialización depende de la aceptación de la o las otra/s parte/s contratante/s, al asumir al mismo tiempo las competencias de la antigua UE podrá también formalizar acuerdos y contar con representación propia en estados y foros internacionales de materias no necesariamente circunscritas a ámbitos comunitarizados, con todos los derechos, inmunidades y responsabilidades que un sujeto de derecho internacional de carácter funcional ostenta.

Para el desarrollo de esta actuación, la Unión creada por el Tratado constitucional cuenta no sólo con una amplia capacidad de obrar expresamente prevista sino también con el respaldo de ese nuevo marco delimitador fijado por los valores y objetivos generales previstos en los artículos I-2 y I-3³⁴ y la obligación de los Estados de no obstruirla en esta misión (art. I-5.2), a todo lo cual se han de sumar, además, los principios y objetivos específicos de la acción exterior de la Unión previstos en el artículo III-292. Dicho marco, puesto al servicio de la teoría de las competencias implícitas desarrollada por el TJCE para la Comunidad Europea, da a la nueva organización un margen de maniobra potencial cuya evolución dependerá de la voluntad de los Estados miembros.³⁵

Un primer paso en esta línea, como ya se ha señalado, es la posibilidad de contar con representaciones propias y unificadas ante terceros Estados. Para ello, partiendo de lo previsto en el segundo párrafo del artículo III-292.1, que señala las líneas generales de la acción exterior y según el cual «la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero», los Estados miembros acordaron la posibilidad de que la organización contase con delegaciones que la representen (art. III-328.1), las cuales estarán «bajo la autoridad del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión» (art. III-328.2).

Con ello se supera el modelo vigente caracterizado por la ausencia de una regulación expresa del derecho de legación que se ha suplido en la práctica mediante una autoatribución deducida de diversas disposiciones que implícitamente hacían referencia a la misma.³⁶ El efecto resultante de este proceder ha sido el de una presencia en terceros Estados do-

ble pero paradójicamente incompleta e ineficiente. En efecto, consecuencia una vez más de la división entre pilares, a partir del TUE han coexistido unas oficinas o delegaciones exteriores de la Comisión para atender temas comunitarios, y las misiones diplomáticas y consulares del Estado que en aquel momento ostente la presidencia del Consejo y que, en virtud del artículo 18 del TUE, representa también a la Unión durante ese período en los temas PESC. A ambas, por último, han de sumarse el resto de misiones diplomáticas y consulares de los demás Estados miembros que, sin representar directamente a la Unión, no por ello dejan necesariamente de incidir en determinados ámbitos de ésta, especialmente aquellos que son compartidos. Frente a esta multiplicidad, el único contrapeso previsto ha sido la obligación de cooperación, plasmada entre otros en el artículo 20.1 del TUE, para «garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo».

Entre los notorios inconvenientes que dicho modelo conlleva baste destacar la precariedad que supone utilizar puntual y rotatoriamente las misiones diplomáticas de los Estados que cuentan con un personal específicamente preparado para atender temas de interés nacional y no de la Unión o los problemas de imagen y coherencia que este arco iris supone en una actividad como la exterior, tan necesitada, como se sabe, de unidad de acción.

Por ello no es de extrañar que en los trabajos de la Convención se defendiese no sólo la mención expresa a la posibilidad de crear delegaciones propias sino que la sucesión de la Comunidad incluyese también las oficinas que la Comisión ha venido estableciendo, a las que se podrán añadir todas aquellas otras que a partir de ahora se considere oportuno abrir.³⁷ Dichas delegaciones tendrán el rango y régimen de privilegios e inmunidades diplomáticas propias de cualquier organización internacional, razón por la cual su creación debería formalizarse a través de los correspondientes acuerdos de sede que hasta ahora la Unión no podía formalizar por falta de personalidad jurídica internacional. Ahora bien, la sucesión respecto de las oficinas de la Comisión que parece obvia no queda del todo garantizada pues no debe olvidarse que quien desaparece es la Comunidad, no la Comisión, y ésta, en el nuevo Tratado constitucional, continúa teniendo competencias en materia de relaciones exteriores en el ámbito comunitario (art. I-26) con lo que cabría la hipotética e ilógica posibilidad de que, arguyendo dichas competencias y la función

administrativa más que de representación de tales oficinas, intentase seguir manteniéndolas. De llegar a darse tal situación, ello sin duda supondría una contradicción respecto a lo previsto en el ya comentado artículo III-328.1, que atribuye la representación de la Unión a las delegaciones en él reguladas y añade en su segundo apartado que éstas estarán bajo la autoridad del ministro de Asuntos Exteriores. Por lo demás no hay que olvidar tampoco que el artículo I-28.4 señala al citado ministro como responsable de velar por la coherencia en la acción exterior y encargado dentro de la Comisión «de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores...». En fin, que tanto por lo previsto en el articulado como por la lógica misma del Tratado sólo cabe concluir que las actuales oficinas de la Comisión deben desaparecer o en su caso ser sustituidas por las delegaciones de la Unión previstas en el artículo III-328 que actuarían tanto en temas PESC como en temas comunitarios.³⁸

Un segundo aspecto que cabe tener en cuenta de cara a identificar posibles obstáculos es que estas nuevas delegaciones seguirán conviviendo y cooperando, al igual que lo hicieron las delegaciones de la Comisión, con las misiones diplomáticas y consulares que los Estados miembros pudiesen tener en aquel país (art. III-328.2), con lo que el riesgo de posibles incoherencias entre unas y otras se mantiene. Para evitar tal situación, al igual que se hacía en el TUE, se confía en el principio de lealtad y en la obligación de cooperar prevista, entre otros, en los artículos I-5, III-306 y III-328.2. Pero, además de ello, en esta ocasión se ha añadido también la ya citada figura del ministro de Asuntos Exteriores, que tendrá un papel clave para evitar que esto suceda. Se ha descartado en cambio la posibilidad, que en palabras de Fernández Sola «parece todavía utópica», de poder incluso tener una embajada única de la Unión en la que conviviesen su misión y las de los Estados que también quisiesen tener representación propia, ambas con autonomía pero seguramente con mayores garantías de coordinación y a menor coste.³⁹ Es más, por descartarse, se ha renunciado incluso a la posibilidad de que sea esta delegación y no las autoridades diplomáticas y consulares de los demás Estados miembros la que ejerza el derecho de protección del ciudadano de la Unión fuera del territorio de la organización cuando el Estado del que es nacional no tenga representación, a pesar de ser un derecho derivado de la ciudadanía de la Unión (art. I-10.2.c). Ello implicaría el ejercicio de una serie de competencias en materia diplomática y consular

que, hoy por hoy, los Estados aún quieren conservar para sí de manera exclusiva.

Ya a nivel multilateral, otra muestra de ampliación de su esfera de actuación es, sin duda, la dotación expresa y por duplicado de la base jurídica —de la que según jurisprudencia del TJCE, la Comunidad Europea adolecía— para poder adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos.⁴⁰ Quizás por ello, y porque a pesar de esta ausencia el propio TJCE, en reiterada jurisprudencia, lo ha considerado parte del derecho comunitario, el actual proyecto ha previsto expresamente en su artículo I-9.2 de manera taxativa que «La Unión Europea se adherirá al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales...»,⁴¹ añadiendo a continuación un protocolo específico —el 32— con algunas directrices sobre el contenido general de dicho acuerdo de adhesión, teniendo en cuenta las peculiaridades del sujeto que se obliga. No se incluye mención alguna, en cambio, ni a la técnica que se debe emplear para llevar a cabo dicha adhesión ni a cómo articular la necesidad prevista en el Convenio de ser Estado y miembro del Consejo de Europa para poder ratificarlo (art. 59). Tal redacción y otros aspectos institucionales previstos en el Convenio sin duda implican tener que efectuar un tratado específico, cuando no una revisión del marco de relaciones existentes entre el Consejo de Europa y la Unión Europea, hasta ahora regidas por un acuerdo de cooperación que garantizaba la participación de la Comunidad en todos los trabajos del Consejo que resultasen de interés mutuo.⁴² Tanto una como otra opción, cuya decisión es en última instancia política, requerirán en todo caso la previa aceptación del Consejo de Europa y de los demás Estados que forman parte del Convenio.⁴³

Precisamente el problema antes citado de su carácter no estatal será una constante fuente de inconvenientes a la hora de querer ejercer otra de las capacidades derivadas de la personalidad jurídica: el ejercicio del *ius contrahendi* para adherirse a otras organizaciones internacionales o manifestar su voluntad en tratados multilaterales que entren de alguna manera en sus competencias, a pesar de lo cual no han previsto nada al respecto, bien porque son anteriores a la Unión o bien porque la Unión en su día no consiguió o no se preocupó de negociar una cláusula que le permitiese convertirse en parte del mismo.

Ejemplo del primer caso es la OIT, respecto de la cual la Comunidad no consiguió ser miembro dada la negativa de aquélla de reformar su Tratado constitutivo. Tal actitud, entre otras cosas, le ha cerrado el paso

a la posibilidad de adherirse en nombre propio a toda una serie de acuerdos en ámbitos que, según la lógica competencial, debería regular ella. La negativa de la OIT, ante la cual la Comunidad nada podía hacer, ha obligado a que los intereses comunitarios tengan que ser defendidos solidariamente por los Estados miembros, única solución que el Tribunal encontró como mal menor a la pérdida de competencias cara al exterior que ello significa.⁴⁴

Ejemplo del segundo caso podría ser, en cambio, el Estatuto de la Corte Penal Internacional. En este caso la Unión Europea, a pesar de haber participado activamente en su creación e incluso de haber llegado a adoptar decisiones para colaborar en la mejor implantación de las obligaciones en él previstas, no negoció la inclusión de una cláusula específica o la orientación del redactado en general para, llegado el caso, poder obligarse.⁴⁵ Ahora que ello, con la atribución de personalidad jurídica y capacidad para concluir tratados que se contempla en el nuevo proyecto, sería perfectamente factible, su posible adhesión se halla a expensas no sólo de la voluntad de los Estados miembros de la Unión sino también de las demás partes del estatuto que deberían permitirlo mediante un protocolo de adhesión *ad hoc*.

Distinto es el caso de su representación en Naciones Unidas y distintas son también las vías que para ello se han arbitrado según se trate de actuaciones de la Comunidad o de la Unión en el marco de la política de seguridad y de defensa. Así, junto al estatuto de observador reconocido a la Comunidad con carácter general para garantizarle cierto grado de presencia tanto en la Asamblea General⁴⁶ como en el ECOSOC, se encuentra, en un extremo, su participación en calidad de cuasimembro en determinadas conferencias como la UNCTAD o el PNUMA —lo que FRID denomina «participación reforzada»—⁴⁷ y en cambio, en el extremo opuesto, la no formalización de la participación de la Unión Europea en materia PESC. Esta situación, que podría achacarse a la falta de personalidad jurídica de ésta, no necesariamente obedece a ello por cuanto en Naciones Unidas existe todo tipo de actores no sujetos con estatuto de observador.⁴⁸ El problema seguramente radica más bien en la presencia ya reconocida de la Comunidad, que hacía difícil explicar a terceros la necesidad de reconocer también la de la Unión y la falta de cohesión de los Estados miembros en materia PESC. De aquí que, al igual que ha sucedido en otras situaciones, tal función la ha venido desempeñando el Estado que ostentaba en cada momento la presidencia de turno. En estos

casos, la atribución de las competencias comunitarias y en el ámbito PESC a una sola organización con personalidad jurídica propia supone un cambio cualitativo importante que puede facilitar la coherencia y mejorar por ende la presencia de la Unión en el sistema de Naciones Unidas, en coherencia con lo dispuesto en los artículos III-292.1 y III-327.

Queda pendiente, eso sí, su representación en el seno del Consejo de Seguridad que de momento han ejercido los miembros permanentes (art. 19.2 del TUE) en teoría de manera coordinada y respetando el principio de cooperación, aunque en la práctica la coherencia haya brillado por su ausencia cuando se han tratado temas que dichos Estados consideran de interés nacional. Ahora bien, en este caso la solución se engarza con el eterno y jamás resuelto debate de la reforma del Consejo de Seguridad, con lo que parece que por el momento, y por tiempo indeterminado, la Unión se habrá de conformar con la representación a través de sus Estados y los principios de coordinación y cooperación leal a lo que, en el mejor de los casos, se podrá sumar, quizás, un estatuto de observador para aquellos temas en los que entren en juego sus competencias.

Pero puestos a resaltar situaciones anómalas de representatividad que han mermado no sólo la presencia sino incluso el ejercicio efectivo de las competencias exclusivas de la Comunidad en su vertiente exterior, la más destacable de ellas tal vez sea su no pertenencia de pleno derecho al Fondo Monetario Internacional. En este caso, y salvo lo previsto en el estatuto de observador pactado según el cual dichas instituciones «invitan» al Banco Central Europeo o a la Comisión, según el caso, a participar en temas que creen que pueden ser de su interés,⁴⁹ son los Estados miembros —y en especial aquellos que componen la zona euro— los que, informalmente, coordinan sus posiciones, habitualmente en el marco del ECOFIN.

La solución a esta situación no es fácil. Por un lado, la temática monetaria dentro de la propia Unión no es sencilla, puesto que ni todos los Estados participan de la zona euro ni tienen especial interés en renunciar a su lugar en las instituciones universales en detrimento de una organización que, en buena lógica, defendería el interés de la Unión, que no necesariamente representa todos y cada uno de los intereses individuales de sus miembros.⁵⁰ Por otro lado, el marco externo tampoco ayuda, puesto que tales organizaciones no sólo se han pensado para Estados sino que además en el reparto institucional de los puestos en el directorio ejecutivo los Estados miembros de la Unión figuran en grupos distintos y los

votos van en función de las cuotas que cada uno aporta. Éstos y otros factores hacen que la modificación necesaria del tratado constitutivo para admitir a organizaciones de integración como miembro de pleno derecho sea de tal calado que difícilmente se darán las condiciones para conseguir un pacto de este estilo. De aquí que la tímida recomendación del Grupo de Trabajo de acción exterior para intentar negociar la admisión de la Unión Europea en calidad de miembro nos parezca, hoy por hoy, poco factible.⁵¹ Por lo demás, en esta ocasión ni las reformas institucionales ni la atribución de personalidad jurídica internacional única a la Unión suponen unos cambios que faciliten dicha integración. De hecho, al tratarse de un ámbito que ya era comunitario ni siquiera generan nuevas opciones más allá del cambio de titularidad del sujeto negociador, que a partir de ahora será la Unión en lugar de la Comunidad.

Y sin embargo, qué duda cabe que esta no pertenencia a determinados organismos internacionales de alcance mundial con funciones operativas o su no participación en acuerdos cuyo ámbito pertenece al marco competencial de la Unión ha desempeñado un papel importante en la deficitaria presencia de ésta en el sistema internacional en general y en el financiero en particular.

De todas formas y mientras se espera a que lleguen tiempos mejores, en los que el orden jurídico internacional acepte de manera normalizada la existencia de organizaciones de integración y, en consecuencia, adapte sus estructuras para facilitar su participación en igualdad de condiciones que los Estados para aquellos ámbitos que son de su competencia,⁵² quizás fuera interesante que la Unión intentase negociar un acuerdo bilateral de cooperación que mejorase tanto el ya existente de 1972 como el estatuto de observador conferido tras la creación de la UEM, cuyo carácter limitado no satisface en demasía el componente integrador de la Unión.⁵³ Se trataría de negociar un estatuto de participación privilegiada similar al que la Comunidad tiene pactado con el Consejo de Europa, la OCDE⁵⁴ o incluso formalizar, ahora que la Unión tiene personalidad jurídica, un tipo de relación como la que la propia Unión ha venido desarrollando con la OSCE.⁵⁵ Con ello se abriría la posibilidad, de manera indirecta, de una participación más activa de la Unión sin necesidad de tener que ceder su representación, como sucede actualmente, a los Estados miembros ni tampoco se debería tocar el estatuto jurídico de los mismos. Es más, en virtud de la obligación de cooperación y no frustración del objeto y fin de la organización prevista en el Tratado constitucional,

incluso se podría ganar una mayor presencia puesto que por un lado los Estados continuarían como hasta ahora con el deber de actuar coordinadamente y por otro la Unión, aun sin derecho a voto, podría contar al menos con una participación más activa y personalizada.

La otra cara de la moneda es en cambio la OMC, en donde la Comunidad fue considerada miembro desde un principio (art. IX.1) y en donde, en consecuencia, se procura siempre facilitar su participación en lo allí negociado. Y lo mismo se podría decir de su participación en la FAO —que incluso estuvo dispuesta a modificar el tratado constitutivo para permitir su adhesión— o en la mayoría de las organizaciones internacionales pesqueras en donde la Comunidad es miembro de pleno derecho incluso en sustitución de los Estados miembros.⁵⁶

Siendo ésta la situación idónea para determinados ámbitos, al menos *ad extra*, lo cierto es que, visto su carácter excepcional, también existen algunas fórmulas alternativas que permitirían a la Unión relacionarse con otros sujetos, como son los acuerdos de cooperación alcanzados hasta ahora con el Mercosur o la Comunidad Andina, o la negociación de un estatuto de observador con más o menos presencia según el caso. Así, por ejemplo, en aquellos supuestos en que se trata de organizaciones de coordinación sin un alto grado operativo, cuya función principal es la de servir de foro de debate y cuya capacidad se suele limitar a la elaboración de informes, recomendaciones y en algunos supuestos proyectos de tratados, con un estatuto de observador podría ser suficiente.

Ahora bien, incluso en estos supuestos sería interesante que la participación acordada permitiese a la Unión negociar primero y ser parte después en los convenios auspiciados desde tales organizaciones internacionales a pesar de no ser miembro de las mismas. Tal ha sido la fórmula empleada hasta ahora en tratados auspiciados desde la OMPI,⁵⁷ algunos de Naciones Unidas⁵⁸ o los negociados en el Consejo de Europa cuyo acuerdo de cooperación con la Comunidad incluye, entre otros aspectos, su participación en ciertas negociaciones y la posibilidad de prever una cláusula que le permita convertirse en parte contratante del convenio o del acuerdo que se pacte en el seno de aquélla.⁵⁹ En este caso qué duda cabe que la clave de su éxito ha radicado en una verdadera voluntad de ambas organizaciones —y por ende de los Estados que las integran— de cooperar. Dicha voluntad es la que les ha permitido arbitrar un mecanismo que atendiese de la mejor manera posible las relaciones mutuas. Y lo mismo se podría decir de su participación en la OCDE o la participa-

ción de la Unión en la OSCE, en donde, sin formalizar sus relaciones ni celebrar acuerdos internacionales entre ambas, la Unión ha desempeñado un papel determinante en el desarrollo y consolidación de aquélla llegando a contar incluso con mayor número de delegados en sus reuniones que los Estados miembros.⁶⁰

Sea cual sea la opción que se negocie de aquí en adelante, lo importante de cara a equilibrar algo más la balanza de su presencia internacional es, al menos, formalizar algún tipo de relación que permita garantizar una presencia cierta y efectiva de la Unión para poder defender sus intereses y expresar sus opiniones con voz propia, minimizando en lo posible la utilización de los Estados miembros para vehicular su representación. Desde este punto de vista y siempre con la premisa de una buena predisposición por una y otra parte, los modelos antes citados son quizás opciones válidas dentro de las alternativas plausibles, en aquellos casos en que existen reticencias u obstáculos difícilmente franqueables para su admisión como miembro de pleno derecho. En muchos casos, la viabilidad de cada una de ellas, como ya se ha señalado, no dependerá tanto de las mejoras técnicas introducidas ahora en el Tratado constitucional como de conseguir finalmente vencer las reticencias de los Estados miembros, que no han facilitado esta labor, y mejorar la receptividad de terceros.

Ahora bien, incluso en los casos en que ello se consiga, quedará aún por resolver, entonces, el problema que la doble representación de la Unión y los Estados miembros supone. Respecto a este tema huelga decir que, excepto casos excepcionales como las organizaciones internacionales de pesca que tienen un ámbito de actuación muy limitado y coincidente con competencias exclusivas de la Unión, su solución no pasa por eliminar la presencia estatal. Éstos, no por pertenecer a la Unión han de renunciar a su propia representación, entre otros motivos porque continúan siendo sujetos con intereses individuales y ostentan un sinnúmero de competencias en exclusiva o de forma compartida con la Unión que no quedarían plenamente salvaguardadas de renunciar a su derecho a participar también a título individual. Tal afirmación es válida incluso en organizaciones como el FMI, cuyas actividades son principal pero no exclusivamente de carácter monetario.⁶¹ De aquí que resulten más interesantes las fórmulas mixtas empleadas en la actualidad por la Comunidad. En esta línea y para aquellos casos en que la Unión aspire a ser miembro de pleno derecho de una organización internacional, una buena opción

para imitar podría ser la diseñada en su día por la OMC. A diferencia de la FAO, en donde su actuación se limita a los ámbitos que constan en la declaración que por imperativo legal ha de presentar haciendo constar aquellos en los que los Estados miembros han cedido el ejercicio de sus competencias,⁶² la OMC no sólo ha previsto que la Comunidad Europea fuese miembro de pleno derecho (art. XI), sino que además se ha fijado expresamente un sistema de votación específico, de tal forma que cuando ésta ejerza el derecho al voto su valor equivaldrá al número de votos que tendrían sus Estados miembros (art. IX.1). La decisión de quién ha de votar, si las Comunidades o los Estados miembros, se deja como un asunto estrictamente interno, con la única limitación de que en ningún caso votarán ambos sujetos a la vez, por lo que en supuestos de competencias mixtas tendrán que decidir previamente quién ejercerá el derecho. De esta manera se evita trasladar la discusión de toda la problemática competencial y de representación al exterior.

Ya en el seno de la Comunidad, en cambio, este debate ha sido objeto de múltiples discusiones y enfrentamientos, especialmente entre la Comisión y los Estados miembros. Prueba de ello fue la falta de acuerdo para alcanzar un código de conducta que regulase el reparto de la representación en la OMC y el dictamen 2/91 del TJCE solicitado por la Comisión para determinar quién era competente para actuar dentro de dicha organización. En él finalmente se consideró que aunque la política comercial era una competencia exclusiva de la Comunidad, ésta no incluía ni el comercio de servicios ni los temas comerciales relacionados con la propiedad intelectual que sí formaban parte de la competencia de la OMC, con lo que la presencia estatal en aquélla también estaba justificada. Con el nuevo Tratado constitucional esta base jurídica, sin embargo, se ve alterada. En él se pasa a considerar competencias exclusivas de la Unión no sólo el comercio de mercancías sino también el de servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual (art. III-315). Dicha ampliación del sentido de la política comercial común parece buscar una minimización de las tensiones antes citadas en favor de la Comisión. Sin embargo, aun habiendo incluido semejante modificación que tiende a buscar la unificación de interlocutores en las negociaciones comerciales multilaterales, no puede obviarse el carácter expansivo en lo material de la OMC, motivo más que suficiente para seguir justificando la presencia de los Estados, aunque ahora con menos peso específico que antes.

Algunos problemas *ad intra* que inciden en sus relaciones con terceros

El caso de la distribución de competencias de cara a las negociaciones en la OMC antes citado no es más que uno de los muchos ejemplos de los problemas que, aun siendo de orden interno de la Unión, repercuten seriamente en la coherencia y efectividad de esta organización en sus relaciones con terceros. La potencial mejora que la unificación de las organizaciones y la atribución de personalidad jurídica han supuesto puede verse en cierta manera diluida por el modelo competencial que se ha reestructurado, pero manteniendo la filosofía de fondo, tal y como lo reflejan las distintas instituciones que intervienen y los diversos procesos de toma de decisiones previstos.⁶³ La división entre competencias estatales y de la Unión y, dentro de estas últimas, entre aquellas de carácter comunitario o intergubernamental, exclusivas, compartidas, de apoyo, coordinación o complemento, *ad intra* puede dificultar la capacidad de la organización para reaccionar con coherencia y celeridad, y, *ad extra*, puede generar cierta confusión en terceros a la hora de saber qué sujeto es el interlocutor competente en cada caso —la Unión o los Estados— y qué límites tiene cada uno de ellos en el desempeño de tal actuación. De no prever mecanismos eficaces de coordinación que permitan evitar en la medida de lo posible estas diferencias, se corre el riesgo de generar una desconfianza nada recomendable en procesos negociadores. Ello es especialmente relevante en aquellos supuestos de foros u organismos internacionales que abordan temas interpilares en los que la Unión aspire a participar o incorporarse como uno más, al margen de sus Estados miembros. En este último supuesto, dichas reticencias pueden hacer aún más problemática la ya de por sí difícil negociación de adhesión que, como se ha visto, en ocasiones, requerirá incluso la previa modificación de los estatutos de la organización internacional en cuestión para permitir la entrada de la Unión.⁶⁴ Esta problemática derivada de la distribución competencial en los casos de doble representación es extensible también a los acuerdos multilaterales y a las delegaciones de la Unión en terceros Estados.

Por ello, y para paliar de alguna manera las posibles descoordinaciones y tensiones que se pudiesen generar, el nuevo Tratado finalmente ha optado por continuar con la línea ya marcada en el TUE de lealtad y coordinación. Así, ya en la primera parte del Tratado, el artículo I-5.2

reitera el principio de «cooperación leal» materializado en el respeto y asistencia mutua de Estados y organización, la facilitación por parte de aquéllos a la Unión para que ésta cumpla su misión y sobre todo la abstención «de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines enunciados en la convención», exigencia que en un sentido similar se reitera luego en el capítulo VII de la parte III. A ello se ha de añadir para el ámbito concreto de la PESC lo previsto en los artículos III-306 y I-16.2. Según este último los Estados apoyarán activamente a la Unión «con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y respetarán los actos que adopte la Unión en este ámbito», agregando además la obligación de abstenerse de realizar «toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia». Esperemos que el reforzamiento de la cooperación que estos artículos intentan recoger tenga más éxito que sus antecesores, a pesar de mantener la ausencia de control jurisdiccional en el ámbito PESC.⁶⁵ En definitiva, habrá que confiar en que ahora sí exista una verdadera voluntad de los Estados para mejorar la coordinación de sus posiciones y estrategias.

Un último aspecto para resaltar en este listado de reformas introducidas en el Tratado constitucional de cara a buscar la máxima coherencia y presencia de la Unión Europea hacia el exterior es el de cierta unificación tanto de los órganos con capacidad de representación como de los procesos de toma de decisiones en esta materia.

Respecto al primero de ellos valga decir que en la actualidad la cantidad y variedad de interlocutores era, como mínimo, poco operativa, debido tanto a la diversidad de instituciones actuantes —Comunidad, Estados o Unión— como a la diversidad de personas competentes dentro de cada una de ellas. Así, por ejemplo, en el ámbito comunitario, además del comisario de asuntos exteriores, la Comunidad ha sido representada según el caso por el comisario titular de la materia objeto de negociación, cuyos puntos de vista no necesariamente han coincidido con los de su colega de exteriores. Y si bien este aspecto se podría considerar subsanado por el hecho de que la Comisión en última instancia es un órgano colegiado y actúa siempre bajo mandato del Consejo, no puede decirse lo mismo de la Unión Europea a la hora de intervenir en los ámbitos del segundo y tercer pilar. Sus portavoces han sido múltiples y variados, desde la presidencia rotatoria del Consejo Europeo hasta algunos o todos los Estados miembros según el caso, pasando por la troika comunitaria o el alto representante de la política exterior y de seguridad. A este problema

habría de sumarse ahora la mayor complejidad de gestión que la unificación supone.

Por ello, no puede dejar de reconocerse el esfuerzo realizado en la Convención para, en buena lógica, intentar unificar también la administración encargada de dicha tarea. En el texto final se han intentado seguir casi al pie de la letra las sugerencias que los informes de los Grupos de Trabajo sobre personalidad jurídica y acción exterior de la UE hicieron respecto a la necesidad de prever en el Tratado «mecanismos para garantizar que la Unión exprese, en la medida de lo posible, una posición única, e inclusive la representación por una delegación única», para evitar problemas de coherencia como los que se venían dando.⁶⁶

Así, se ha creado un servicio europeo de acción exterior integrado por funcionarios de la Dirección General de relaciones exteriores, de la secretaría del Consejo y de funcionarios en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales, con el objeto de ayudar al ministro de Asuntos Exteriores a «aumentar la sinergia con los Estados miembros y a fortalecer en mayor medida la capacidad de análisis de actuaciones» (art. III-296.3).⁶⁷ Es más, incluso se llegó a sugerir desde los grupos de trabajo la creación de una escuela diplomática propia similar a las que existen en los Estados miembros para formar a su personal, si bien esta idea no ha quedado recogida en el documento final.⁶⁸ Sin embargo, no puede ocultarse que tal unificación y la reorganización institucional que ello ha supuesto cuenta con serias limitaciones, derivadas nuevamente del reparto competencial y el mantenimiento solapado de la estructura de pilares. Véase si no la inclusión del citado servicio no en la parte general dedicada a la acción exterior de la Unión, sino en el capítulo II dedicado exclusivamente a la PESC.

Por ello, sin pretender quitar méritos a los esfuerzos realizados en esta materia, debe advertirse también que, tal y como se verá más adelante en el estudio dedicado a las instituciones, en este ámbito ni se han obtenido unos resultados plenos ni ello será posible mientras se mantenga en el trasfondo una división tan clara entre lo comunitario y lo intergubernamental de la que el marco institucional es un mero reflejo.

Y algo semejante puede decirse también de los procesos de toma de decisiones relacionados con la actuación de la Unión Europea en el exterior. El mantenimiento *de facto* de la estructura interpilares hace que el esfuerzo para ordenar y simplificar las bases jurídicas deba valorarse sólo como relativamente satisfactorio. Dicha percepción moderadamen-

te positiva no sería extensible a las mayorías exigidas en especial en el ámbito PESC, en donde los progresos son menos perceptibles. En este terreno, uno de los cambios más significativos por lo que a la actuación internacional de la nueva Unión se refiere es sin duda la modificación de la base jurídica actual para los acuerdos PESC (art. 24 del TUE), que ya no incluye la posibilidad de condicionar la entrada en vigor definitiva del acuerdo a las exigencias de los procedimientos constitucionales de algún Estado miembro si éste declara que debe efectuarse dicho trámite, condicionando así lo acordado por la Unión al derecho interno de un Estado. La atribución expresa de personalidad jurídica sin duda ha sido fundamental para esta eliminación que obligará a los miembros a debatir en su interior la conveniencia o no de una determinada ratificación pero que, una vez acordada por unanimidad, será parte del derecho de la Unión con todas las consecuencias que ello conlleva.

En definitiva, qué duda cabe que en el Tratado constitucional se han dado pasos, algunos de ellos de importante calado, de cara a lograr una mayor y más coherente presencia internacional. Y qué duda cabe que también —excepción hecha de la EURATOM— uno de ellos es sin duda la fusión de los actores existentes en un nuevo y único sujeto de derecho internacional, la Unión Europea. Ésta, a pesar de mantener de manera solapada una estructura interna de pilares, sale de este proceso más cohesionada y con más herramientas para desarrollar una acción exterior acorde con su entidad, sobre todo en temas relacionados con la seguridad y la defensa. En este sentido, hasta cierto punto dicha atribución unificada de personalidad jurídica puede considerarse incluso esperanzadora, si se quiere ver en ella un primer paso, básico, de cara a un posible cambio cualitativo de mayor convergencia interna que permita a la Unión tener un protagonismo en la escena política internacional acorde con su entidad. El mayor o menor provecho que se saque a las posibilidades que dicho otorgamiento abre será un buen barómetro para medir la verdadera dimensión de la «unidad» en la Unión.

Notas

1. Proyecto de Tratado elaborado por el Parlamento Europeo y adoptado el 14 de febrero de 1984, localizable en la *Revista de Instituciones Europeas*, 1984, nº 1, pp. 351 y ss.

2. El debate sobre la personalidad jurídica de la Unión previa al Tratado constitucional ha llenado miles de páginas. Y si bien es cierto que a partir de Amsterdam las posiciones que defendían su personalidad jurídica implícita ganaron un gran número de adeptos, no lo es menos que aún existían importantes nombres e instituciones entre sus objetores. A modo de ejemplo véase el informe sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea elaborado por el Parlamento Europeo, con Carlos Carnero de ponente, que fue aprobado en resolución 2001/2021 (INI) de 21 de noviembre de 2001. En él se sostenía la ausencia de personalidad jurídica (apartado I) incluso tras Amsterdam porque en dicho Tratado seguía sin permitirse «una auténtica capacidad de la Unión de ser parte de acuerdos internacionales (*treaty making power*)» (apartado K). Sobre el tema véanse, entre otros, A. Mangas Martín, y D. Liñán Noguerras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2004, pp. 68-69; P. Eeckhout, *External Relations of the European Union*, Oxford University Press, Londres, 2004, pp. 164-165, o el artículo monográfico de N. Fernández Sola, «La subjetividad internacional de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, nº 11, pp. 85-112.

3. En 1996 los Estados miembros de la Unión rechazaron las propuestas hechas en este sentido por la presidencia irlandesa y la de los Países Bajos respectivamente. Documentos CONF 255/96 de diciembre de 1996 y CONF 2500/96 ADD 1 CAB de marzo de 1997.

4. Opinión expresada en el informe final sobre los debates del Grupo de Trabajo VII «Acción exterior de la UE», CONV. 459/02, de 16 de diciembre de 2002, punto 5 de la parte B.

5. *Declaración de Laeken*, Consejo Europeo de Laeken, 14-15 de diciembre de 2001.

6. Véase el mandato del Grupo de Trabajo III, «Personalidad jurídica», CONV 73/02 de 31 de mayo de 2002.

7. Véase, por ejemplo, la recomendación final de dicho grupo que por amplio consenso (con un solo voto en contra) así lo recomienda explicando luego sus motivos (Informe final del Grupo de Trabajo III «Personalidad jurídica», CONV 305/02 de 1 de octubre de 2002, puntos 8, 10 y 47) citando en el mismo, además, las posiciones en igual sentido sostenidas por los servicios jurídicos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. *Ibid.*, punto 11. En sentido similar a la hora de tratar los aspectos de la representación exterior se expresó también el Grupo de Trabajo VII «Acción exterior de la UE», punto 13.

8. La opción final, por tanto, ha sido seguir el modelo de la CEE en lugar de la fórmula que en su día se utilizó en el tratado constitutivo de la CECA (art. 6) en donde, además de reconocerle personalidad jurídica, añadía un segundo párrafo que le atribuía plenas capacidades en sus relaciones internacionales para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines.

9. En su apartado 1, el artículo IV-438 dice expresamente que «la Unión Europea creada por el presente tratado sucede a la Unión Europea constituida por el Tratados de la Unión Europea y a la Comunidad Europea».

10. Algunos autores como Fernández Sola, en coherencia con su posición de reconocimiento de personalidad jurídica implícita de la UE previa al Tratado constitucional, han defendido que no se trata de una sucesión en el sentido jurídico del término sino de una simple reorganización interna. De ser así, a la UE le bastaría con notificaciones unilaterales para realizar la sustitución, sin esperar al consentimiento de la otra parte. N. Fernández Sola, «La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea», *Revista de Estudios Políticos*, 2003, n° 119, pp. 381-416, en especial la página 386. Si por el contrario se considera que ahora el sujeto emergente del Tratado Constitucional implica un cambio fundamental en la naturaleza funcional de el o los hasta ahora existente/s, como nos parece, resulta más apropiado pensar en una sucesión que, en consecuencia, sí requeriría el consentimiento de la otra parte aunque sólo fuese de manera tácita. Visto el contenido del artículo IV-438, queda claro que ésta ha sido la opción finalmente adoptada también en la Convención.

11. En esta línea, véanse entre otros las notas verbales del Servicio Jurídico de la Comisión en la reunión del Grupo de Trabajo VII sobre «personalidad jurídica», doc. WGIII - WD3, p. 21 y, en el ámbito doctrinal, P. Andrés Sáenz de Santamaría, «Hacia una Constitución Europea: un balance de los trabajos de la convención», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2004, n° 6, pp. 203-225, en especial la p. 211.

12. Opinión expresada por algunos miembros del Grupo de Trabajo III sobre personalidad jurídica, CONV. 305/02, punto 10, nota 2.

13. De la misma opinión se muestra P. Andrés Sáenz de Santamaría en «Hacia una Constitución Europea», *op. cit.*, p. 213.

14. El deseo de no incorporación de la EURATOM en el Tratado constitutivo a fin de facilitar su posible reforma o eliminación fue expresado en nombre de los verdes por el europarlamentario Johannes Voggenhuber durante el plenario de la sesión de trabajo sobre las partes I y II de la Convención el 12 de junio de 2003. <http://www.europarl.eu.int/europe2004/compterendu/compterendu>, en htm.

15. Véase la contribución a la Convención de Ms. Marie Nagy, Ms. René Wagner y Mr. Neil MacCormick, en donde expresan la necesidad de revocar el tratado EURATOM. CONTRIB. 250, CONV. 563/03, anexo, de 18 de febrero de 2003 y el punto 14 de la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de septiembre de 2003 sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y que contiene el dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la Conferencia intergubernamental (CIG) P5_TA (2003)0407 o A5-0299/2003.

16. Sexto programa marco de actividades de investigación y formación en materia nuclear (2002-2006) de la Comunidad Europea de la Energía Atómica que contribuye a la creación del Espacio Europeo de Investigación (2002-2006) DO L 232 de 29 de agosto de 2002, p. 34. Sobre la recomendación de expiración de la EURATOM en el 2007 tras cincuenta años de existencia y una vez finalizado este programa véase la resolución PE COM (2000) 769 - C5-0145/2001 - 2001/2071 (COS).

17. Al respecto véase el informe final del Grupo de Trabajo III, *op. cit.*, punto 10 y la opinión de Jean-Claude Piris, juriconsulto del Consejo, en su intervención de 26 de junio de 2002 en el marco del Grupo de Trabajo III, WG III - WD 3, punto 5.

18. Al respecto véanse entre otros apartados los puntos 4 y 18 del informe final del Grupo de Trabajo III, *op. cit.*

19. Con ello se hace referencia a la definición que, siguiendo las directrices señaladas en su día por la CIJ en su Dictamen sobre la «Reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas» (*CIJ Recueil*, 1949, p. 174), ofrece J. Sobrino Heredia en «Las organizaciones internacionales: generalidades», en Díez de Velasco, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 13ª ed., Tecnos, Madrid, 2003, pp. 37-54, en especial la p. 43.

20. Estos aspectos son especialmente resaltados por el director de los servicios jurídicos de la Comisión, Pieter Jan Kuijper, en su carta de respuesta del 6 de septiembre de 2002 en el marco del Grupo de Trabajo III, WG III - WD 26.

21. Aldecoa, sin negar el indiscutible carácter convencional del texto, en especial en lo que hace referencia a la parte formal de su celebración y mecanismos de conclusión, revisión y vigencia, sostiene que posee también un carácter constitucional, respaldando dicha opinión tanto en que su legitimidad la recibe de la ciudadanía europea (p. 51) como en el hecho de que se haya incluido la parte II de la Carta de derechos fundamentales. F. Aldecoa Luzárraga, «Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. ¿Qué es?, ¿un Tratado o una Constitución?», en *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Biblioteca Nueva, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004, pp. 21-85, en especial la p. 51. En un sentido similar respecto al mayor protagonismo que en el actual texto cobran «los ciudadanos» se expresa también D. Varela Suances-Carpegna en «Una visión general del proyecto de Constitución de la UE: génesis, análisis de su contenido y situación actual», en J. Pueyo Losa, dir., *Constitución y ampliación de la UE. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2004, pp. 71-83, en especial pp. 76 y ss.

22. En este mismo sentido se mueve el artículo 57.2 relativo a la admisión de nuevos Estados miembros, o el modo en que se articula el ejercicio del derecho a asistencia diplomática dentro de la ciudadanía de la Unión, tal y como se verá más adelante. De aquí que seamos más proclives a planteamientos como los

de Michel Clapié, para quien estamos ante un tratado internacional que, eso sí, abre una serie de expectativas para cuya dirección «la elección deliberada del término Constitución es ya un indicio». M. Clapié, «Traité ou Constitution? Á propos du project de Constitution de l'Union Européenne», *Le Dalloz*, 2004, vol. 180, abril, pp. 1.176-1.178.

23. El título oficial da a entender su carácter intergubernamental por llevar la palabra «tratado» y a la vez su espíritu «constituyente» para simbolizar la construcción de algo nuevo que va más allá de una mera reforma. Pero dado que a pesar de ello seguirá siendo formalmente tratado, algunos autores como Rubio Llorente o Herrero de Miñón han criticado la utilización «apócrifa» del término «Constitución». Cita extraída de P. Andrés Sáenz de Santamaría, «Hacia una Constitución Europea...», *op. cit.*, p. 206.

24. Sobre la especificidad de los tratados constitutivos de organizaciones internacionales respecto de los demás tratados y su diferencia, a la vez, respecto de una «constitución», véase, con carácter general, J. Santos Vara, *La participación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales*, Colex, Madrid, 2002, p. 36, y, con carácter específico relativo al Tratado constitucional, G. Rodríguez Iglesias, «La constitucionalización de la Unión Europea» (nota editorial), en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, nº 16, pp. 893-896.

25. Sin pretender desmerecer en absoluto la importancia que ha supuesto la utilización del método de Convención en la redacción del Tratado, ni el cambio cualitativo que ello supone en aras de una mayor legitimidad y transparencia, no debe tampoco olvidarse que ni dicho método fue total —según Aldecoa, parafraseando al presidente de la convención Giscard, las negociaciones en ámbitos tan clave como la reforma institucional y la política exterior común, a diferencia del resto de temas, no lo siguieron (Aldecoa Luzárraga, *op. cit.*, p. 34)— ni se adoptó lo propuesto por la Convención por parte de la Conferencia intergubernamental sin «retocar». De hecho durante casi un año los Estados estuvieron terminando de consensuar todos aquellos cambios que estimaron oportunos previo al cierre prácticamente definitivo del texto que tuvo lugar en el Consejo Europeo el 18 de junio de 2004.

26. Tratado firmado por los jefes de Estado o de gobierno en Roma el viernes 29 de octubre de 2004.

27. El referéndum consultivo fue finalmente convocado para el 20 de febrero de 2004.

28. Sobre esta figura véase a continuación el segundo apartado del capítulo 3, dedicado al marco institucional.

29. Véase, en este sentido, la opinión de N. Fernández Sola cuando llama la atención sobre el peligro de debilitamiento de la Comisión en materia de relaciones exteriores, peligro que en su opinión se ve aumentado al examinar la tendencia de carácter regresivo que ha tenido la Comunidad en materia de relacio-

nes exteriores en los últimos años. Fernández Sola, N., «La política exterior...», *op. cit.*, p. 395.

30. Un claro ejemplo de ello es el caso ya señalado en el informe del Grupo de Trabajo III, «Personalidad jurídica», de la Convención respecto a la EUSRATOM, en cuyo marco la Comisión tenía competencias no sólo para negociar sino también para celebrar tratados (art. 101), competencia que pierde en la nueva estructura unitaria. Informe final del Grupo III, «Personalidad jurídica», *op. cit.*, nota 2 del punto 10. Sobre el problema competencial véase el capítulo 2 de la presente obra.

31. Artículos I-28.4, III-296 y III-327.2.

32. Como señala Liñán Nogueras respecto de la personalidad jurídica de las Comunidades Europeas, no todo se resuelve con poseer dicha personalidad. Siempre pueden aparecer problemas derivados de su particular naturaleza, argumentación perfectamente válida e incluso con mayor motivo para la Unión, que no sólo sucede a ésta sino que además integra también el antiguo II y III pilar. A. Mangas Martín, y D. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho...*, *op. cit.*, p. 621.

33. La Comisión cuenta en la actualidad con 128 representaciones en terceros Estados y organizaciones internacionales. Dato obtenido de S. Duke, *The Convention, the draft Constitution and External Relations: Effects and implications for the EU and its international role*, documento de trabajo nº 2003/W/2, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2003.

34. Precisamente estos valores y objetivos junto con el artículo I-1 son, en opinión de Aldecoa, la explicación del proyecto político, económico, social y de política exterior de la Unión y en esa medida suponen uno de los aspectos innovadores y con carácter constitucional del proyecto. F. Aldecoa Luzárraga, «Comentarios al...», *op. cit.*, p. 41.

35. De hecho las únicas limitaciones expresas dentro del marco de sus competencias son las generales referidas al derecho internacional (I-3.4) y a los principios recogidos en la Carta de las Naciones Unidas (arts. I-3.4 y I-41.1) y una de carácter más específico referida a las competencias y políticas de la OTAN en materia de seguridad y defensa (arts. I-41.2 y 7)

36. Tal es el caso de los artículos 18 y 20 del TUE para el derecho de legación activa en terceros Estados y el artículo 17 del Protocolo sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas para el caso del derecho de legación pasiva.

37. Véase el informe del Grupo de Trabajo VII, «Acción exterior», *op. cit.*, punto 7 de la parte A.

38. Sobre los problemas internos con los que dichas delegaciones se pueden topar, véase más adelante el apartado cuarto del capítulo 3.

39. Este modelo permitiría incluso asegurar representación a aquellos que

optasen por no tener misión propia. N. Fernández Sola, *op. cit.*, p. 388 y referencias a otros autores y propuestas similares en nota 15.

40. Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996, Rec. 1996, pp. I-1.759 y ss.

41. En cuanto al hecho de que el TJCE ya lo considere parte del ordenamiento comunitario, dicho aspecto también ha quedado finalmente formalizado en el apartado 3 del mismo artículo I-9. En él se afirma que los derechos garantizados en dicho Convenio «forman parte del Derecho de la Unión como principios generales».

42. El último acuerdo de cooperación se formalizó mediante canje de notas entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea el 16 de junio de 1987, publicado en el Diario Oficial, L 273 de 26 de septiembre de 1987, pp. 35-39.

43. Sobre los problemas que la adhesión plantea véanse los estudios efectuados en su día relativos a la eventual adhesión de la Comunidad Europea al Convenio, entre otros M. Pi Llorens, *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 141 y ss.

44. Dictamen 2/91 del TJCE de 19 de marzo de 1993, Rec. P.I-1061 y ss., párr. 37.

45. Sobre la actividad llevada a cabo por la Unión Europea respecto a la creación de la Corte véase X. Pons Ráfols, «La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, nº 16, pp. 1.067-1.117, en especial pp. 1.086 y ss.

46. AGNU, Resolución 3208 (XXIX) de 11 de octubre de 1974. Valga recordar aquí que, como señala Santos Vara, el estatuto de observador es «una forma atenuada de participación en las actividades de una organización internacional, que permite a los titulares de este derecho manifestar sus intereses en los órganos de las organizaciones internacionales e influir, con variada intensidad, en el resultado de sus trabajos. J. Santos Vara, *La participación...*, *op. cit.*, p. 39.

47. R. Frid, *The Relations between the EC and International Organisations*, Kluwer, La Haya, 1995, p. 175.

48. Un comentario al respecto con listado anejo de actores no sujetos que gozan del estatuto de observador se puede encontrar en J. Santos Vara, *La participación...*, *op. cit.*, p. 42, nota 66 y p. 95.

49. Ello suele suceder cuando el directorio ejecutivo del FMI trata asuntos relacionados con el euro o cuando se celebran las reuniones anuales conjuntas FMI/BIRF para las cuales la Comisión y el Banco Central tienen estatuto de observador en la parte no restringida de la reunión.

50. Véase en este sentido la opinión expresada por el comisario P. Lamy en un discurso pronunciado en la Universidad de Humboldt, Berlín, el 6 de mayo de 2002, citado en P. Andrés Sáenz de Santamaría, «La Unión Europea en el concierto de las organizaciones internacionales», *Revista de derecho de la Unión*

Europea, 2002, nº 3, p. 134, nota 29. Un análisis exhaustivo de las relaciones de la Comunidad Europea con el FMI puede encontrarse en J. Santos Vara, *op. cit.*, pp. 99 y ss.

51. Véase el punto 13 de la parte A del informe del Grupo VII, «Acción exterior», *op. cit.*

52. Una defensa a favor de este cambio en el marco de las organizaciones internacionales universales sobre la base de criterios de eficacia se puede encontrar en J. Santos Vara, *op. cit.*, p. 47.

53. Al respecto véase J. Santos Vara, *ibid.*, p. 102.

54. La participación de la CE en la OCDE viene regulada por el Protocolo adicional 1º del Tratado Constitutivo de la OCDE acordado en París el 14 de diciembre de 1960. Sobre esta posibilidad véase J. Roldán Barbero, «La participación de la Unión Europea en organismos internacionales», en F. Mariño Menéndez, ed., *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III, Madrid, 1998, pp. 243-271, en especial pp. 270-271.

55. Un análisis de la evolución y el funcionamiento de las relaciones entre la Unión Europea y la OSCE se puede encontrar en A. González Bondía, *La coordinación de las actividades de las instituciones internacionales que configuran la arquitectura europea de seguridad y defensa*, tesis doctoral, Tarragona, 2003, pp. 215 y ss. y pp. 591 y ss.

56. La Comunidad participa en la actualidad en calidad de miembro en un total de 12 organismos de pesquerías siendo quizás la más destacada la OPANO (Organización de Pesca del Atlántico Noroccidental), más conocida por sus siglas inglesas, NAFO.

57. Véase, por ejemplo, el artículo 26 del Tratado de la OMPI sobre interpretación o ejecución de fonogramas, publicado en el Diario Oficial, L 089 del 11 de abril de 2000, pp. 15-23.

58. Véase por ejemplo la firma del Convenio de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adjuntos, en donde la Comunidad no sólo ha firmado en nombre propio sino que además participó activamente en sus negociaciones. Y también la decisión del Consejo de 8 de diciembre de 2000 (2001-87/CE), en donde se autorizaba a la Comisión a firmar el texto. DOCE, L 30/44 de 1 de febrero de 2001.

59. Canje de notas, *op. cit.*, apartado b.

60. Al respecto véase A. González Bondía, *La coordinación...*, *op. cit.*, pp. 591 y ss.

61. Un estudio de los pros y contras de una eventual participación exclusiva de la Comunidad en el FMI se puede encontrar en J. Santos Vara, *op. cit.*, pp. 136 y ss.

62. Artículo II.4 del Tratado constitutivo de la FAO introducido en virtud de la modificación acordada en su 26º período de sesiones, Resolución 7/91 de

27 de noviembre de 1991 titulada «Enmiendas a la Constitución y al Reglamento General de la Organización para permitir la admisión como miembro de la FAO de organizaciones regionales de integración económica».

63. El desarrollo de este tema puede encontrarse en el segundo apartado del siguiente capítulo, dedicado a las competencias externas de la Unión.

64. Aun siendo conscientes de la dificultad que ello entraña, el Grupo de Trabajo VII sobre «Acción exterior de la UE» recomendaba que la Unión obrase por ese cambio para permitir la adhesión de la Unión, dada la mayor coherencia y presencia internacional que ello supondría para la organización. Grupo de Trabajo VII, *op. cit.*, puntos 13 y 66.

65. Sobre este tema véase el apartado tercero del capítulo 3.

66. Grupo de Trabajo III sobre Personalidad jurídica, *op. cit.*, punto 37. A propósito de ello el Grupo de Trabajo recordó la obligación prevista en el artículo 11.2 del TUE de no actuar en contra de los intereses de la Unión así como la obligación de cooperar que estableció el Tribunal de Justicia en el Dictamen 2/91 respecto a la CE, derivada de la exigencia de unidad en la representación internacional de la Comunidad, con el fin de que ello se hiciese ahora extensivo a toda la Unión. Dictamen 2/91 del TJCE, de 19 de marzo de 1993, *op. cit.*, citado por el Grupo de Trabajo III, *ibid.*, nota 14. Por su parte, el Grupo VII, «Acción exterior de la UE», desarrolló la idea de un único servicio europeo de acción exterior en su punto 7 que venía a complementar su punto 5 dedicado a la actual figura del ministro de Asuntos Exteriores. Informe final del Grupo de Trabajo VII, «Acción exterior de la UE», *op. cit.*, puntos 5 y 7.

67. Informe final del Grupo VII, «Acción exterior», *op. cit.*, punto 64. Esta referencia en cierta manera pretende plasmar la propuesta presentada en su día por el Grupo de Trabajo VII sobre Acción exterior de la UE, *op. cit.*, punto 36, si bien el resultado final es mucho más limitado. Al respecto véase el segundo apartado del capítulo 3 de esta obra.

68. Propuesta efectuada por el Grupo de Trabajo VII, «Acción exterior», *ibid.*, puntos 7 y 69.

2. Las competencias externas de la Unión Europea: ¿hacia una política exterior común?

Francina Esteve

La aceleración del proceso de globalización ha incrementado la interdependencia entre todas las políticas con proyección externa y entre los aspectos internos y externos de las mismas, tanto en el ámbito económico (comercio, inversión, cooperación económica, gestión de desequilibrios en la balanza de pagos...) como en el ámbito más político (lucha contra el terrorismo, control de la producción, distribución y comercio de armas —incluyendo las armas nucleares, biológicas o químicas de destrucción masiva—, política de defensa y preservación de la paz, lucha contra la pobreza y las enfermedades, promoción de los derechos humanos...).¹ Al mismo tiempo, el propio proceso de globalización exige el reforzamiento de la adopción y aplicación de las normas internacionales surgidas de foros multilaterales para fijar en común las reglas del juego del cambiante escenario de las relaciones internacionales. Por consiguiente, existe un amplio consenso sobre la conveniencia de mejorar la coherencia entre las políticas externas de la Unión Europea, tanto para evitar contradicciones y efectos negativos de las distintas políticas sectoriales como para rentabilizar mejor los resultados globales de su acción exterior,² dado que se imbrican los intereses diplomáticos, militares y económicos y se fusionan los argumentos ideológicos, sociológicos, políticos y jurídicos.³ Es pues cada vez más evidente que la participación de la Unión Europea en la prevención o la resolución de los problemas y conflictos que surgen sólo puede resultar eficaz si la Unión y los Estados miembros son capaces de actuar conjuntamente definiendo prioridades y desarrollando estrategias comunes y acciones concretas para buscar las mejores soluciones posibles.

Así pues, la distinción entre los aspectos económico-comerciales y

los aspectos políticos de las relaciones exteriores resulta artificial al hallarse cada vez más interrelacionados y al emerger nuevos ámbitos en su intersección que no pueden ser abordados unilateralmente por los Estados (por ejemplo: tráfico de drogas, blanqueo de dinero, inmigración irregular, crímenes organizados, tráfico de armas, terrorismo internacional y sanciones internacionales).

De la Declaración de Niza al Tratado constitucional: principales novedades en materia de acción exterior

La construcción europea ha evolucionado paso a paso y en cada reforma de los Tratados la unanimidad ha ido cediendo terreno a la mayoría cualificada, representando ésta el termómetro que muestra la voluntad real de avanzar juntos en determinados ámbitos o el mantenimiento de otros bajo el control particular de los Estados.

El nuevo escenario de la ampliación y el nuevo contexto internacional, caracterizado por una creciente inestabilidad y con nuevas percepciones de inseguridad por parte de la ciudadanía, condujeron a interiorizar el fracaso de las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental de Niza, al ser conscientes de que los resultados alcanzados no eran suficientes para adaptar la construcción europea a los nuevos retos del futuro.⁴

La reforma del sistema competencial ha figurado como una de las cuestiones centrales objeto de discusión en las distintas etapas del proceso que conduce a la adopción del Tratado constitucional, desde la Declaración de Niza hasta su adopción formal en Roma el 29 de octubre de 2004. Dada la complejidad y ambigüedad del actual sistema competencial,⁵ la Declaración de Niza alude al objetivo de alcanzar «una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad» y en las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken se hace referencia a la necesidad de «aclarar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, simplificarlo y ajustarlo a los nuevos desafíos ante los que se encuentra la Unión». Por consiguiente, es lógico que dicho tema ocupara un lugar destacado en los debates de la Convención. Al mismo tiempo, en la Declaración de Laeken se plantea cuál debe ser el nuevo papel de Europa y la pregunta que se formula es: «¿No debería Europa,

ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos?», para afirmar más adelante que:

Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror o fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible.

Así pues, el reto planteado es el de cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar, y, en concreto, se interroga sobre ¿qué modificaciones a las distintas políticas es necesario introducir en el Tratado? y ¿cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherente?

Inicialmente, la inclusión del tema competencial no sólo obedecía a la voluntad de clarificar el sistema actual que, con el tiempo, se ha convertido en un modelo excesivamente complejo, sino también a la voluntad de limitar una futura interpretación expansiva de las competencias atribuidas a la Unión Europea.⁶ De lo que se deduce que la agenda de la CIG'04 no incluía la voluntad de atribuir nuevas competencias a la Unión Europea, pues la percepción mayoritaria era que, al menos en algunos ámbitos, ya ejercía una excesiva influencia.

A pesar de que varias iniciativas pretendieron introducir en el funcionamiento de la Unión un sistema más cercano a los modelos federales de reparto de competencias en forma de catálogo, con el objeto de transformar el actual modelo competencial más dinámico y evolutivo en un modelo más cerrado, rígido y estable,⁷ la Convención siguió la pauta del Praesidium en el sentido de optar por mantener el método funcional de atribución de competencias señalando que «aunque es menos preciso que el método de reparto por materias, permite sin embargo cierta adaptación de las competencias de la Unión a los nuevos retos que surgen al realizar los objetivos de los Tratados, sin necesidad de recurrir a un procedimiento pesado, como es la revisión de los Tratados».⁸ Por consiguiente,

se ha optado por mantener el modelo competencial actual basado en el principio nuclear de atribución funcional de competencias en ámbitos materiales, según el cual la Unión sólo podrá actuar en el marco de los poderes atribuidos para alcanzar los objetivos previstos en el Tratado constitucional.

Para dar respuesta a las preguntas planteadas, el Praesidium de la Convención procedió a crear diferentes grupos de trabajo con la misión de analizar aquellos aspectos fundamentales en los que se consideraba necesario introducir reformas. En directa relación con el tema competencial trabajaron el Grupo I sobre «Subsidiariedad»,⁹ el Grupo III sobre «Personalidad jurídica»,¹⁰ el Grupo V sobre «Competencias complementarias»¹¹ y, muy especialmente, el Grupo VII sobre «Acción exterior»¹² (que presentó las propuestas y recomendaciones respecto a la dimensión *ad extra* de las competencias de la Unión) y el Grupo VIII sobre «Defensa»,¹³ aunque el tema competencial estuvo indirectamente presente en todos los grupos de trabajo.

Tras conocerse el consenso existente sobre la atribución expresa de personalidad jurídica a la Unión,¹⁴ el Grupo «Acción exterior» recomendó reunir en una sección del nuevo Tratado los artículos que cubren diferentes aspectos de la política exterior de la Unión Europea, manteniendo disposiciones diferentes para los distintos ámbitos de actuación. Este grupo alcanzó también un importante consenso sobre la necesidad de definir en el Tratado los principios básicos y los objetivos generales de la acción exterior de la manera más clara posible y en aras a la coherencia entre la acción exterior y la acción interior. Se recomendó que dichos principios y objetivos se tomaran en cuenta también en los aspectos externos de las políticas europeas internas.

El Tratado constitucional recoge la mayoría de las propuestas del Grupo «Acción exterior», que lógicamente primero fueron aceptadas por el plenario de la Convención. Uno de los aspectos más positivos fue reunir en el Título V de la parte III del Tratado las principales competencias externas bajo la mención «Acción exterior de la Unión», sin incluir los aspectos externos de las diferentes políticas sectoriales. La supresión de los pilares ha permitido la inclusión de las disposiciones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) dentro del mismo Título V, junto con las demás políticas comunitarias (comercio, desarrollo, cooperación y ayuda humanitaria), aun cuando esto represente más un cambio formal de ubica-

ción que su «comunitarización». Su agrupación en un mismo título no impide que los distintos aspectos de la política exterior europea se desarrollen a partir de bases jurídicas y de procedimientos distintos, manteniendo sus particularidades en función de los respectivos ámbitos de actuación. Tal agrupación permite dar mayor visibilidad y coherencia a su actuación internacional, pero también genera nuevas expectativas que no siempre van a poder ser satisfechas, al menos de forma inmediata, pues se mantiene la fragmentación de las distintas políticas.

En relación con el papel de la Unión en el contexto internacional, podemos preguntarnos cuáles son las razones que justificarían el reforzamiento de la Unión Europea para convertirla en un actor político influyente y creíble en la escena internacional. Una de las respuestas podemos hallarla en el renovado énfasis que se atribuye a los principios, valores y objetivos de la Unión Europea en el mundo, siendo ello un aspecto relevante del nuevo texto del que parece derivar una clara voluntad de superar la etapa de focalización en los «intereses europeos» y dotar a la Unión de una nueva misión: la de contribuir a forjar un mundo más estable y justo, basándose en la propia experiencia europea de valores compartidos que se pretende exportar hacia otras zonas del mundo a través de instrumentos de cooperación y ayuda.

El artículo I-2 hace referencia a los valores comunes de la Unión,¹⁵ en la misma línea del actual artículo 6 del TUE (introducido por el Tratado de Amsterdam), señalando que las características de la sociedad europea son el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. El artículo I-3 hace referencia a los objetivos de la Unión y, por primera vez, se sintetiza que la finalidad de la Unión es «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos» y se indica que, en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Por primera vez se explicita en el Tratado la voluntad de «contribuir» a la paz y a desarrollar un comercio libre y justo y a la protección de los derechos del niño, objetivos que aparecen junto a otros ya presentes actualmente como el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, así como el estricto respeto y desarrollo del Derecho Internacional, señalándose que la Unión debe perseguir tales objetivos por los medios apropiados y de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en la Constitución.

Dichos valores, principios y objetivos no sólo se destacan en la parte I del Tratado sino también en la III, y, así, en el artículo III-292 se vuelve a precisar que la acción de la Unión en la escena internacional se basa en unos principios que son esenciales para ella y que pretende fomentarlos en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.¹⁶ La ambiciosa declaración de principios y objetivos manifiesta una cierta madurez de la Unión Europea al reconocer que su preservación constituye un «interés común» de los Estados miembros y representa un reconocimiento expreso de que comparten una misma visión del mundo y que consideran beneficioso (para ellos y para los demás) el intento de «exportar» sus valores y su modelo de estabilidad y desarrollo social al resto del mundo, legitimando así su actuación internacional.

Aunque la mayoría de los objetivos se hallen dispersos en los tratados actuales, es significativo el esfuerzo realizado por agrupar los diferentes objetivos para cubrir de forma genérica todos los aspectos de la acción exterior de la Unión, convirtiéndose en líneas estratégicas que deben guiar y encauzar su actuación en todas las políticas externas y en los aspectos *ad extra* de las demás políticas *ad intra* europeas.

Sin embargo, aun cuando la Unión se comprometa a respetar y exportar tales principios y valores, no debemos olvidar que sus objetivos no sólo son la defensa de tales valores sino también la defensa de sus intereses fundamentales, de su seguridad y de su independencia e integridad.

La redacción del artículo III-292 permitiría interpretar que la opción política prioritaria de la Unión es desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y con organizaciones regionales o mundiales que compartan los principios mencionados anteriormente. Si bien ello permite justificar ciertas relaciones privilegiadas, al mismo tiempo, comporta mantener ciertas contradicciones, dada la gran cantidad de relaciones y asociaciones que la Unión ha desarrollado con países que no comparten sus principios y valores, y no parece probable que ésta proceda de forma inmediata a disminuir sus relaciones con ellos. Así pues, no va a resultar fácil mantener la coherencia entre la defensa de los valores de la Unión y el desarrollo de relaciones económicas y comerciales con países que no los compartan. Sin embargo, a pesar de las posible contradiccio-

nes que puedan generarse, cabe pensar que, a más largo plazo, tales principios y objetivos van a permitir a la Unión elaborar una estrategia global que otorgue mayor coherencia al conjunto de sus instrumentos diplomáticos, comerciales y de desarrollo, y que incentive la protección de los derechos fundamentales y el funcionamiento democrático a partir de su propia contribución a la paz, al respeto a la legalidad internacional y al desarrollo sostenible del planeta.

El multilateralismo es otra opción que se halla reforzada en el texto. Aparece con mayor énfasis la voluntad de la Unión de querer propiciar soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas (arts. I-3 [4] y III-292).¹⁷ Ello, en la práctica, requiere la plena colaboración de los Estados miembros para buscar consensos y el desarrollo de una buena mediación que propicie el compromiso de grandes potencias como Estados Unidos, Rusia, China, Japón, Brasil, India, etc. El compromiso con el multilateralismo exige asumir plenamente las actuales obligaciones internacionales, en las que el sistema de Naciones Unidas es el núcleo duro del sistema multilateral. La opción por el multilateralismo refleja su compromiso por preservar y potenciar la legalidad internacional y su importancia se acrecienta en períodos en los que otras potencias mundiales optan claramente por priorizar las soluciones unilaterales o bilaterales en lugar de reforzar las soluciones multilaterales.

Las características mencionadas del texto constitucional (agrupación en un mismo título e inclusión de principios, valores y objetivos) permiten dotar de mayor estabilidad, continuidad y coherencia a las diferentes políticas que conforman el ámbito de las relaciones exteriores y facilita, también, que se pueda conseguir una mayor coherencia entre las políticas internas de la Unión y sus políticas externas. Sin embargo, este *desideratum* no garantiza por sí mismo dicha coherencia, pues en la práctica esto exigirá un gran esfuerzo para alcanzar un difícil equilibrio entre objetivos e intereses que pueden entrar en cierta contradicción y en ocasiones se deberá optar por primar uno por encima de otro.

Otra novedad claramente relevante del sistema competencial de la Unión, a pesar de no incorporar cambios sustanciales de fondo, reside en la inclusión de una categorización de las distintas competencias de la Unión en función del alcance de las mismas.¹⁸ En la parte I del Tratado es donde realmente se ha realizado un mayor esfuerzo de claridad y sistematización, aunque los resultados no sean plenamente satisfactorios por

cuanto persisten muchas ambigüedades. Tras una referencia a los tradicionales principios generales de atribución, subsidiariedad,¹⁹ proporcionalidad y suficiencia de medios, cuyas novedades²⁰ se han incluido principalmente en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad,²¹ se procede a definir las diferentes categorías de competencias, pero sólo se incluye una descripción aproximativa de las mismas, dado que el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias se determinarán en las disposiciones de la parte III, por lo que los ámbitos incluidos en la parte I representan ámbitos materiales cuya delimitación concreta se halla en la base jurídica correspondiente (parte III); más adelante veremos que la simplificación conseguida es más aparente que real.

El artículo I-12 hace referencia a las categorías de competencias, que pueden dividirse en: exclusivas (art. I-13), compartidas (art. I-14), y acciones de apoyo, coordinación o complemento (art. I-17). También se incluye una disposición sobre la coordinación de las políticas económicas y de empleo (art. I-15) y otra referida a la política exterior y de seguridad común (art. I-16), ámbitos que no considero que constituyan categorías de competencias, sino competencias con características particulares; por ello resulta criticable que aparezcan dentro de un intento de categorización general de las competencias de la Unión, pues desdibujan el esfuerzo de simplificación y sistematización que teóricamente debía presidir toda la redacción del texto. Con independencia de poder incluir las precisiones necesarias en la parte III del Tratado, no resulta fácil entender la razón de no haber incluido la coordinación de las políticas económicas y de empleo dentro del artículo I-17 y es criticable que no se hiciera el esfuerzo necesario por situar la PESC bien dentro del artículo I-14 o bien dentro del artículo I-17, pues son categorías suficientemente generales que permiten su inclusión y el mantenimiento de su especificidad.

El artículo I-14 sólo incluye una lista de los principales ámbitos de competencia compartida, y se señala que la competencia compartida cubre todos los ámbitos, con excepción de los de competencia exclusiva y los de las acciones de apoyo, coordinación o complemento del artículo I-17, lo que podría interpretarse que abarca también el ámbito de «la coordinación de las políticas económicas y de empleo» y de la «política exterior y de seguridad común». Aunque atendiendo a sus características actuales, encajarían mejor dentro de la categoría genérica de las «accio-

nes de apoyo, coordinación o complemento», al poder incluir las acciones de cooperación y concertación que las caracterizan. Sin embargo, la indefinición del artículo I-14 permite que, en el futuro, la política exterior y de seguridad común pueda situarse en el ámbito de las competencias compartidas (con el límite en la utilización de determinados instrumentos jurídicos), consolidándose tal percepción como una ambición común de futuro, especialmente en la medida en que se desarrolle una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

En el artículo I-18 se mantiene, con ciertas reformas, la cláusula de flexibilidad (que sustituirá al actual artículo 308 TCE). Tras diversas discusiones y opciones, se decidió mantener un artículo equivalente al artículo 308 TCE, que permite a la Unión adoptar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos previstos cuando no dispone de poderes suficientes para ello, posibilidad que se incluye en la denominada «cláusula de flexibilidad». Las modificaciones introducidas hacen referencia a su aplicación en «el marco de las políticas definidas en la parte III» y no en el marco del funcionamiento del mercado común, lo que debe apreciarse como una actualización positiva, pero en cambio se restringe su potencial utilización, dado que se mantiene la exigencia de conseguir la unanimidad del Consejo, se añade la exigencia de la aprobación de la medida por el Parlamento Europeo y se prohíbe que pueda utilizarse para armonizar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados cuando la Constitución lo haya excluido. Ello refleja la voluntad de impedir que pueda seguir siendo utilizada como vía expansiva de las competencias de la Unión. Dicho artículo ha permitido una gran ampliación material de las competencias exteriores comunitarias, actuando como fundamento jurídico exclusivo o como fundamento complementario de otras normas del Tratado y ha tenido una gran aplicación en relación con la conclusión de acuerdos internacionales,²² pero es previsible que su utilidad sea cada vez más reducida.

También resulta novedosa la expresa inclusión de disposiciones sobre «La Unión y su entorno próximo»,²³ que pretende mostrar la importancia que se atribuye a la joven política de vecindad que se está llevando a cabo actualmente, sin que su contenido justifique realmente el haber dedicado un artículo a expresar la voluntad de mantener relaciones preferentes con los países vecinos y de concluir acuerdos especiales. El artículo I-57 faculta a la Unión para proceder a la celebración de acuerdos específicos con dichos países, pero ello no se presenta como una carac-

terística de la acción exterior de la Unión Europea, sino más bien como una característica del modelo europeo basado en unos círculos concéntricos de relaciones con terceros países. Por sí misma no creemos que amplíe la competencia atribuida a la Unión, pero sirve de base jurídica para concluir acuerdos específicos a través de un abanico de nuevas formas de cooperación y de ayuda para fortalecer la democracia y el crecimiento económico²⁴ a través de una cooperación amplia e integral que incluye elementos políticos, de seguridad, económicos, sociales y culturales. Sus consecuencias parecen más políticas que jurídicas, pero habrá que analizar, en su desarrollo concreto, las características propias que incorporan y deberá valorarse si las relaciones de vecindad resultan compatibles con la voluntad de reforzar y priorizar el multilateralismo y su lógica general basada en el principio de la no discriminación.

Uno de los instrumentos principales para garantizar la aplicación de las normas jurídicas, reprimiendo las violaciones de que sean objeto, es el de las sanciones internacionales. Son medidas que suelen tener un fundamento político y una instrumentación económica²⁵ y, por ello, han tenido una compleja conciliación con el reparto de competencias derivado de la actual división en pilares.²⁶ El artículo III-322, que hace referencia a las medidas restrictivas, mantiene el mismo procedimiento que se aplica en la actualidad y prevé que primero deba adoptarse una decisión europea en el ámbito de la PESC que establezca la interrupción o la reducción total o parcial de las relaciones económicas, añadiéndose que tal interrupción o reducción puede afectar también a las relaciones financieras. A continuación el Consejo, por mayoría cualificada, podrá adoptar la ejecución de la sanción, añadiéndose también que, si la decisión PESC así lo prevé, el Consejo podrá adoptar no sólo medidas restrictivas contra terceros países, sino también contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, ampliándose así el alcance de las sanciones que puede adoptar la Unión.

Así pues, a pesar de las ambigüedades apuntadas, merece una valoración global positiva que, en la primera y tercera parte del Tratado constitucional se aclare la existencia de diferentes tipos de competencias y de una graduación de poderes que condicionan la intensidad de actuación atribuida a la Unión. Su presentación facilita la visión general de los grandes ámbitos de actuación de la Unión, aun cuando el ejercicio de las mismas no haya sido objeto de reformas sustanciales.

El análisis del alcance de la competencia atribuida exige acudir a la

parte III del Tratado, en cuyas bases jurídicas se delimita la competencia atribuida a cada ámbito material, habiéndose optado por el modelo continuista en relación con el acervo existente. Ello ha impedido delimitar las funciones de la Unión en contraposición a las misiones reservadas a los Estados, causando cierto malestar a algunos Estados y entes subestatales que deseaban clarificar y reforzar el mantenimiento de algunas competencias propias. En la parte III, los cambios han afectado principalmente a determinadas políticas como la del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y al desarrollo de la PCSD, pero en general no se ha realizado el esfuerzo que hubiera sido deseable de cohesión, coherencia y fusión de los diferentes ámbitos en los que se va a desarrollar la actuación externa de la Unión Europea (en algunas bases jurídicas las reformas han sido puramente cosméticas) y la vertiente exterior de las políticas comunes se sigue integrando en las distintas políticas sectoriales.

Así pues, se siguen combinando los diferentes métodos de actuación tradicionales, el método comunitario (generalmente mayoría cualificada y excepcionalmente unanimidad en sectores particularmente sensibles para los Estados) y el método de concertación intergubernamental que rige igualmente para la PESC, resultando evidente que la Unión y los Estados van a continuar subsistiendo como entes separados que deben contribuir conjuntamente a alcanzar determinados objetivos.

La actuación exterior de la Unión Europea en los ámbitos de competencia exclusiva

La competencia exclusiva se define como aquella en la que sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Sin embargo, esta exclusividad no es total pues se permite a los Estados aplicar los actos de la Unión y actuar «si son facultados por la Unión». Ello obligará a precisar las condiciones en las que se podrán adoptar habilitaciones a los Estados y permitirá, tal y como ocurre actualmente, que la mayoría de las competencias exclusivas de la Unión sean aplicadas por los Estados miembros. Aunque en realidad todos los ámbitos que se incluyen como competencias exclusivas tienen implicaciones externas (unión aduanera, establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, política monetaria de los Estados cuya

moneda es el euro, la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común y la política comercial común), centraremos nuestra atención en el ámbito de la política comercial común, que es donde aparecen novedades significativas.

Por primera vez se incluye un listado de los ámbitos en que la competencia de la Unión es exclusiva. El hecho de que se incluya la unión aduanera, la política comercial común y la conservación de los recursos biológicos marinos como competencia exclusiva responde a la asunción de la jurisprudencia del TJCE, quien ya había calificado tales ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad Europea; en cambio, resulta más novedosa la consideración de que «el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior» es una competencia exclusiva de la Unión, aun cuando ello no impida que cada Estado miembro desarrolle su propia normativa interna que garantice la libre competencia en su mercado nacional. También lógicamente se incluye la política monetaria como competencia exclusiva de la Unión, pero sólo la de aquellos Estados miembros cuya moneda es el euro, como no podía ser de otra forma a partir de la consecución de la unión monetaria. La política monetaria tiene principalmente una vertiente interna, pero también una vertiente externa en las relaciones entre el euro y las demás monedas, y en sus relaciones con el sistema monetario internacional. Si bien se mantiene el característico papel del ECOFIN y del BCE, la novedad más importante reside en el reconocimiento oficial del «Eurogrupo» y del «Eurosistema», cuyo funcionamiento se desarrolla en el Protocolo nº 12 y se prevé la designación de un presidente del Eurogrupo por un período de 2 años y medio. El Tratado no precisa gran cosa y sólo prevé que pueda adoptarse una decisión europea (adoptada por mayoría cualificada de los miembros del Eurogrupo) para determinar las posiciones comunes sobre las cuestiones de especial interés para la UEM en las instituciones y conferencias financieras internacionales competentes y la posibilidad de que el Consejo adopte las medidas adecuadas para contar con una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales (art. III-196).

En materia de unión económica y monetaria se ha incorporado un procedimiento *ad hoc* para la conclusión de acuerdos internacionales relativos a la fijación de tipos de cambio para el euro que exige la unanimidad del Consejo, y en cambio se deja que el Consejo decida (por mayoría cualificada) el procedimiento de negociación y celebración de otros

acuerdos, en concreto los que versan sobre cuestiones referentes al régimen monetario o cambiario (art. III-326). La timidez con la que se plasma la competencia externa exclusiva de la Unión en materia de política monetaria, sólo puede entenderse recordando que los Estados mantienen su competencia en materia de política económica y que no todos los Estados forman parte de la zona euro,²⁷ por lo que previsiblemente su proyección externa seguirá siendo limitada.

La Unión Europea es un actor clave en las relaciones comerciales con terceros Estados y con otros organismos regionales, siendo el mayor bloque comercial del mundo. El continuo proceso de globalización e interdependencia entre los mercados exige el reforzamiento de su liderazgo en el marco multilateral (representado principalmente por la Organización Mundial del Comercio [OMC]), sin que ello signifique desvirtuar la importancia que representa poder complementar dicho marco con negociaciones comerciales regionales y bilaterales, dado que son procesos que pueden servir de refuerzo mutuo y de complemento.

La progresiva liberalización de los mercados internacionales se ha consolidado principalmente en el seno del GATT/OMC, proceso que comporta una creciente necesidad de definición de normas, es decir, de un marco jurídico que establezca las reglas comunes del juego y permita dirimir las continuas controversias comerciales. Ciertamente la Unión Europea influye más en la adopción de tales normas en la medida en que pueda hablar «con una sola voz» en dicho escenario multilateral, correspondiéndole tanto contribuir a regular el proceso de liberalización como defender los intereses de los países europeos en materia de comercio de bienes y servicios, de propiedad intelectual y de inversiones.

El artículo 113 TCE (sustituido después por el artículo 133 TCE) ha sido el fundamento básico de la acción económica exterior de la Comunidad durante decenios y ha constituido la base jurídica de las relaciones comerciales internacionales. El TJCE precisó que el artículo 133 otorgaba a la Comunidad una competencia exclusiva para negociar y concluir acuerdos con terceros Estados y organizaciones internacionales en el ámbito de las relaciones comerciales; sin embargo tal disposición no incluía una definición del ámbito material cubierto por la noción de «política comercial común».²⁸

Uno de los principales conflictos surgió a raíz de la competencia para la conclusión del acuerdo constitutivo de la Organización Mundial del Comercio tras las negociaciones de la Ronda de Uruguay, en donde

no sólo se concluyeron acuerdos sobre el comercio de mercancías (GATT), sino también un acuerdo sobre el comercio de servicios (GATS) y otro sobre las cuestiones comerciales relacionadas con los derechos de propiedad intelectual (TRIPS).

En este caso, la Comisión defendía una competencia comunitaria exclusiva para la conclusión no sólo del GATT, sino también de los otros acuerdos (GATS y TRIPS). En la defensa de su tesis utilizaba tanto una definición amplia de la noción de política comercial,²⁹ como el argumento de los poderes externos implícitos reconocidos por el TJCE en sentencias anteriores.³⁰ Tal posición de la Comisión era contraria a las tesis del Consejo, de los Estados miembros y del Parlamento Europeo.

En el Dictamen 1/94³¹ el TJCE consideró que la noción de política comercial común permitía incluir los intercambios de servicios bajo forma de prestación transfronteriza entre países terceros y la Comunidad, sin que cubriera ningún desplazamiento de personas. Es decir, tal noción no cubriría todo el «comercio de servicios», excluyendo determinadas modalidades de prestación de servicios como el consumo en el extranjero y la presencia comercial o de personas físicas. El TJCE también negó que el acuerdo TRIPS fuera una competencia exclusiva de la Comunidad, y aunque admitió que las normas sobre derechos de propiedad intelectual que persiguen luchar contra las falsificaciones, están directamente vinculadas al comercio de mercancías y servicios, consideró que en general la protección de la propiedad intelectual se enmarca dentro de una reglamentación del comercio interno, más que dentro de la reglamentación de los intercambios internacionales, argumentos que comportaban una visión más restrictiva que otros pronunciamientos jurisprudenciales anteriores de la noción de Política Comercial Común.³²

En respuesta al argumento defendido por la Comisión de que la Comunidad disponía de la competencia exclusiva para concluir el GATS y el TRIPS por ser una competencia que derivaba implícitamente de las disposiciones del Tratado que otorgan una competencia interna, por la existencia de actos de derecho derivado y por la necesidad de que la Comunidad pueda asumir tales obligaciones internacionales para garantizar la realización efectiva de los objetivos de la Comunidad internamente,³³ el TJCE señaló que:

Los Estados miembros, actúen individual o colectivamente, no pierden el derecho de asumir obligaciones en relación con terceros Estados más que

en la medida en que se adoptan normas comunes que puedan verse afectadas por tales obligaciones. Sólo en la medida en que se adoptan normas comunes a nivel interno, la competencia se transforma en exclusiva a nivel externo.³⁴

Así pues, la Comunidad tendría una competencia externa exclusiva si hubiera adoptado actos legislativos internos referidos al trato de los nacionales de terceros Estados o si se hubiera previsto una competencia expresa para negociar tales actos pero, al no ser así, el TJCE concluyó que el ámbito del GATS y el de la propiedad intelectual³⁵ escapaban a la competencia comunitaria exclusiva en materia de relaciones exteriores y afirmó que se trataba de una competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros.

El TJCE hizo referencia a la obligación de cooperación entre las instituciones y los Estados miembros y señaló que:

Cuando la materia de un acuerdo o de un convenio deriva en parte de la competencia de la Comunidad y en parte de la de sus Estados miembros, es importante garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones comunitarias, tanto en el proceso de negociación y conclusión como en el de la ejecución de los compromisos asumidos.³⁶

Con posterioridad a dicha jurisprudencia, la reforma del Tratado de Niza³⁷ introdujo un apartado específico que extiende el ámbito de aplicación del artículo 133 TCE (ex art. 113) al comercio de servicios y a los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, pero sólo por lo que se refiere a la competencia externa (negociación y celebración de acuerdos internacionales) introduciendo determinados límites y exigencias de procedimiento que imponen la unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos concretos, y procediendo a precisar los ámbitos del comercio de servicios que se mantienen bajo la competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros, en los que se incluye el comercio de servicios culturales y audiovisuales, los servicios de educación y los servicios sociales y de salud humana.³⁸ Se trata de una disposición confusa y compleja de la que puede deducirse que, en los ámbitos de competencia externa compartida, los acuerdos deberán ser concluidos por la Comunidad y los Estados miembros bajo la forma de «acuerdos mixtos».

Si bien ya no se exige el consentimiento previo unánime del Consejo para negociar y concluir acuerdos relativos al «comercio de servicios y a los aspectos comerciales de la propiedad intelectual», aparecen expresamente unos límites en los que se impone bien la unanimidad,³⁹ bien la conclusión de acuerdos mixtos⁴⁰ o incluso la prohibición de concluir determinados acuerdos.⁴¹ En sentido contrario, cabe considerar que el resto de las competencias externas en el ámbito del comercio de servicios es competencia comunitaria y que los acuerdos se adoptan por mayoría cualificada.⁴²

En todo caso, en relación con el ámbito del comercio de servicios y con el de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, los Estados mantenían una competencia residual para celebrar acuerdos internacionales por su cuenta⁴³ siempre que respetaran los compromisos asumidos por la Comunidad. La reforma de Niza procede a ampliar el alcance del artículo 133, permitiendo que los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad puedan llegar a incluir el derecho de establecimiento o incluso el acceso de ciertos trabajadores a determinados mercados de trabajo, pues la noción de «comercio de servicios» en el marco de la OMC no sólo cubre los intercambios de servicios, sino también lo que el GATS denomina como «presencia comercial», que en realidad son las inversiones extranjeras directas.

De forma general el artículo 133 TCE no sólo atribuye a la CE una competencia para negociar y celebrar acuerdos internacionales, sino también para adoptar normas internas que desarrollen las obligaciones internacionales;⁴⁴ por consiguiente hay una competencia externa (para negociar y celebrar acuerdos internacionales) y otra interna (para desarrollar y dar cumplimiento a las obligaciones internacionales o para alcanzar objetivos comunes vinculados a la política comercial). Ello no es así en el ámbito de los servicios y de la propiedad intelectual, pero, aunque tal disociación entre competencias internas y externas puede resultar clara en su concepción y en su fundamento, no se ha conseguido plasmar en el artículo 133, en términos simples y esclarecedores⁴⁵ tal disociación.

El Tratado constitucional procede a ampliar de nuevo el ámbito de aplicación de la política comercial y señala expresamente que cubre, en particular, los acuerdos arancelarios y comerciales relativos no sólo a los intercambios de mercancías, sino también los relativos a los intercambios de servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual y las inversiones extranjeras directas (art. III-315), con lo que parece que-

rer abarcar todo el ámbito en el que se desarrollan las negociaciones actuales en el seno de la OMC, donde la Comisión es quien negocia bajo la autorización y el control del Consejo. Así pues, el cambio es sustancial en el sentido de que la noción «política comercial» se ha ampliado no sólo a los intercambios de servicios y propiedad intelectual sino también en relación con las inversiones («presencia comercial»), y, además, todo ello se convierte claramente en una competencia exclusiva de la Unión, en donde las decisiones se adoptan por mayoría cualificada, excepto en los supuestos expresamente previstos que requieren la unanimidad.

El Grupo «Acción exterior» manifestó un amplio consenso a favor de ampliar la mayoría cualificada a todos los ámbitos de la política comercial, incluidos los servicios y la propiedad intelectual, «sin perjuicio de las restricciones actuales en materia de armonización en ámbitos internos de actuación».⁴⁶ Ciertamente la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría cualificada facilita la adopción de posiciones comunes europeas ante dicho foro multilateral, pero se mantiene la unanimidad en ámbitos muy delicados para los Estados, en concreto para la negociación y celebración de acuerdos sobre servicios, propiedad intelectual e inversiones cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas. También se requiere la unanimidad para los acuerdos referidos al ámbito de los servicios culturales y audiovisuales, pero sólo en el caso de que «puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión», por lo que parece en principio que sólo se impondría tal unanimidad en caso de que un Estado invocara que el acuerdo puede perjudicar a su diversidad, lo que le obligará a presentar argumentos que avalen su posición. Finalmente también se impone la unanimidad en el ámbito de los servicios sociales, educativos y sanitarios «cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos», constatándose aquí un mayor grado de exigencia al Estado que invoque la unanimidad, al tener que demostrar que una determinada propuesta puede no sólo perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios, sino también la responsabilidad del Estado en la prestación de los mismos. Ciertamente son formulaciones ambiguas en ámbitos particularmente sensibles para la identidad de los Estados o para el estado del bienestar de los ciudadanos. En cualquier caso, vemos que la norma general será (excepto en los ámbitos en que las normas internas se

adoptan por unanimidad y si se alegan determinados perjuicios en los sectores señalados) que los acuerdos que rigen las relaciones comerciales serán negociados por la Comisión y concluidos por la Unión por mayoría cualificada, lo que supone un cambio considerable respecto a la situación actual y una ampliación competencial significativa en materia comercial.

En consecuencia, en el ámbito de competencia exclusiva se excluye la posibilidad de que los Estados puedan concluir tales acuerdos por su cuenta (tanto en los ámbitos cubiertos por la mayoría cualificada como en los cubiertos por la unanimidad), a menos que sean autorizados por la Unión. Ello puede desembocar en una situación contradictoria en el supuesto de no lograr adoptar una posición común en el Consejo para concluir determinados acuerdos, pues tampoco podrían ya concluir tales acuerdos los Estados por su cuenta, a menos que obtuvieran una habilitación expresa. Así pues, por un lado se mantiene cierta complejidad, especialmente en relación con la determinación de los supuestos que exigen la unanimidad y por otro se prohíbe la actuación estatal tendente a la conclusión de acuerdos en materia de intercambio no sólo de mercancías, sino también de servicios, de inversiones directas y en relación con los aspectos comerciales de la propiedad intelectual con terceros Estados, consecuencia que puede llegar a ser susceptible de generar importantes controversias en el futuro.

La competencia se ha ampliado considerablemente para la conclusión de acuerdos (competencia externa), pero el párrafo 6 indica que ello no se extiende a la competencia interna en los ámbitos de competencia de los Estados y en los que se excluya una competencia europea de armonización, que deberá ser respetada en los términos previstos en la Constitución europea y ello resulta fundamental tanto para los Estados miembros como para sus entes subestatales (especialmente entes regionales con competencias legislativas), que son los que suelen ostentar las principales competencias legislativas en sus respectivos territorios.⁴⁷

Otra particularidad del Tratado constitucional consiste en precisar que la Unión, a través de la política comercial común, persigue contribuir al desarrollo «armonioso» del comercio mundial y a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios y a las inversiones, pero ello debe llevarse a cabo «en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior», lo que impone una mayor coherencia con los objetivos comunes anteriormente mencionados, especialmente, por ejemplo, en cuan-

to a su contribución a alcanzar un «comercio libre y justo» y a contribuir a la erradicación de la pobreza (art. I-3) o también en relación con el objetivo del desarrollo sostenible, de la integración de todos los países en la economía mundial y con la protección de los derechos humanos (art. III-292),⁴⁸ elementos que tienen estrecha vinculación con los objetivos previstos en las negociaciones que se están desarrollando actualmente en la Ronda de Doha iniciadas el 14 de noviembre de 2001 en el marco de la OMC,⁴⁹ pues aun cuando los intercambios comerciales sean un motor para el crecimiento y para el desarrollo económico, un mayor comercio no siempre se traduce en mayor progreso sin una estrategia global que favorezca realmente el desarrollo de determinados países y la reducción de su nivel de pobreza.

La actuación exterior de la Unión en el ámbito de las competencias compartidas y en el de las acciones de apoyo, coordinación o complemento

Tanto la competencia compartida como las acciones de apoyo, coordinación o complemento se conciben como ámbitos en los que tanto la Unión como los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes y en cuyo ejercicio rige el principio de subsidiariedad⁵⁰ para limitar el alcance y la intensidad de la norma europea, aun cuando, al menos en teoría, se prevea una mayor intervención de la Unión en el ámbito de las competencias compartidas que en el de las de apoyo, coordinación o complemento.

En realidad una parte de las competencias compartidas tiene una gran similitud con las competencias de apoyo, coordinación o complemento, especialmente en los casos en que el ejercicio de la competencia comunitaria no impide ejercer la competencia estatal y en los que se prevé una prohibición expresa de adoptar medidas de armonización. Tal prohibición, si bien suele ser una característica general de las acciones de apoyo, coordinación o complementos,⁵¹ también aparece en alguna de las bases jurídicas que hacen referencia a determinadas competencias compartidas.⁵²

En general, en el ámbito de las competencias compartidas los Estados desarrollan su competencia mientras la Unión no haya ejercido la

suya a través de la adopción de normas comunes, pero cuando la Unión legisla va ocupando el terreno de la competencia compartida y, en consecuencia, en función del alcance de la normativa europea la competencia de los Estados se convierte cada vez más en residual, por lo que sólo un retroceso en el ámbito regulado en el ámbito europeo permitiría recuperar una determinada competencia estatal. Es lo que en determinados sistemas jurídicos se conoce como competencias «concurrentes», en donde rige la *preemption* (ocupación del terreno por parte de la norma europea) lo que afectaría a la lista de ámbitos incluidos en el apartado 2 del artículo I-14,⁵³ sin que tal lista tenga un carácter cerrado o exhaustivo. En su dimensión exterior, las competencias concurrentes pueden dejar de serlo, tornándose en competencias exclusivas de la Unión⁵⁴ si ésta ha adoptado normas comunes en una gran parte de un determinado ámbito competencial.⁵⁵

Sin embargo, del Tratado se desprende que no todas las competencias compartidas tienen la misma naturaleza; al lado de las competencias «concurrentes» figuran otros ámbitos en los que la actuación de la Unión no restringe la competencia de los Estados para desarrollar un marco normativo o una política propia;⁵⁶ así pues, la política europea no impide el desarrollo de políticas nacionales, pudiéndose considerar como «competencias paralelas o complementarias»,⁵⁷ sin que ello esté exento de interrogantes especialmente en caso de posibles incoherencias o eventuales contradicciones entre las disposiciones europeas y las disposiciones nacionales, aunque en cualquier caso rige el principio de primacía del Derecho de la Unión por encima del Derecho de los Estados miembros.⁵⁸

Por consiguiente, aparece un concepto muy amplio de «competencia compartida» que puede incluir una variada tipología o formas de ejercer determinadas competencias, coexistiendo ámbitos en donde la acción de la Unión limita y reduce proporcionalmente la actuación de los Estados miembros (donde se prevé el desarrollo de una cierta armonización de las legislaciones internas, especialmente cuando están relacionadas con el funcionamiento del mercado interior) y otros ámbitos en los que se prevé que la acción de la Unión no impide la actuación unilateral de los Estados miembros. En este último tipo de competencias compartidas se han incluido los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio y también los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria.

Tal distinción ha desdibujado las características comunes de los ámbitos de competencia compartida y no queda claro si la Unión puede armonizar los ámbitos incluidos en las «competencias paralelas». La formulación utilizada no favorece la coherencia entre la actuación de la Unión y la de sus Estados miembros y si lo que se pretende es no restringir la autonomía de los Estados, quizás hubiera sido más correcto incluir tales materias dentro de la categoría de las acciones de apoyo, coordinación o complemento, en lugar de crear falsas apariencias o expectativas infundadas.

Así pues, en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria la Unión tiene competencia para llevar a cabo acciones y una política común, pero no sustituye la competencia de los Estados y por consiguiente podemos deducir que no impone una coordinación ni una armonización de las políticas nacionales. Por consiguiente, los Estados desarrollarán su propia política de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria y la Unión desarrollará la suya, sin que en la práctica pueda garantizarse su refuerzo mutuo.

En realidad, hubiera resultado más coherente ubicar tales políticas en el artículo I-17, aun cuando quizás haya sido la voluntad de reforzarlas, atendiendo a los grandes objetivos que se ha marcado la Unión (por ejemplo en relación con la erradicación de la pobreza), lo que ha conducido a situar tales políticas dentro del ámbito de las competencias compartidas. Pero en cualquier caso, ello introduce mayor ambigüedad en la distinción entre las competencias compartidas y los ámbitos de las acciones de apoyo, coordinación o complemento.

En relación con la política de cooperación para el desarrollo, el Grupo «Acción exterior» recomendó simplificar y mejorar los instrumentos administrativos y jurídicos para la gestión de los programas europeos de desarrollo y recomendó reducir el número de reglamentaciones por región y por sector, centrándose en la programación estratégica. Sin embargo, ello no consta en el Tratado y se trata de una labor que está por realizar por parte de las instituciones competentes. También se reconoció que la política de desarrollo tenía objetivos específicos que se debían reflejar en los objetivos y principios de la acción exterior de la Unión y se subrayó la necesidad de que la ayuda al desarrollo se integrara en todas las demás políticas y fuera un elemento de la estrategia general de la Unión respecto a terceros países, lo que ha conducido a situar como objetivo general, al que deben contribuir todas las políticas de la Unión, el

objetivo específico de «apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza».⁵⁹ Pero en cualquier caso la redacción del artículo III-316 no difiere excesivamente del actual artículo 177 TUE y la contribución de la Unión dependerá fundamentalmente de que sea capaz de poner en funcionamiento una estrategia coherente y eficaz y de que disponga de recursos suficientes para su cumplimiento.⁶⁰ Actualmente la Unión Europea y sus Estados miembros contribuyen con más del 50 por ciento de la ayuda pública mundial,⁶¹ pero sería conveniente coordinar mejor sus acciones respectivas para contribuir al objetivo de erradicar la pobreza de forma más efectiva a como se ha hecho hasta el momento. En el artículo III-317 se prevé que la política de cooperación para el desarrollo no sólo pueda realizarse a través de programas plurianuales de cooperación con países en desarrollo, sino también a través de programas que tengan un enfoque temático, y se podrá llevar a cabo tanto a través de leyes europeas como de leyes marco europeas. También se reconoce una competencia autónoma de la Unión para celebrar acuerdos internacionales para la consecución de los objetivos mencionados, preservando al mismo tiempo la competencia de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos.

Ciertamente, dado que las diferentes políticas son autónomas, se acentúa la necesidad de que se complementen y se refuercen mutuamente y para ello se incluye una exigencia de coordinación y de concertación de los distintos programas de ayuda, sin que la nueva redacción introduzca verdaderas novedades en relación con las exigencias que ya existen en el Tratado actual y no se garantiza que la acción de la Unión deba suponer realmente un valor añadido a la acción unilateral de los Estados, ni se impone una clara obligación de que los esfuerzos se centren principalmente en los países más pobres, ni se introducen novedades para propiciar una mejor integración de los procesos de planificación presupuestaria, de programación, de ejecución y de control de la ayuda exterior.

Por primera vez el Tratado constitucional dedica un artículo propio (art. III-321) a la política europea de ayuda humanitaria⁶² (administrada actualmente por la Oficina de Ayuda Humanitaria [ECHO]), mostrando así claramente su naturaleza específica de política de solidaridad con determinadas poblaciones y sometida a los parámetros del derecho interna-

cional sobre la ayuda humanitaria, que se rige por los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación, sin que pueda constituir un medio de presión política.

La Unión entiende por ayuda humanitaria la asistencia y protección a las víctimas de catástrofes naturales o de origen humano. Se trata de un tipo de acción que responde a una lógica humanista y solidaria con el fin de ayudar a las víctimas de catástrofes, a través del suministro de bienes y servicios, con el objetivo de prevenir o reducir el sufrimiento humano. Tal actuación tiene unos objetivos distintos de las «misiones humanitarias y de evacuación» del artículo III-309, que se tratan de misiones de gestión de crisis de connotación claramente militar y política (desarme, prevención de conflictos, mantenimiento o restablecimiento de la paz) y de estabilización, en las que también pueden aparecer algunos aspectos humanitarios, pero no se concentra tanto en la ayuda urgente a las necesidades de las víctimas. Son pues acciones que pueden ser complementarias en la medida en que la ayuda humanitaria no cubre la prevención de conflictos. La principal función de la ayuda humanitaria es salvar y preservar la vida y la dignidad de la población que es víctima de crisis humanitarias, con independencia de consideraciones políticas y sin que puedan imponerse condiciones que se deban cumplir para recibir la ayuda, que es de carácter no reembolsable. En cualquier caso se ha situado dentro del ámbito de las competencias compartidas pero con las mismas particularidades que la política de cooperación al desarrollo, pues dicha política no limita la competencia de los Estados para desarrollar sus propias políticas de ayuda humanitaria y tampoco queda garantizada su coordinación, aunque se otorga competencia a la Comisión para fomentar dicha cooperación. También se faculta expresamente a la Unión para concluir acuerdos con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes; y finalmente, como aspecto novedoso y positivo, se prevé la creación de un «Cuerpo de Voluntariado Europeo de Ayuda Humanitaria» para que los jóvenes puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión.

El artículo III-319 hace referencia a la competencia de la Unión para desarrollar una cooperación económica, financiera y técnica con terceros países distintos de los países en desarrollo. Aun cuando no exista ninguna referencia a dicha competencia en la parte I del Tratado, entendemos que tal posibilidad de cooperación debe ser concebida en los mismos términos que la política de cooperación al desarrollo y la política de

ayuda humanitaria, es decir como una competencia compartida de la Unión que no limita el desarrollo de las políticas de cooperación económica, financiera y técnica de los Estados miembros, aunque en el fondo no aporta ninguna novedad en relación con el actual artículo 181A TCE. Esta disposición, que se introdujo en el Tratado de Niza, canaliza buena parte de los acuerdos de cooperación que son más amplios y ambiciosos que los acuerdos meramente comerciales.⁶³

En cuanto a la tercera categoría competencial general, que corresponde a las acciones que sirven para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, se parte del principio de que la competencia estatal sigue siendo principal, pero no se prohíbe la competencia normativa, pues se permite la adopción de leyes y leyes marco europeas, aunque se prohíba adoptar medidas de armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros,⁶⁴ determinándose el alcance concreto de la intervención de la Unión en la correspondiente base jurídica material. La percepción que se obtiene es que las medidas de apoyo corresponden a ámbitos que otorgan a la Unión la facultad de adoptar determinadas medidas de poca intensidad respecto a políticas de las que siguen siendo responsables los Estados miembros. Son medidas que permiten complementar las políticas nacionales cuando existe un «interés común» y pueden adoptar la forma de un acto jurídico que incluye medidas de ayuda económica, cooperación administrativa u operativa, proyectos piloto, medidas de concertación, programas complementarios, directrices y otras formas, incluido el método abierto de cooperación. Algunas bases jurídicas incorporan una competencia expresa por parte de la Unión y los Estados miembros para propiciar «la cooperación con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes», por ejemplo en materia de salud pública (art. III-278), cultura, educación y deporte (art. III-282) y formación profesional (art. III-283).

La actuación de la Unión en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) aparece como una competencia especial de la Unión (art. I-16), que puede abarcar todos los

ámbitos de política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, excepto los ámbitos que disponen de base jurídica propia en el Tratado. Su desarrollo concreto se incluye en el capítulo V (Acción Exterior de la Unión), y es la primera política que se cita después de las disposiciones de aplicación general que desarrollan los principios y objetivos de la Unión. En ella aparecen dos secciones: la primera hace referencia a las disposiciones comunes y la segunda a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). No pudo alcanzarse el consenso, ni entre los convencionales ni entre los Estados miembros, para que la política exterior pudiera quedar calificada bien como competencia compartida o bien como competencia de apoyo, coordinación o complemento, y se optó por una solución transaccional en la que aparece como una competencia *sui generis*. En realidad su situación actual la acerca más a una política de coordinación y complementaria a la de los Estados miembros que a una verdadera política común,⁶⁵ y mantiene los rasgos de una competencia de tipo intergubernamental tanto por el procedimiento de adopción de decisiones como por su especificidad institucional⁶⁶ que la distingue de las demás competencias comunitarias. Así por ejemplo, el artículo III-308 establece que la ejecución de la PESC «no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones a las instituciones establecidas en la Constitución para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos I-13 a I-15 y en el artículo I-17». Al no ser objeto de control judicial,⁶⁷ no podrá ser interpretada en relación con los demás ámbitos incluidos en la «Acción Exterior de la Unión», excepto en el supuesto de que se alegue una intromisión en los ámbitos competenciales incluidos en otras disposiciones del Tratado. La ambigüedad mantenida en torno a la PESC permite todo tipo de conjeturas, y aun cuando siga siendo una política atípica controlada directamente por los Estados miembros, habrá que esperar los resultados de la voluntad política común para poder plantear, en el futuro, si su desarrollo avanza o no hacia un tipo particular de competencia compartida. En cualquier caso, de momento las concesiones han sido mínimas y ha prevalecido el *statu quo* y las recetas antiguas por encima de las ambiciones iniciales de la Convención.⁶⁸ Por consiguiente, el hecho de no haberla situado dentro de ninguna de las tres categorías competenciales generales revela la voluntad de preservar su singularidad, más allá de la supresión formal de los pilares de cooperación. En cualquier caso, cabe señalar que —ahora ya sin ninguna duda— el Tratado constitucional atribuye

competencia expresa a la Unión para concluir acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC, cuyas especificidades institucionales se incluyen en el artículo III-325 (3).

La Convención consideró que no había necesidad de establecer en una lista las competencias que la Unión debe tener en materia de PESC, puesto que el Tratado no establece límites sobre el posible ámbito de aplicación de una política común en esta materia,⁶⁹ que en todo caso incluye la política común de seguridad y defensa. El artículo I-40 establece que la PESC se basa en el desarrollo de una solidaridad mutua de los Estados miembros, en la definición de los asuntos que presentan un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros. Así pues, el alcance de la PESC vendrá fijado por los compromisos que se alcancen en el seno del Consejo Europeo y del Consejo, y su ejecución correrá a cargo del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y de los Estados miembros. Los límites materiales aparecen en relación con el respeto a la legalidad internacional y en el marco específico de la política de seguridad y defensa se impone su compatibilidad con la política de la OTAN. En cuanto a los límites instrumentales se prohíbe expresamente que puedan utilizarse tanto las leyes como las leyes marco europeas, por lo que tanto el ámbito de aplicación como la intensidad de la acción propuesta derivarán de las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo y de las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo o por el Consejo. En consecuencia, dada la indefinición existente sobre el alcance de la PESC, parece imprescindible el desarrollo de planteamientos integrados que permitan definir la estrategia europea común, a partir de la cual todos los instrumentos de actuación, independientemente de su naturaleza (comercial, de desarrollo, de migración, etc.) puedan ser utilizados de manera coherente con dicha estrategia.

Durante el desarrollo de la Convención tuvo lugar la invasión estadounidense de Irak y ello generó una profunda crisis y división entre los Estados miembros.⁷⁰ Sin embargo, aun cuando inicialmente se paralizaron los avances en materia de política exterior, al final de las negociaciones en el marco de la Conferencia Intergubernamental,⁷¹ las consecuencias de la misma crisis de Irak propiciaron un nuevo clima político más europeísta que contribuyó a alcanzar consensos imprevisibles, especialmente en materia de defensa⁷² y en concreto en relación con la ampliación de las misiones operativas, la creación de la Agencia europea de

defensa, la cláusula de solidaridad, la cláusula de defensa mutua y la cooperación estructurada permanente.⁷³

A pesar de esas novedades, que pueden facilitar el desarrollo de una política común, la formulación de la base jurídica que delimita la competencia de la Unión Europea en el ámbito de la PCSD no ha sufrido ninguna modificación sustancial en el Tratado constitucional respecto de las disposiciones análogas del TUE. Así pues, la PCSD mantiene los mismos límites y ambigüedades que existían anteriormente y tras afirmar que la PCSD «incluirá la definición progresiva de una política común de defensa», que podría dar lugar a una defensa común,⁷⁴ el Tratado constitucional establece un conjunto de condiciones a las que está sujeta.

Por una parte, la política de la Unión no puede contravenir las obligaciones contraídas en el marco de la OTAN por los miembros que consideren que su defensa común se realiza dentro de la organización transatlántica y ha de ser compatible con la política común de seguridad y de defensa que se establezca en dicho marco. Esta previsión somete la autonomía de actuación de la Unión Europea al conjunto de decisiones que se adopten en el marco de la OTAN desde dos perspectivas. En primer lugar, obliga a la Unión Europea a compatibilizar su política de seguridad y defensa con la de la OTAN, y en segundo establece que en caso de contradicción entre una obligación establecida por la Unión y otra asumida en el marco de la OTAN primará esta última. Ahora bien, respecto a esta afirmación es cierto que la enigmática limitación de aplicación al restringido grupo de «los miembros que consideren que su defensa común se realiza dentro de la organización transatlántica» plantea ciertas dudas acerca de su alcance real puesto que, en principio, todos los Estados miembros de la Unión Europea que a la vez son miembros de la OTAN han reconocido que su defensa común se sustancia en el marco de la Alianza Atlántica.

Por otra parte, se ha establecido que la PCSD tampoco puede afectar a la singularidad de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros. Este precepto puede interpretarse desde dos perspectivas. En primer lugar, Francia y Reino Unido cuentan con intereses específicos en materia militar que se materializan en la existencia de arsenales nucleares estratégicos y tácticos propios, y ello los singulariza ostensiblemente del resto de miembros de la Unión Europea, lo que permitiría excluir el sometimiento de este tipo de armamento al control

de la Unión Europea. En segundo lugar, permitiría a cualquier Estado miembro que así lo decidiese autoexcluirse de este tipo de decisiones. Ya en un primer momento Irlanda⁷⁵ y Dinamarca⁷⁶ optaron por acogerse a esta posibilidad.⁷⁷ La entrada de Suecia, Finlandia y Austria en 1995 y la de Chipre y Malta en 2004, países que pueden ser considerados neutrales en materia militar y no alineados según el caso, ha abierto la posibilidad de que otros miembros utilicen esta cláusula para excluirse de la aplicación de decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa. No obstante, teniendo en cuenta que las decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa han de tomarse por unanimidad, este precepto tiene también por efecto facilitar la adopción de este tipo de decisiones, ya que no sería necesaria la participación de los Estados contrarios a la definición de una política europea de defensa común.

Con independencia de haberse incluido algunos elementos de flexibilidad, es evidente que el gran freno deriva del mantenimiento de la unanimidad en una Europa con 25 o más miembros.⁷⁸ Por ello, la PESC se presenta en el Tratado constitucional como una política ambiciosa y moderna en cuanto a sus objetivos, pero pobre y limitada en cuanto a sus medios, y, por consiguiente, en cuanto a sus posibles resultados. La PESC ha vuelto a ser el ámbito que ha suscitado mayor grado de resistencia por parte de algunos Estados (especialmente del Reino Unido) en contra de una mayor competencia efectiva de la Unión, dado que, incluso en los ámbitos concretos en los que se ha previsto la adopción de decisiones por mayoría cualificada, cabe un freno de emergencia cuando un Estado declare, por motivos vitales y explícitos de política nacional, que se opone a una determinada decisión, correspondiendo en tal caso al Consejo Europeo la tarea de adoptar una decisión por unanimidad. La esperanza reside en la introducción, en el último momento de la Conferencia Intergubernamental, de una pasarela que facilite al Consejo Europeo adoptar una decisión europea que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada en ámbitos en los que el Tratado impone la unanimidad, sin necesidad de proceder a una revisión del Tratado constitucional,⁷⁹ exceptuando sólo las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

El problema de fondo reside en no haber alcanzado todavía entre los Estados miembros el nivel de madurez y cohesión para generar una misma reacción o percepción de los acontecimientos internacionales. Por ello seguirá siendo imprescindible disponer de mecanismos que poten-

cien la convergencia de opiniones y la sensación de solidaridad y de «interés común» por encima de la defensa de los intereses nacionales.

De todas formas parece desarrollarse una nueva filosofía del papel de la Unión en el mundo basada en la nueva Estrategia Europea de Seguridad⁸⁰ en la que se asigna a la Unión Europea un papel más proactivo y decidido a favor del respeto de los derechos humanos, la paz, la democracia, una gestión más justa de la globalización y el refuerzo del multilateralismo. Ello de momento sólo será posible en la medida en que los Estados interioricen realmente que determinados intereses ya no son nacionales sino comunes y que deben ejercerse en común.

Por lo demás, tal y como ocurre actualmente en el marco del TUE, los Estados miembros están obligados a garantizar que las políticas nacionales se ajusten a las decisiones acordadas por la Unión y deben abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la misma o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales, y tan sólo se refuerza la obligación de solidaridad política mutua, de lealtad en relación con la Unión, de concertación, consulta previa a toda acción unilateral y la búsqueda de una convergencia entre las diferentes acciones nacionales.

Por consiguiente, no desaparecerá la dualidad existente entre Estados miembros y Unión Europea en materia de PESC, pues la actuación de la Unión no eliminará la de sus Estados miembros; se trata pues de una política basada «en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros» (art. I-39) y hay todavía un largo camino hasta conseguir una política exterior común dotada de objetivos y orientaciones claras, de instrumentos eficaces a su servicio y de unos órganos a través de los cuales pueda manifestar su posición y asumir sus compromisos.⁸¹

La vertiente externa de las políticas internas y la competencia implícita para concluir acuerdos internacionales

Más allá del esfuerzo realizado por agrupar dentro del Título V las diversas políticas externas de la Unión, cabe recordar que las políticas internas también suelen tener su propia vertiente externa.⁸² Algunas políticas materiales hacen referencia expresa a la existencia de una cierta

vertiente externa, sin que el Tratado constitucional proceda a incorporar demasiadas novedades en relación con la situación actual. Así por ejemplo, en cuanto a las redes transeuropeas se afirma que «La Unión podrá cooperar con terceros países para fomentar proyectos de interés común y garantizar la interoperabilidad de las redes», pero no aporta ninguna novedad en relación con el contenido del actual artículo 155 (3) TCE y lo mismo ocurre en materia de política medioambiental y de política de investigación y desarrollo tecnológico.

Las principales novedades consisten en introducir una base jurídica para el desarrollo de una política espacial europea y se prevé expresamente que la Unión «establecerá las relaciones que sean apropiadas con la Agencia Espacial Europea» (art. III-254), y en la inclusión de una referencia expresa a la posibilidad de que la Unión celebre con terceros países acuerdos de readmisión de personas que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros (art. III-267 [3]), medida que se halla unida al desarrollo de una política europea de inmigración, pero cuya estrategia general en materia de readmisión se vincula a otras políticas externas, como por ejemplo la política de cooperación para el desarrollo. También en las disposiciones referidas a la educación, formación profesional y juventud se le añade el ámbito de los deportes y se afirma que «la unión y los Estados miembros propiciarán la cooperación con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y deporte, especialmente con el Consejo de Europa».⁸³

Más allá de las competencias externas atribuidas expresamente en las bases jurídicas referidas a los sectores de competencia interna, el TJCE ha reconocido que la Comunidad tiene competencias implícitas cuando la celebración de acuerdos internacionales «sea necesaria para la aplicación de las políticas internas» o «como reflejo de sus competencias internas en materias en las que ha ejercido esta competencia mediante la adopción de derecho derivado».⁸⁴

El Tratado ha pretendido consolidar dicha compleja jurisprudencia en aras de clarificar la actuación de la Unión, en particular cuando esté en discusión la dimensión externa de las políticas y de los actos internos, pues la jurisprudencia del TJCE ha reconocido a la Comunidad unas competencias externas implícitas, aunque su jurisprudencia sea confusa en relación con la distinción entre competencias exclusivas y no exclusivas.⁸⁵

Conviene recordar que, si bien inicialmente parecía que el TJCE aceptaba la idea del paralelismo de competencias sobre la base de una alineación automática de las competencias externas sobre las competencias internas, posteriormente excluyó una aplicación íntegra de tal paralelismo de competencias⁸⁶ exigiendo el ejercicio previo de la competencia interna (a través de la adopción de normas comunes, cualquiera que sea su forma) para poder llegar a determinar la exclusividad de tal competencia externa y el correspondiente desapoderamiento de los Estados miembros.⁸⁷

Ante esta situación, el Grupo «Acción exterior», con buen criterio, recomendó que se hiciera mención expresa en el Tratado a dicha jurisprudencia para precisar que la Unión tiene competencias para celebrar acuerdos en determinados supuestos que hacen referencia a sus competencias internas y también recomendó que se incluyera que el Consejo debe pronunciarse sobre dichos acuerdos con arreglo al mismo procedimiento de votación que se aplique en el procedimiento legislativo interno (normalmente votación por mayoría cualificada).⁸⁸

El nuevo Tratado, en la línea de las recomendaciones mencionadas, prevé que la Unión pueda celebrar acuerdos cuando el texto constitucional así lo contemple o cuando la celebración de un acuerdo bien «sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en la Constitución» (efecto Dictamen 1/76),⁸⁹ bien «cuando la celebración de un acuerdo esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión» (Dictamen 1/94)⁹⁰ o bien «cuando la celebración de un acuerdo pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas» (efecto AETR),⁹¹ procediendo así a «constitucionalizar» la jurisprudencia del TJCE en el artículo III-323 y también en el I-13, referido a los ámbitos de competencia exclusiva, que incluye los mismos ámbitos mencionados.

En cualquier caso, es evidente que la posibilidad de concluir un acuerdo externo (sin que exista una competencia expresa) continúa siendo un proceso complejo que exige analizar los objetivos y las características de cada política interna, así como el grado de desarrollo de las mismas a través del análisis correspondiente de las normas comunes adoptadas por las instituciones europeas. Ello no deja de constituir un proceso que amplía constantemente la competencia externa de la Unión y además permite a las instituciones atribuir nuevas competencias externas a la Unión a través de la adopción de actos de derecho derivado.⁹²

Como hemos señalado anteriormente, una de las novedades más

importantes del Tratado constitucional es la de situar todas las disposiciones referidas al espacio de libertad, seguridad y justicia (incluyendo la cooperación judicial y policial penal) como un ámbito de competencia compartida de la Unión. Sorprende, sin embargo, que no se haya hecho referencia expresa a la vertiente externa de dicho espacio, dado que es un ámbito que ya ha empezado a tener desarrollos significativos por ejemplo en relación con la colaboración de la Unión con las autoridades de terceros países para luchar conjuntamente contra delitos de terrorismo, tráfico de personas, tráfico de estupefacientes etc. En cambio, de forma expresa sólo se ha previsto la conclusión de acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación de irregularidad. Ello significa que deberá aplicarse la competencia implícita mencionada en los artículos I-13 y III-323 al ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Notas

1. Véase R. Torrent Macau, «Les relations économiques extérieures dans la Constitution de la UE: comment éviter les fuites en avant vers nulle part?», *Notas informativas, Serie General*, nº 4, febrero de 2003.

2. Véase J. Pilegaard, «Relations between trade, development policy and the CFSP: Analysing incoherence in EU external policies», *Theories and Approaches to the CFSP, Fornet Working Group 1*, School of Economics, Londres, Fornet Seminar, 7-8 de noviembre de 2003.

3. Véase R. Torrent Macau, «La acción exterior de la Unión», en E. Albertí Rovira (dir.), *El Proyecto de la nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 419-448, en especial la p. 441.

4. El ministro alemán de asuntos exteriores Joschka Fischer fue el primero en hablar de la necesidad de proceder a una revisión profunda de los Tratados en un discurso de gran calado político que realizó en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo de 2000; a partir de este momento se multiplicaron los discursos de líderes políticos que reflejaban distintas visiones sobre el futuro de la Unión. Véase F. Aldecoa Luzárraga, *La integración europea. Análisis jurídico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 774-778.

5. Para un análisis de los problemas del sistema competencial actual véase J. Díez-Hochleitner, «El futuro del sistema competencial comunitario: algunas

propuestas de reforma», en E. García de Enterría, dir. y R. Alonso García, coord., *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 85-102, y también, «El sistema competencial comunitario ante la CIG'04 : los trabajos de la Convención», en D. Liñán Noguera, dir. y C. López Jurado, coord., *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 27-81.

6. Véase P. Andrés Sáenz de Santamaría, «Hacia una Constitución europea: un balance de los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2004, nº 6, pp. 203-225, en especial la p. 215.

7. Véase, por ejemplo, la obra de T. Fischer y N. Schley, *Organizing a Federal Structure for Europe: An EU Catalogue of Competences*, 2000, citada en J. Díez-Hochleitner, «El sistema competencial de la Unión Europea en el proyecto de Constitución elaborado por la Convención europea», en E. Albertí Rovira, dir., *El Proyecto...*, *op. cit.*, p. 210.

8. «Delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros. Sistema actual, problemas y vías de reflexión», CONV 47/02 de 15 de mayo de 2002.

9. Informe final del Grupo de Trabajo I, CONV 286/02, de 23 de septiembre de 2002.

10. Informe final del Grupo de Trabajo III, CONV 305/02 de 1 de octubre de 2002.

11. Informe final del Grupo de Trabajo V, CONV 375/02 de 4 de noviembre de 2002.

12. Informe final del Grupo de Trabajo VII, «Acción exterior», CONV 459/02 de 16 de diciembre de 2002.

13. Informe final del Grupo de Trabajo VIII, «Defensa», CONV 461/02 de 16 de diciembre de 2002.

14. Véase el capítulo 1 de la presente obra.

15. El artículo I-2 hace referencia a los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías.

16. Hazel Smith estudia el papel de los valores en la política exterior europea y considera que, si bien en ciertas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Véase H. Smith, *European Union Foreign Policy*, Pluto Press, Londres, 2002, pp. 270 y ss.

17. En donde se señala que «La Unión [...] propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas» y en la letra h) se prevé el objetivo expreso de «promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial».

18. Artículos I-11 a I-18.

19. La Unión debe justificar que es necesario actuar en el ámbito europeo, que es más eficaz, y que estamos ante un problema supranacional. Véase A. Mangas Martín y D. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 115.

20. Entre los que cabe destacar la ficha de impacto de la subsidiariedad, el mecanismo de alerta precoz y la posibilidad de que el Comité de las Regiones interponga un recurso ante el TJCE por considerar vulnerado el principio de subsidiariedad.

21. Protocolo nº 2 anexo al Tratado, por el que se establece una Constitución para Europa.

22. Véase E. Zapater Duque, *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 110 y ss.

23. En el artículo I-57 se incluye la voluntad de desarrollar una nueva política de vecindad basada en relaciones preferentes con los países vecinos y en los valores de la Unión.

24. Véase comunicación de la Comisión de 12 de mayo de 2004.

25. Véase A. Mangas Martín y D. Liñán Nogueras, *Instituciones...*, *op. cit.*, pp. 628 y ss.

26. El tema de las sanciones internacionales fue objeto de una regulación expresa en el artículo 301 TCE introducido a partir de la reforma del Tratado de Maastricht.

27. Como señala M. López Escudero en su artículo «La delimitación competencial en la vertiente exterior de la unión económica y monetaria», en D. Liñán Noguera, dir., *La reforma de la delimitación competencial...*, *op. cit.*, p. 159, «...dado que las cuestiones económicas y monetarias aparecen imbricadas y mezcladas, los Estados no van a aceptar una proyección exterior de la zona euro sometida a un régimen de competencia comunitaria exclusiva y representación centralizada». «Por otra parte, los Estados que no forman parte de la zona euro no han transferido a la CE ni siquiera en el ámbito interno sus competencias monetarias, lo que descarta la transferencia de sus competencias monetarias exteriores».

28. Véase A. Cebada Romero, «La redefinición de la política comercial común en el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la UE*, 2001, nº 212, pp. 12-21.

29. La Comisión consideraba que los servicios entraban dentro del ámbito de la política comercial común recordando que el propio TJCE había reconocido que el carácter abierto de dicha política se opone a que el comercio de servicios sea excluido de entrada y por principio del ámbito del artículo 113 TCE. Véase Dictamen 1/75 y 1/78 del TJCE (punto 41).

30. Véase, por ejemplo, L. N. González Alonso, «La política comercial común (II)», en M. López Escudero y J. Martín Pérez de Nanclares, coords., *Derecho Comunitario Material*, 2000, McGrawHill, Madrid, pp. 426-439; y también

los artículos de J. Díez-Hochleitner, «El sistema competencial comunitario ante la CIG'04: los trabajos de la Convención» y de J. Roldán Barbero, «La delimitación de competencias en las relaciones exteriores de la Unión Europea», ambos en la obra de D. Liñán Nogueras, dir., *La reforma de la... op. cit.*

31. Dictamen 1/94 relativo al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, de 15.11.1994. Rec. I-5267.

32. Véase P. Vigneron y A. Smith, «Le fondement de la compétence communautaire en matière de commerce international des services», *Cahiers de Droit Européen*, 1992, p. 515.

33. Razonamiento que deriva de la sentencia «AETR» del 14.7. 1976 y del Dictamen 1/76 de 26.4.1977 relativo al Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior (Rec. p. 741).

34. Párrafo 77.

35. Con el mismo argumento del carácter parcial de la armonización comunitaria en materia de propiedad intelectual.

36. Párrafo 108.

37. Véase R. Torrent Macau, «El futuro de la Unión Aduanera visto desde sus entrañas, la unión aduanera», *Revista Española de Derecho Europeo*, 2002, octubre-diciembre, nº4, pp. 603-630.

38. Véase Y. Gautier e I. Lianos, «Le Traité de Nice et les relations extérieures. La revision de l'article 133: une revision à haute risque?», en V. Constantinesco, Y. Gautier y D. Simon, dirs., *Le Traité de Nice. Premières analyses*, Centre d'études internationales et européennes de l'Université Robert Schuman, Estrasburgo, 2001, pp. 175-204.

39. La unanimidad se exige para la adopción de decisiones cuando el acuerdo contenga disposiciones para las que se requiere la unanimidad en la adopción de normas internas o cuando tal acuerdo se refiera a un ámbito en el que la Comunidad todavía no haya ejercido sus competencias en el ámbito interno o bien cuando se refiera a la negociación de un acuerdo de carácter horizontal.

40. La conclusión de acuerdos mixtos se impone en ámbitos cualificados como de competencia compartida y cubre el ámbito de los servicios culturales y audiovisuales, los servicios de educación, así como los servicios sociales y de salud humana.

41. Se incluye una excepción general que excluye la posibilidad de celebrar acuerdos si engloba disposiciones que excedan de las competencias internas de la Comunidad, en particular por tener como consecuencia una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en un ámbito en el que el Tratado excluya dicha armonización (por ejemplo en los ámbitos de educación, formación profesional, cultura y salud pública).

42. Posición que es defendida por el Servicio Jurídico del Consejo.

43. En el apartado 5 del artículo 133 se establece que «lo dispuesto en el

presente apartado no afectará al derecho de los Estados miembros de mantener y celebrar acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales, siempre y cuando dichos acuerdos respeten el derecho comunitario y los demás acuerdos internacionales pertinentes».

44. Véase R. Torrent Macau, «La acción exterior de la Unión», *op. cit.*, pp. 425 y ss.

45. Véase la crítica de Ramon Torrent a la redacción acordada finalmente en el Tratado de Niza sobre el artículo 133 del TCE en «El futuro de la Unión Aduanera...», *op. cit.*

46. Véase el Informe final del Grupo VII «Acción exterior», *op. cit.*, p. 17.

47. Como señala Ramon Torrent, aunque hay riesgos de interpretaciones diversas, lo lógico sería entender que la Unión será la única competente para negociar y celebrar acuerdos internacionales, pero en el ámbito de sus competencias y respetando los compromisos asumidos por la Comunidad, los Estados seguirán siendo competentes para producir normas internas. R. Torrent Macau, «La acción exterior de la Unión», *op. cit.*, p. 427.

48. Véase M. Cremona, «The Draft Constitutional Treaty: external relations and external action», *Common Market Law Review*, 2003, n° 6, pp. 1.347-1.366, en especial la p. 1.349.

49. WT/MIN (01) DEC/1 del 20 de noviembre de 2001.

50. Artículo I-12.

51. Las correspondientes bases jurídicas de los ámbitos incluidos en esta categoría competencial prevén que «la ley o ley marco europeos establecerá medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

52. Así por ejemplo en el artículo III-267 (4), en relación con la sección «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración», se establece que «La ley o ley marco europea podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros», y también en el artículo III-272 en relación con las medidas de prevención de la delincuencia.

53. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: mercado interior, política social, cohesión económica, social y territorial, agricultura y pesca (con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos), el medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes, las redes transeuropeas, la energía, el espacio de libertad, seguridad y justicia y los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública.

54. Tal efecto ya existe actualmente en base a la jurisprudencia del TJCE;

véase J. Hochleitner, «El sistema competencial comunitario ante la CIG'04...», *op. cit.*, p. 43.

55. Las siete sentencias pronunciadas por el TJCE el 5 de noviembre de 2002 en relación con la celebración por varios Estados miembros de acuerdos sobre el transporte aéreo resumen el alcance de su jurisprudencia en la materia y se afirma que: «Es necesario determinar [...] en qué circunstancias puede verse afectado o alterado el alcance de las normas comunes por las obligaciones internacionales consideradas y, por tanto, en qué condiciones adquiere la Comunidad una competencia externa como consecuencia del ejercicio de su competencia interna»; ello ocurre cuando «las obligaciones internacionales están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las normas comunes» (efecto AETR) o «dentro de un ámbito ya cubierto en gran medida por tales normas» (Dictamen 2/91). En tal caso, los Estados miembros no pueden contraer obligaciones internacionales al margen de las instituciones comunes, aunque no exista ninguna contradicción entre éstas y las normas comunes.

56. Apartados 3 y 4 del artículo I-14.

57. Véase en este sentido D. N. Triantafyllou, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne. Présentation critique de ses choix clés*, Bruselas, Bruylant, 2003, p. 44.

58. Principio que se ha introducido en el artículo I-6 del Tratado constitucional.

59. Artículo III-292, apartado d.

60. Existía un gran consenso sobre la necesidad de integrar el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto general comunitario, para que estuviera sometido a los mismos procedimientos aplicables a los demás ámbitos de asistencia financiera, pero finalmente ello no se ha reflejado en el Tratado constitucional.

61. En realidad los fondos de la UE representan una proporción considerable de la ayuda mundial total (10 %), pero la suma de presupuestos nacionales de los Estados miembros representa un porcentaje mayor (45 %), lo que en su conjunto es un 55 % de la AOD mundial.

62. Los tratados actuales no mencionan explícitamente la ayuda humanitaria; sin embargo se utilizó el fundamento jurídico del artículo 179 (cooperación al desarrollo) para adoptar el Reglamento 1257/96 que define la política comunitaria de ayuda humanitaria.

63. Véase A. Mangas Martín y D. Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho...*, *op. cit.*, p. 628.

64. Dado que se ha mantenido la competencia horizontal para armonizar las legislaciones estatales en los artículos III-172 y III-173 en términos equivalentes a los actuales artículos 94 y 95 TCE, tal disposición sólo podrá aplicarse respecto a estas acciones de apoyo si los principales objetivos, contenido y efec-

tos perseguidos por las medidas de armonización hacen referencia al funcionamiento del mercado interior.

65. Hochleitner sostiene que la competencia de la UE en el ámbito de la PESC puede ser calificada —hoy por hoy— como de coordinación. Véase J. Díez-Hochleitner, «Las competencias de la Unión en el proyecto de Constitución», en J. Pueyo Losa, dir., *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2004, pp. 193-233, en especial la p. 207.

66. Su especificidad institucional se analiza en el capítulo 3 de la presente obra.

67. Véase el artículo III-376.

68. Véase D. N. Triantafyllou, *Le projet constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 104.

69. Informe final del Grupo VII «Acción exterior», *op. cit.*, p. 25.

70. La guerra de Irak dividió a los Estados miembros y generó un importante clima de desconfianza entre los convencionales, y fue uno de los principales temas de discordia durante los debates de la Convención.

71. La CIG ha presentado dos fases bien diferenciadas separadas por un intermedio de tres meses: una fase bajo la presidencia de Italia (octubre-diciembre de 2003) y la otra bajo la presidencia de Irlanda (abril-junio de 2004). A pesar del fracaso de la primera fase, debe señalarse la importancia que tuvo el Cónclave de Nápoles de 28 y 29 de noviembre, especialmente para el desarrollo de la política de seguridad y defensa, lo que facilitó que en la segunda fase de la CIG se lograsen avances sustanciales en la materia. Véase la edición preparada por F. Aldecoa Luzárraga, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Biblioteca Nueva, Madrid, Real Instituto Elcano, 2004, pp. 36 y ss. y también la «Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea», 29 de abril de 2003, en <http://www.elysee.fr>

72. Véase R. García Pérez, «La PESD en el proyecto de Tratado constitucional», en J. Pueyo Losa, dir., *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2004, pp. 295-321.

73. Ámbitos desarrollados en el capítulo 5 de esta obra, dedicado a la política común de seguridad y defensa.

74. Previa decisión por unanimidad del Consejo Europeo, en cuyo caso se recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus normas constitucionales.

75. Sobre el significado para Irlanda del establecimiento de la PESC, véase P. Keatinge, «Common Foreign and Security Policy», en P. Keatinge, ed., *Maastricht...*, *op. cit.*, pp. 64-75.

76. Así, Dinamarca presentó una declaración en la que informaba al resto de Estados de la Unión Europea sobre su decisión de no «participar en la elabo-

ración y aplicación de las decisiones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa». Véase Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia, parte B, anexo I (Decisión de los jefes de Estado y de gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a determinados aspectos planteados por Dinamarca en relación con el Tratado de Unión Europea)*, Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992, *DOCE*, serie C, n° 348, 31-12-1992.

77. Durante los primeros años de vigencia del TUE, Irlanda se mantuvo al margen de la política de seguridad y defensa de la Unión, salvaguardando su tradicional posición de neutralidad en relación con la cooperación internacional en materia de seguridad, aunque actualmente ya participa plenamente en las decisiones de la PESC. Por su parte, Dinamarca, que durante las negociaciones se mostró contraria a la inclusión de la defensa en el ámbito material de la PESC, tuvo que recurrir a este precepto para lograr la aprobación del referéndum que le permitió la ratificación del TUE. Por ello, los daneses han decidido autoexcluirse en la adopción y ejecución de decisiones relativas a la defensa de la Unión.

78. El análisis de los procedimientos de adopción de decisiones, así como del mecanismo de la abstención constructiva y de los supuestos en los que las decisiones pueden ser aprobadas por mayoría cualificada, se analizan en el tercer apartado del capítulo 3 de esta obra.

79. El artículo IV-444 incluye dicho procedimiento de revisión simplificada señalando que «Cuando la parte III disponga que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso».

80. Propuesta por Javier Solana y adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003.

81. En esta línea véase N. Fernández Sola, «La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea», *Revista de Estudios Políticos*, 2003, n° 119, pp. 381-416, en especial la p. 382.

82. En relación con algunas políticas comunitarias, la vertiente externa es sumamente relevante, como, por ejemplo, en la política agrícola, pesquera, de transportes, medio ambiente, etc.

83. Artículo III-282 (2).

84. Desde la sentencia AETR de 31 de marzo de 1971 sabemos que, a pesar del principio de atribución de competencias, la Comunidad puede concluir acuerdos internacionales con terceros países basándose no sólo en las disposiciones del Tratado que le otorgan una competencia expresa, sino igualmente en las competencias que derivan implícitamente del sistema del Tratado, es decir, de otras disposiciones o de actos adoptados por las instituciones.

85. Véase N. Fernández Sola, «La política exterior y la proyección...», *op. cit.*, p. 398.

86. Véase D. Simon, *Le système juridique communautaire*, 3ª ed., París, PUF Droit, 2001, p. 144.

87. R. Torrent Macau, «Comentario a las sentencias de 5 de noviembre de 2002 relativas a los acuerdos *open skies*», *Revista Jurídica de Catalunya*, 2003, nº 3, pp. 298-303.

88. Véase el Informe final del Grupo VII «Acción exterior», *op. cit.*, punto 4, p. 14.

89. En el Dictamen 1/76 de 26.4.1977, sobre el proyecto de acuerdo relativo a la creación de un fondo europeo de inmovilización de la navegación interior (p. 755), se reconoce que la competencia exterior queda sujeta a una doble condición: la existencia de una competencia interna dirigida a permitir la realización de uno de los objetivos del Tratado y la necesidad de una acción internacional para la consecución de dicho objetivo. En el mismo sentido se pronuncia el TJCE en el Dictamen 2/91 de 19.3.1993 sobre el Convenio nº 170 de la OIT, pp. 1.061 y ss.

90. El Dictamen 1/94 citado, apartado 95, prevé tal competencia cuando ello se haya incluido en actos de derecho derivado.

91. En la sentencia de 31 de marzo de 1971, asunto AETR (as. 22/70, Rec. p. 263), se reconoce la competencia externa de la Comunidad cuando haya adoptado normas comunes que puedan verse afectadas por la actuación unilateral de los Estados.

92. Véase J. Díez-Hochleitner, «Las competencias de la Unión Europea...», *op. cit.*, pp. 244 y ss.

3. ¿Un marco institucional más coherente y eficaz para la acción exterior?

Montserrat Pi

Los objetivos de la reforma institucional en materia de acción exterior

Los debates en torno al sistema institucional y la toma de decisiones han sido una constante desde los inicios del proceso de construcción europea. No ha habido ninguna revisión de carácter general de los Tratados fundacionales que no incidiera en ellos. El actual doble reto de encontrar una arquitectura institucional más eficaz y más democrática ha sido un objetivo declarado desde el Acta Única hasta el vigente Tratado adoptado en Niza, pasando por las reformas de Maastricht y Amsterdam.

Este debate institucional tiene unos contornos propios en el ámbito de la acción exterior¹ de la Unión Europea. Ello es así, en primer lugar, debido a la ausencia de un paralelismo entre las funciones y los poderes de las instituciones en el ámbito interno y externo.² Como es sabido, la toma de decisiones en la Unión Europea se caracteriza por una pluralidad de procedimientos y los vinculados con las relaciones exteriores presentan especificidades que afectan a todas las instituciones que participan en ellos. A esta ausencia de paralelismo observable ya en el Tratado de la Comunidad Europea hay que añadir la diversidad funcional que conlleva la existencia de los llamados «pilares» de la Unión Europea. En efecto, a pesar de la unidad del marco institucional proclamada en el artículo 3 del TUE, el segundo pilar que regula la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) mantiene un reparto de poder, unos órganos propios y unos procedimientos de decisión diferentes al pilar comunitario, en una clara manifestación de la dualidad de lógicas a las que obedecen ambos: integración para lo comunitario, cooperación intergubernamental para la

PESC. No hay que olvidar, además, que también el tercer pilar, es decir, la cooperación judicial y policial en el ámbito penal, tiene una dimensión exterior con sus particularidades propias.

Todo lo anterior explica que si bien los objetivos generales antes mencionados de mayor eficacia y legitimidad democrática son predicables también en el equilibrio institucional y la toma de decisiones en la acción exterior, la necesidad de unidad y coherencia adquieren en este ámbito una significación especial. Ello, además, afecta no sólo al ámbito interno de la Unión, sino sobre todo a las relaciones de ésta con terceros Estados u otras organizaciones internacionales. En efecto, la fragmentación y dispersión se manifiestan también en la representación exterior de la Unión, en donde las funciones y poderes de las instituciones implicadas (Comisión y Consejo) y de los Estados miembros no siempre se hallan bien delimitadas, lo cual repercute negativamente en la visibilidad y la fuerza de la posición de la Unión en el ámbito de la escena internacional.

No es de extrañar, pues, que en el debate sobre la reforma de la Unión Europea que se inició después de Niza,³ la necesidad de aumentar la coherencia institucional y decisoria en el ámbito de la acción exterior haya tenido un papel destacado. Recordemos que en la Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea, adoptada por el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, se identificaba como uno de los grandes retos de la Unión Europea en los años venideros la definición de su papel en el mundo. En concreto, al abordar las reformas necesarias en el ámbito institucional se planteaban diversas preguntas relacionadas con la dimensión externa: «¿Cómo aumentar, por otra parte, la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el alto representante y el comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?».

La Convención europea, como es sabido, no creó ningún grupo de trabajo dedicado en general a la reforma institucional, que empezó a discutirse a partir de enero de 2003, con un protagonismo destacado del Praesidium. Sin embargo, la dimensión exterior de este debate sí fue objeto de una discusión propia en el seno del Grupo de Trabajo dedicado a la «Acción exterior» (Grupo VII).⁴ En efecto, en el informe final de dicho Grupo⁵ se recogen diversas recomendaciones directamente relacionadas con el papel de las instituciones tanto en la toma de decisiones como en la representación de la Unión. En todas ellas se declara un objetivo co-

mún: aumentar la coherencia y la eficacia. Este doble objetivo podría verse favorecido por la nueva estructura de la Unión en el Tratado constitucional.

Es innegable que la desaparición formal de los pilares representa una simplificación y debe ser aplaudida. El hecho de que se haya reunido en un único Título (el V), en la parte III, gran parte de las disposiciones relativas a la acción exterior⁶ de la Unión facilita su comprensión. Es igualmente positivo que dicho Título, en el que se desgranar los diferentes componentes de esta acción exterior, empiece con un capítulo que contiene disposiciones de aplicación general, enumerando los principios y objetivos comunes a toda acción exterior de la Unión y estableciendo la exigencia de coherencia entre todas las acciones de la Unión con dimensión externa. Hay que recordar, sin embargo, que dicha exigencia ya figura en los Tratados actuales, lo cual no siempre la ha garantizado en la práctica.⁷ Por otro lado, los objetivos señalados para la acción exterior siguen teniendo una formulación muy genérica. En la misma línea de sistematización, se ha hecho un esfuerzo por regular en un único artículo (el III-325) el procedimiento de adopción de los acuerdos internacionales, incluyendo incluso aquellos que entran dentro del ámbito de la PESC.

Asimismo, la desaparición de la Comunidad Europea y su sustitución por una única organización, la Unión, repercutirá en una clarificación y coherencia de su representación exterior, puesto que ahora se tratará de la representación de un único sujeto de derecho internacional.⁸

Ahora bien, es preciso no olvidar que la desaparición formal de los pilares no significa la «comunitarización» de la PESC, ni la desaparición de sus especificidades ni de una lógica propia, más intergubernamental, en relación con otras políticas de la Unión. Ello es especialmente evidente en el terreno institucional y en la adopción de decisiones.⁹

Formalmente, el carácter específico de la PESC (y, dentro de ella, de la Política de Seguridad y Defensa) se pone ya de manifiesto en la primera parte del Tratado, en la que el artículo I-40 regula las disposiciones particulares para ella, previsiones que se hallan después detalladas en la parte III, en el título dedicado a la acción exterior, que incluye un capítulo específico para la PESC (artículos III-294 a III-308). En dichas disposiciones, ni los poderes de la Comisión, ni la intervención del Parlamento Europeo, ni el control del Tribunal de Justicia, ni el sistema de votación en el Consejo son comparables con lo previsto para otros ámbitos de la acción exterior. Otra clara manifestación de la particularidad institucio-

nal de la PESC es la existencia de órganos propios que sólo intervienen en este ámbito, como el Comité Político y de Seguridad previsto en el artículo III-307.

Así pues, a pesar de la desaparición de los pilares, la PESC mantiene su arquitectura propia. Ello no es de extrañar, pues los Estados no están dispuestos a optar por una lógica de integración siguiendo el modelo comunitario en un campo tan sensible como el de la política exterior.¹⁰ Aquí los intereses nacionales son aún demasiado preponderantes y divergentes. Como señala Alberto Navarro, no se está buscando una política exterior *única* sino *común*, llamada a convivir con las políticas exteriores de los Estados miembros.¹¹ Esta realidad impone una lógica decisoria e institucional específica para este ámbito.

En definitiva, la acción exterior cubre un amplio espectro de actuaciones, para las cuales no todos los instrumentos son igualmente útiles ni en todas se produce el mismo grado de convergencia de los intereses nacionales, lo que justifica la pervivencia de la pluralidad de procedimientos. Partiendo de esta premisa, resulta esencial contar con mecanismos que garanticen la coherencia y la eficacia de la acción exterior, y esto es lo que se ha pretendido básicamente con la actual reforma. A la primera de estas exigencias, la coherencia, responde la creación de la figura del ministro de Asuntos Exteriores y del Servicio Europeo de Acción Exterior. Por su parte, la discusión acerca de la eficacia se ha centrado en buena medida, aunque no únicamente, en los procedimientos de decisión y en particular en las reglas de votación del seno del Consejo. Ambos objetivos, coherencia y eficacia, así como visibilidad, han estado presentes en el intento de dar a la Unión Europea una única voz en su representación exterior. Por el contrario, como analizaremos en último lugar, destaca el escaso interés que se ha demostrado en otro de los objetivos clásicos de toda reforma institucional europea: la democratización.

Una tentativa para reforzar la coherencia: la figura del ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio de Acción Exterior

La creación del ministro de Asuntos Exteriores es la novedad institucional más importante en el ámbito de la acción exterior. Como es sabido, el Tratado de Amsterdam asignó al secretario general del Consejo la fun-

ción de alto representante de la PESC, con la misión de asistir al Consejo, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas, y dirigiendo en nombre del Consejo el diálogo político con terceros. Se limita, pues, a los asuntos propios de la PESC. Paralelamente, la Comisión, y en concreto el comisario encargado de las relaciones exteriores, tiene importantes poderes, incluidos los de representación, en el ámbito de las relaciones exteriores reguladas en el primer pilar. Ya en la Declaración de Laeken, una de las preguntas que se formulaba como eje del debate versaba sobre cómo aumentar la sinergia entre el alto representante para la PESC y el comisario encargado de las relaciones exteriores. En la Convención se instaló un amplio consenso respecto a esta necesidad como garantía de la coherencia de la acción exterior.¹²

En el informe final del Grupo de Acción exterior se recogen las diversas opciones barajadas durante los debates, que traducen la tensión entre una visión más intergubernamental, tendente a reforzar la figura actual del alto representante vinculado al Consejo, y la más comunitaria, favorable a su inclusión en la Comisión.

La primera de las propuestas recogidas en el informe consistía en conservar las dos figuras existentes, es decir, el alto representante y el comisario, pero incrementado los mecanismos de colaboración entre ambos. Entre otros, se planteaba la asistencia del alto representante a las reuniones de la Comisión que traten temas de acción exterior, la posibilidad de presentar al Consejo iniciativas conjuntas y una mayor cooperación entre sus servicios. Una amplia mayoría de miembros del Grupo de Trabajo consideraba, en cambio, que dicho planteamiento resultaba insuficiente. Aquellos que querían una innovación más ambiciosa recomendaron, como segunda opción, la plena integración de las funciones del alto representante de la PESC en la Comisión. El argumento principal radicaba en la defensa del método comunitario como el más eficaz y en el hecho de que la fusión daría a la Unión un centro único de elaboración de políticas, sin perjuicio de que la toma de decisiones pudiera contemplar procedimientos diversos y reconociendo además la especificidad de la Política de Seguridad y Defensa. Esta opción resultó ser minoritaria en el grupo, que se decantó mayoritariamente por una tercera posibilidad, que puede verse como una transacción entre las dos primeras. Consiste en proponer la fusión en una misma persona¹³ de las funciones que actualmente ostentan el comisario de relaciones exteriores por una parte

y el representante PESC por otra, pero manteniendo un estatuto diferenciado y unos procedimientos también diferentes para las cuestiones PESC y las relaciones exteriores comunitarias. De esta manera se daría satisfacción a la voluntad de evitar solapamientos entre los dos cargos actuales y de acercar la figura del alto representante a la Comisión,¹⁴ pero reconociendo al tiempo la lógica propia, más intergubernamental, de la PESC.

El Praesidium hizo suya la propuesta del grupo y la incluyó desde el principio en los borradores que presentó al plenario de la Convención sobre el diseño institucional, con el nombre de ministro de Asuntos Exteriores. Aunque con algunos retoques que fueron introduciéndose en las sucesivas versiones, lo esencial de la figura gozó de un amplio consenso y se recogió en el texto final del Proyecto. En la CIG, algunos Estados pusieron de manifiesto la necesidad de clarificar algunas cuestiones que no quedaban suficientemente perfiladas en el Proyecto de la Convención, y otros mostraron ciertas reservas, especialmente respecto a su denominación y al amplio alcance de sus misiones, sin discutir sin embargo la idea esencial subyacente.¹⁵

La configuración básica de la nueva figura del ministro de Asuntos Exteriores la encontramos en el artículo I-28. Según él, el ministro estará enclavado orgánicamente en la Comisión, donde ostentará el cargo de vicepresidente y se encargará en su seno de las relaciones exteriores, ámbito en el que estará sometido a los procedimientos y los principios propios de la Comisión.¹⁶ Sin embargo, las condiciones de su nombramiento y cese, así como su tarea en el campo de la PESC, no se rigen por los mismos criterios que el resto de los comisarios. En primer lugar, será nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con aprobación del presidente de la Comisión.¹⁷ A pesar de ello, nótese que el artículo I-27 especifica que se someterá, conjuntamente con el resto de miembros de la Comisión, al voto de investidura del Parlamento Europeo. Respecto a su cese, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento previsto para su nombramiento. Éste es también el procedimiento que deberá seguirse en caso de que el ministro presente su dimisión a instancias del presidente de la Comisión, lo cual no clarifica cuál será en la práctica el papel del Consejo Europeo en éste supuesto. Siguiendo con los casos en que el ministro puede ser cesado de su cargo, el artículo I-26 especifica que de prosperar una moción de censura contra la Comisión el ministro deberá dimitir del cargo que ejerce en ésta. Por tanto, parece que seguirá ostentando sus tareas no relacionadas

con las competencias de la Comisión (léase PESC), lo cual tampoco se entiende mucho en la práctica, pues resulta incoherente con la idea de fusión de cargos.

En cuanto a sus funciones, ya hemos dicho que le incumbirán las responsabilidades de las relaciones exteriores que son competencia de la Comisión. Es evidente que asumirá el ámbito de actuación del actual comisario de relaciones exteriores. En cambio, está por ver cómo se materializará la coordinación con las demás «carteras» que también tienen una dimensión exterior, tanto aquellas que tradicionalmente se engloban dentro de la llamada «familia relex» (es decir, comercio, desarrollo, ampliación, ayuda humanitaria), como las otras en su vertiente externa (por ejemplo transportes, medio ambiente o la de asuntos económicos y financieros, que asume la representación de la Comisión en las instancias financieras y económicas internacionales y las relaciones con terceros países en este ámbito).

Al respecto cabe señalar que el informe final del Grupo de Trabajo de la Convención sobre Acción Exterior incluyó la propuesta de creación de un punto de coordinación en la Comisión de todas sus actividades con proyección exterior,¹⁸ coordinación que lógicamente debería asumir el nuevo ministro. La delimitación práctica de dicha coordinación será tarea del presidente de la Comisión. Por el momento, lo único que puede decirse es que la nueva Comisión conserva cuatro comisarios encargados de cuestiones relacionadas directamente con las relaciones exteriores y que el presidente de la Comisión, Barroso, ha asumido también la presidencia del grupo de comisarios de relaciones exteriores,¹⁹ del cual será vicepresidente el comisario de Relaciones Exteriores, como muestra de la importancia política que va a otorgar a la coherencia de la actuación exterior de la Comisión y para preparar la llegada del ministro de Asuntos Exteriores.

El ministro de Asuntos Exteriores, asimismo, estará al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común, ámbito en el que no está sujeto a la Comisión sino que actúa como mandatario del Consejo. Esta doble función, para cuya designación se ha generalizado la expresión «doble sombrero»,²⁰ está en la base de la misión que le encomienda el artículo I-28 de velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Sus poderes en el ámbito de la PESC son muy amplios, y desbordan claramente los del actual alto representante. En efecto, abarcan tanto la función de iniciativa, de ejecución, de coordinación con los Estados miembros y de

representación. Será el presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, formación que finalmente se ha «independizado» del Consejo de Asuntos Generales y que será la única de todas las formaciones del Consejo de la Unión que contará con una presidencia permanente. Ambas novedades pueden repercutir positivamente en la coherencia y eficacia de dicha institución.²¹ Su tarea al frente de esta formación del Consejo debería permitir que el nuevo ministro tuviera un importante papel de mediador y de motor de la política exterior.²² Será también quien asegure las relaciones con el Parlamento Europeo en esta materia (art. III-304).

La nueva figura del ministro ha sido objeto de valoraciones diversas, desde las más favorables hasta las más críticas o al menos escépticas. En el capítulo de los haberes, se ha señalado que si bien no es en sí mismo suficiente para crear una auténtica política exterior de la Unión, podrá contribuir de manera determinante a su nacimiento.²³ Puede considerarse asimismo que representa un avance en visibilidad de cara a la ciudadanía y en unidad hacia el exterior.²⁴ También se ha afirmado que puede verse como una forma positiva de superar la división entre el método comunitario y el intergubernamental.²⁵

En el plano de las críticas, se ha puesto especialmente de manifiesto la ambigüedad y la dificultad de su doble anclaje orgánico entre la Comisión y el Consejo. En la arquitectura institucional comunitaria, Consejo y Comisión obedecen a dos lógicas y dos razones de ser distintas: la intergubernamental y la comunitaria, por lo que no resultará fácil actuar como mandatario del Consejo pero dentro de la Comisión. Su posición en el colegio de comisarios puede ser delicada, al menos hasta que no estén bien delimitadas sus funciones en el desempeño de la coordinación de todas las competencias de la Comisión que tengan una dimensión externa. También será preciso clarificar cuál es su cometido, en tanto que vicepresidente de la Comisión, respecto aquellas decisiones de política exclusivamente interna (¿participará y votará en todas las reuniones de la Comisión?). Por no hablar de la necesidad de perfilar su relación con el presidente de la Comisión, especialmente en lo que atañe a la representación exterior.

Más allá de las dificultades que este doble anclaje pueda comportar para el desempeño de sus tareas, se han expresado también temores tanto de una intromisión intergubernamental en la Comisión (se han utilizado expresiones como «submarino» o «quintocolumnista» del Consejo en la Comisión,²⁶ que encuentran un fundamento en el propio Tratado, pues-

to que el artículo I-28 especifica que el ministro estará sometido al funcionamiento propio de la Comisión, en el ámbito de sus competencias, en la medida en que ello resulte compatible con sus tareas como mandatario del Consejo) como de una excesiva «comunitarización» de esta figura, que puede acarrear recelos y desconfianza por parte de los Estados.²⁷ El hecho de que ya se haya decidido que será Javier Solana quien ostente este cargo a la entrada en vigor del Tratado, puede interpretarse como un gesto tranquilizador en este sentido.²⁸ Contar con la confianza de los Estados resultará imprescindible para que pueda ejercer de manera eficaz la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores. Para decirlo en palabras de Ramón Torrent:

No sería de extrañar, pues, que se acabara en el peor de los mundos: con un vicepresidente de la Comisión/ministro de Asuntos Exteriores que fuera visto aún más como un extraño por los gobiernos de los Estados miembros que el actual representante para la PESC sin ser visto como un colega por parte de sus colegas de la Comisión (y de los servicios que dependen de ellos).²⁹

En cualquier caso, está claro que el ministro de Asuntos Exteriores acumulará una amplia suma de responsabilidades y tareas, quizás excesiva,³⁰ que exigen dotarle de los recursos necesarios. Según el artículo III-296, en el ejercicio de su mandato, el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se apoyará en un Servicio Europeo de Acción Exterior. Es ésta otra de las novedades importantes del Tratado constitucional en materia de acción exterior. Se recoge, por fin, una vieja aspiración del Parlamento Europeo, que desde el año 2000 viene pidiendo la creación de un servicio diplomático europeo.³¹

Este Servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. Dicha composición traduce la voluntad de integrar los diferentes actores que intervienen en la acción exterior de la Unión, reconociendo a ésta como una suma de lo comunitario, lo intergubernamental y lo estatal. Para Aldecoa responde al concepto de «diplomacia común», que asocia a las instituciones comunes con las administraciones nacionales.³² Su existencia debe valorarse muy positivamente, tanto des-

de la óptica de la coherencia y eficacia en la elaboración de la política exterior, como de la unidad y visibilidad en la representación ante terceros. Sin embargo, esta valoración positiva inicial podría verse desvirtuada en función de las opciones que se tomen para el diseño de este Servicio.

La organización y funcionamiento de dicho Servicio se establecerá mediante decisión europea del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión. Su establecimiento no será fácil³³ y no sólo porque exige coordinar instituciones diferentes y Estados sino porque también tendrá implicaciones en el interior de cada institución. Por ejemplo, en el caso de la Comisión puede optarse por organizar el Servicio alrededor de lo que hoy se llama «familia relex» (direcciones generales de relaciones exteriores, comercio, desarrollo, ampliación, Europeaid, ayuda humanitaria) o por el contrario teniendo en cuenta también a otras direcciones generales.³⁴ En el caso del Consejo, básicamente se implicaría la estructura del alto representante (la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida) y la Dirección general de relaciones exteriores del Secretariado del Consejo. En cuanto a los Estados, deberá precisarse la participación en el Servicio de ministerios distintos al de relaciones exteriores.

Por otro lado, la decisión que deberá adoptar el Consejo tendrá que concretar también las funciones de este Servicio. En coherencia con su composición y con la figura del ministro de Asuntos Exteriores, debería ocuparse tanto de asuntos en materia de PESC como en los ámbitos que incumben a la Comisión. Ahora bien, esta opción puede verse dificultada por el hecho de que el Tratado contempla la creación de este Servicio Europeo de Acción Exterior en el artículo III-296, es decir, dentro del capítulo relativo a la PESC. Hubiese sido preferible ubicar la referencia a este Servicio en alguna disposición de carácter común a toda la acción exterior.³⁵ Si se limita su actuación al campo de la PESC se habrá perdido una gran oportunidad de avanzar hacia una auténtica política exterior de la Unión. En cualquier caso, debería regularse cuál será la relación de dicho Servicio con los demás miembros de la Comisión³⁶ y también con el presidente del Consejo Europeo, que ejerce la representación de la Unión en materia PESC. Asimismo sería conveniente que se evitaran solapamientos con otros órganos existentes, como por ejemplo el Comité Político y de Seguridad, que el artículo III-307 del Tratado constitucional mantiene.

En definitiva, es obvio que en el diseño del Servicio podrán aflorar

de nuevo las tradicionales tensiones entre «lo comunitario» y «lo intergubernamental». Que se cumplan las expectativas de coherencia y consistencia que ha generado su creación dependerá del acierto en establecer una organización operativa y equilibrada. De ello puede depender también en buena medida la capacidad de influencia política del ministro de Asuntos Exteriores.³⁷

Pocas novedades en la eficacia de la adopción de decisiones

En el mandato del Grupo de Trabajo de la Convención sobre Acción Exterior figuran las siguientes preguntas: «¿Cómo lograr que el proceso decisorio permita a la Unión ampliada actuar de forma rápida y eficaz en la escena internacional? ¿En qué medida el recurso al método comunitario podría extenderse a otros ámbitos de acción y aumentar su eficacia? ¿Cómo podría flexibilizarse la regla de la unanimidad?».

Estas preguntas ya dejan entrever que la principal preocupación respecto a la toma de decisiones se centró en la PESC. De hecho, el único asunto fuera de este ámbito que fue objeto de modificaciones sustanciales fue la política comercial en relación con la extensión de la regla de la mayoría cualificada.

En efecto, el comisario Pascal Lamy³⁸ intervino ante el Grupo de Trabajo e hizo hincapié en que en materia de política comercial³⁹ no todas las decisiones se pueden adoptar por mayoría cualificada, lo cual puede ser un impedimento para la eficiencia de la Unión en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales. El Grupo de Trabajo se hizo eco de dicha opinión y constató la existencia de una amplia opinión favorable a la extensión de la mayoría cualificada. El proyecto presentado por la Convención, sin embargo, mantuvo la unanimidad para aquellos acuerdos relativos al comercio de los servicios que impliquen desplazamiento de personas y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, cuando dichos acuerdos contengan disposiciones que requieran la unanimidad para la adopción de normas internas. Asimismo el Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y celebración de acuerdos en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales cuando éstos puedan afectar negativamente a la diversidad cultural y lingüística de la Unión.

En la CIG se han añadido nuevos supuestos de unanimidad, además de los ya mencionados: inversiones extranjeras directas y acuerdos en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos. Se trata, en definitiva, de reconocer que si no hay una política común interna los Estados también quieren reservarse su poder de veto en los acuerdos internacionales al respecto.

En el campo de la PESC, las instituciones que representan a los Estados siguen ocupando, como ahora, un lugar central en el proceso decisorio. En el artículo I-40 se establece que la política exterior y de seguridad se elaborará por el Consejo Europeo, que es quien determina los intereses estratégicos de la Unión y fija los objetivos de la PESC, y por el Consejo de la Unión, que elaborará la política dentro de este marco previamente fijado por el Consejo Europeo. Ello se concreta posteriormente en el artículo III-295 que establece: «Basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo adoptará las decisiones europeas necesarias para definir y aplicar la política exterior y de seguridad común». Partiendo de esta premisa, las discusiones se centraron en cómo mejorar la fase de iniciativa y, sobre todo, en la extensión de la regla de votación por mayoría cualificada como forma de adopción de decisiones en el Consejo. No ha habido apenas debate, en cambio, en torno al papel del Parlamento Europeo, cuestión que se examinará más adelante, ni tampoco respecto al control del Tribunal de Justicia, que sigue excluido de la PESC. Ello dificulta la creación de un cuerpo de obligaciones jurídicas bien delimitadas y eficaces en este terreno. La historia de los Tratados comunitarios ha demostrado la importancia de la contribución del Tribunal de Justicia al proceso de integración europea, algo que por ahora los Estados siguen descartando en materia de política exterior, obstaculizando así la concepción de la Unión como una «Unión de derecho» en su globalidad.

En el terreno de la iniciativa, la Comisión no tiene en la PESC su papel tradicional en el ámbito comunitario, en el que como es sabido intenta un *cuasimonopolio* de este poder, sino que lo comparte con los Estados miembros. De hecho, en la práctica, la incidencia de la Comisión en este terreno ha sido escasa.⁴⁰ El Tratado constitucional mantiene la posibilidad de que los Estados ejerzan la iniciativa, pero apuesta claramen-

te por la figura del ministro de Asuntos Exteriores, lo cual resulta plenamente lógico con la concepción de esta figura como una tentativa de construir una política exterior más coherente, a lo que deberá contribuir con sus propuestas. El ministro desplaza así a la Comisión que, a tenor del artículo III-299, pierde la facultad de plantear en solitario una propuesta. Se contempla, a cambio, la posibilidad de que el ministro ejerza su derecho de iniciativa con el apoyo de la Comisión. A ello hay que añadir las iniciativas conjuntas que ésta puede presentar al Consejo Europeo para la definición de los intereses y los objetivos estratégicos de la Unión.⁴¹ Se responde así a una petición planteada por Javier Solana y Chris Patten ante el Grupo de Trabajo de la Convención de introducir un nuevo tipo de iniciativa conjunta, que pudiera suponer un enfoque integrado de aspectos de política exterior e instrumentos de relaciones exteriores y que podría ser presentada conjuntamente por la Comisión y el alto representante. En el Grupo de Trabajo se sugirió que dichas iniciativas conjuntas gozarían de la legitimidad suficiente para permitir una votación sobre las mismas por mayoría cualificada. Esta idea no fue retenida, al igual que ocurrió con muchas otras que iban también en el sentido de restringir el uso de la unanimidad.

En efecto, éste es el terreno en el que menos se ha avanzado, a pesar de los amplios debates al respecto. Ya en el informe del Grupo de Trabajo queda claro que, a pesar de que muchos convencionales subrayaron el riesgo de inmovilismo que puede generar la exigencia de unanimidad en una Unión Europea ampliada, había una firme oposición a que la mayoría cualificada se convirtiera en la regla general en el ámbito PESC. Se argumentaba, como fundamento de esta postura, la dificultad para un Estado miembro de encontrarse en minoría en un asunto en el que estuvieran en juego sus intereses nacionales. Se añadía también que la regla de la mayoría cualificada pondría en evidencia ante terceros los desacuerdos internos, restando así eficacia a la posición internacional de la Unión Europea.

Finalmente, la opción más conservadora es la que ha prevalecido en el Tratado constitucional, que en el artículo I-40 establece que las decisiones se adoptarán por unanimidad. Ciertamente, dicha regla general tiene algunas excepciones o matizaciones destinadas a flexibilizarla, aunque su alcance es limitado, puesto que no cuestionan la premisa básica de que las opciones de principio deben ser consensuadas. En primer lugar, se prevé que el Consejo Europeo pueda adoptar por unanimidad

una decisión europea que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría en casos distintos a los ya previstos en el Tratado. Se trata de la llamada «pasarela», cuya trascendencia en la práctica está por demostrar, puesto que sigue dependiendo del acuerdo entre todos los Estados.

En segundo lugar, el artículo III-300 mantiene la llamada abstención constructiva, es decir que la abstención, acompañada de una declaración, implique que este Estado no está obligado a aplicar la decisión europea pero acepta que ésta se adopte y sea vinculante para la Unión. El Estado no obligado por la decisión debe abstenerse de cualquier acción que pueda entrar en conflicto con la acción de la Unión u obstaculizarla, es decir, mostrar una solidaridad, al tiempo que el resto de los Estados respetarán también la posición del Estado que se ha abstenido. Ahora bien, si el número de Estados que desea acogerse a esta opción llega a un tercio de los miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión. Por último, el mismo artículo III-300 también prevé que, como excepción a la regla general de la unanimidad, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada cuando adopte: a) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión europea del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión; b) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en respuesta a una posición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del ministro; c) una decisión europea por la que se aplique una decisión europea que establezca una acción o una posición común; d) una decisión europea relativa al nombramiento de un representante especial. Ahora bien, incluso en estos supuestos los Estados miembros no han querido renunciar a su veto. Así se dispone que: «Si un miembro del Consejo declara que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene intención de oponerse a la adopción de una decisión europea que se debe adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación». En este supuesto el ministro, en contacto con el Estado, intentará buscar una solución y podrá elevarse la cuestión al Consejo Europeo para que éste adopte una decisión europea por unanimidad.

No hay que olvidar tampoco el mecanismo de las cooperaciones reforzadas, que desde el Tratado de Niza es aplicable también a la PESC. En el Tratado constitucional⁴² se apuesta claramente por esta opción, al

suprimir los límites materiales que actualmente restringen las cooperaciones reforzadas al ámbito de la aplicación de acciones y posiciones comunes. Estas restricciones desaparecen y las cooperaciones reforzadas no encontrarán más límites que los derivados de la reglamentación general.⁴³ Ahora bien, se mantiene la existencia de un procedimiento específico para esta política de corte intergubernamental, ya que es el Consejo quien decide el establecimiento de una cooperación, a partir de la demanda de los Estados interesados, habiendo solicitado el dictamen del ministro de Asuntos Exteriores y de la Comisión. La decisión de autorización deberá tomarse por unanimidad. De esta manera se compensa la flexibilización de este mecanismo que supone la ausencia de límites materiales. Los Estados podrán vetar cualquier iniciativa que pudiera representar la creación de una especie de núcleo duro o de vanguardia en materia de política exterior o simplemente que implique una opción a la que se opongan. Una vez más, rige la premisa de que las posiciones de principio se fijan por consenso.

Sin duda, el mantenimiento de la unanimidad como regla general de adopción de decisiones en la PESC es uno de los aspectos más criticables del nuevo Tratado. Es una manifestación más de la falta de voluntad política de los Estados de compartir su soberanía en este terreno y constituye un obstáculo prácticamente insalvable para que la Unión Europea pueda tener una política exterior propia y activa. Bastará que sólo uno de los 25 Estados miembros ejerza su derecho de veto para que, por ejemplo, la Unión Europea no pueda distanciarse de las posiciones de Estados Unidos en un determinado conflicto internacional.

En el terreno de la adopción de decisiones hay que destacar, por último, que en una prueba más de la voluntad unificadora y sistemática de la reforma, se ha regulado en un único artículo el procedimiento para la conclusión de acuerdos internacionales. Pero, una vez más, la unificación es simplemente formal, puesto que el artículo III-325 recoge una pluralidad de procedimientos en función de la materia sobre la que verse el acuerdo que se quiera adoptar.⁴⁴

Así, en primer lugar, el derecho de iniciativa estará en manos de la Comisión o del ministro de Asuntos Exteriores en caso de que el acuerdo trate exclusiva o principalmente sobre la PESC. Nótese que la expresión «principalmente» puede permitir una intromisión del ministro en asuntos que hasta ahora eran competencia de la Comisión. Aunque el ministro sea su vicepresidente, no hay que olvidar la especificidad de su es-

tatuto y de los procedimientos a los que está sometido. En segundo lugar, la regla general hasta ahora imperante de que la Comisión es quien negocia los acuerdos bajo las directrices del Consejo ha dejado paso a una solución más flexible, que consiste en dejar en manos del Consejo la decisión sobre el negociador. Esta discrecionalidad tiene algunas excepciones, como los acuerdos de política comercial, que en virtud del artículo III-315 serán negociados por la Comisión. En tercer lugar, las diferencias afectan al papel del Parlamento Europeo, que oscila entre un poder de veto al necesitarse su aprobación para determinados acuerdos (acuerdos de asociación, de adhesión, que creen un marco institucional específico, que tengan implicaciones presupuestarias y que versen sobre materias para las que se requiera la aprobación del Parlamento), hasta la inexistencia de participación (acuerdos exclusivamente en materia PESC), pasando por una mera consulta (para el resto de acuerdos). Por lo que respecta a la conclusión del acuerdo, la competencia es en todo caso del Consejo, que decidirá por mayoría cualificada o por unanimidad, una vez más en función de la materia. Por poner sólo unos ejemplos, la unanimidad se requiere para los acuerdos de asociación o para los que versen sobre cualquier materia para la cual el Tratado prevea la unanimidad.

En definitiva, el artículo III-325 aporta una mejora técnica en la línea de la comprensión y la sistemática, pero no supone un gran avance desde la óptica de la simplificación de los procedimientos. La fractura entre lo comunitario y lo intergubernamental se mantiene, y el artículo no deja claro cuál va a ser el tratamiento de los acuerdos «mixtos», utilizando este término no en el sentido que le ha sido habitual hasta ahora sino para designar aquellos que contengan tanto previsiones en el ámbito PESC como en otras materias. Por ejemplo, se plantean dudas respecto a las competencias del Tribunal de Justicia sobre estos acuerdos. Recuérdese que el artículo III-376 sigue excluyendo la PESC del control jurisdiccional.⁴⁵ Por su parte, el artículo III-325, apartado 11, establece que el Tribunal podrá dictaminar, con carácter previo a su adopción, sobre la compatibilidad de los acuerdos previstos con el Tratado. En caso de dictamen negativo, el acuerdo no podrá entrar en vigor salvo modificación del Tratado. ¿Hay que entender que quedan excluidos de este control, a pesar de que no se diga expresamente, los acuerdos PESC?, ¿y aquellos que tengan un contenido «mixto»? Será el propio Tribunal el que deberá despejar estos interrogantes.

La representación exterior de la Unión Europea: ¿una única voz?

Las cuestiones que se han abordado en las páginas precedentes tienen que ver con las dificultades y las soluciones propuestas para posibilitar la formulación de una política exterior (o acción, en los términos del Tratado) más coherente y eficaz. Tienen, pues, una dimensión esencialmente interna. Ahora bien, la capacidad de la Unión Europea de influir en la esfera internacional exige también que ésta cuente con los medios de representación necesarios para dar visibilidad y trascendencia a su política. De acuerdo con el derecho vigente, la representación exterior de la Unión Europea topa con dos grandes debilidades. En primer lugar, la falta de un reconocimiento claro de su personalidad jurídica,⁴⁶ lo cual impide su actuación como sujeto de derecho internacional en todos aquellos ámbitos relativos a la PESC. Ese impedimento no se produce en los asuntos propios de los Tratados comunitarios, en los que sí ha habido un reconocimiento de personalidad jurídica internacional. De nuevo, pues, fragmentación en la acción exterior de la Unión entre sus dos grandes vertientes: la económica y la política.

Por otro lado, y relacionado con lo anterior, encontramos una pluralidad de actores implicados en la representación exterior de la Unión, lo cual complica su identificación y visibilidad en la escena internacional. Recordemos que en el ámbito comunitario la Comisión ejerce la representación exterior, mientras que en el ámbito PESC es el Estado quien cada semestre ejerce la presidencia del Consejo, con la asistencia de la Comisión y del Estado que vaya a desempeñar la presidencia siguiente. En la práctica, cada vez tiene un papel más destacado el alto representante.

A simple vista podría pensarse que la institución en el Tratado constitucional de la figura de un ministro de Asuntos Exteriores es el instrumento necesario para clarificar la representación exterior de la Unión. Sin embargo, una lectura atenta de las distintas disposiciones relevantes nos conduce a una conclusión más pesimista. En primer lugar, y como hemos visto en otros asuntos, se mantiene un tratamiento diferenciado para la PESC y para el resto de la acción exterior. En efecto, cuando el Tratado atribuye al ministro de Asuntos Exteriores la representación de la Unión, explícitamente la circunscribe al ámbito PESC, tal y como prevé el artículo III-296: «El ministro de Asuntos Exteriores representará a

la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común». Paralelamente, el artículo I-26, que regula las funciones de la Comisión, establece que la Comisión asumirá la representación exterior de la Unión, con excepción de la política exterior y de seguridad común.

Podría interpretarse que, *de facto*, esta disociación carecerá de trascendencia debido a la pertenencia, en calidad de vicepresidente, del ministro de Asuntos Exteriores a la Comisión, lo cual le llevaría a ejercer la representación en nombre de esta institución. Sin embargo, sólo la práctica nos dirá de qué manera se organiza, dentro de la Comisión, la coordinación de las diferentes tareas, y muy especialmente cómo se distribuyen las funciones de representación entre su presidente y el ministro. No olvidemos que el presidente de la Comisión es quien determina su organización interna y define sus orientaciones, y, fuera del ámbito PESC, el ministro está sometido a los principios y procedimientos propios de la Comisión. Por tanto, fuera del ámbito de la PESC, el ministro, en tanto que vicepresidente de la Comisión, podrá tener una actuación relevante y contribuir a mejorar la unidad de la acción europea, siempre que se encuentren mecanismos efectivos de coordinación con el presidente de la Comisión y el resto de comisarios implicados en la acción exterior. Por otro lado, no debe olvidarse que en la actualidad la especialización también rige en las relaciones internacionales, y no es necesariamente perjudicial que sigan siendo los comisarios de comercio o de medio ambiente, por poner un ejemplo, los que representen dichas políticas en la esfera internacional.

En el ámbito de la PESC, la figura del ministro supone un avance respecto a la situación actual en la medida en que sustituye el mecanismo de la presidencia y la troika, mucho más rígida y sometida a la rotación semestral.⁴⁷ En concreto, el Tratado establece que el ministro dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. Ello puede contribuir a una mayor visibilidad y comprensión para los ciudadanos y a una simplificación de las relaciones con los terceros países.⁴⁸ Sin embargo, también será necesario esperar a la práctica para poder valorar cómo se distribuyen los papeles respectivos entre el ministro y el presidente del Consejo Europeo. El establecimiento de un presidente estable para el Consejo Europeo, elegido por los miembros de esta institución para un mandato de dos años y medio reno-

vable, es otra de las novedades institucionales que tienen repercusión, aunque no exclusivamente, en el ámbito de la política exterior. En efecto, según el artículo I-22 del Tratado, «El presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del ministro de Asuntos Exteriores». La posibilidad de solapamientos entre ambas figuras no puede descartarse. Sigue, por tanto, habiendo una pluralidad de actores implicados en la representación exterior de la Unión Europea, aunque el instrumento del ministro tiene una potencialidad que, si se utiliza correctamente en la práctica, puede suponer un gran avance.

Un gran potencial hay que reconocer también al papel de las delegaciones de la Unión y al Servicio Europeo de Acción Exterior. El artículo III-328 establece que las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión. Estarán bajo la autoridad del ministro de Asuntos Exteriores y actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros. Además se alude a ellas en dos artículos (III-301 y III-306) para reforzar la necesidad de que se coordinen con los Estados miembros y garanticen el respeto y la ejecución de la PESC.

Los aspectos organizativos de dichas delegaciones lógicamente no son abordados en el Tratado y lo cierto es que plantean interrogantes cargados de interés desde el punto de vista del equilibrio institucional. En primer lugar, el hecho, éste sí exigido por el Tratado, de que se encuentren bajo la autoridad del ministro de Asuntos Exteriores, lo cual parece una previsión lógica y coherente, pero plantea la duda sobre el encuadre orgánico de las mismas o, dicho de otra manera, el papel de la Comisión en relación con dichas delegaciones.

Recuérdese que las delegaciones que existen actualmente en terceros países, a pesar de que a menudo se alude a ellas como delegaciones de la Comunidad o de la Unión, son en realidad delegaciones de la Comisión.⁴⁹ Parece lógico imaginar que dichas delegaciones se transformen en las delegaciones de la Unión, pero en este caso también parece previsible que la Comisión defienda sus prerrogativas actuales sobre ellas,⁵⁰ especialmente teniendo en cuenta que, como ya se ha dicho, el artículo I-26 le atribuye la función de representación exterior, con excepción de la PESC. Ciertamente, el ministro de Asuntos Exteriores es un vicepresidente de la Comisión, pero la pregunta radica en saber si cuando ejerza

su autoridad sobre las delegaciones está sometido o no al régimen de funcionamiento propio de la Comisión (colegialidad, reglas internas de procedimiento, etc.). Ello no queda claro a partir de las disposiciones del Tratado, puesto que la regla general, según la cual el ministro actúa como mandatario del Consejo en el ámbito PESC y plenamente integrado en la Comisión en el resto de supuestos, no conduce a una solución clara en este caso.

En efecto, puede deducirse de los artículos pertinentes que las delegaciones de la Unión asumirán la representación de la misma en cualquier ámbito de la acción exterior de la Unión. Ésta es, además, su principal virtud frente a la situación actual, en la que las delegaciones de la Comisión en terceros países se ocupaban preferentemente de temas económicos y las cuestiones PESC dependían de los Estados, aunque hay que señalar que en la práctica, en los últimos años, las delegaciones de la Comisión se han ido implicando cada vez más en temas políticos.⁵¹ De hecho, el artículo 20 del TUE obliga a que dichas delegaciones se coordinen con las embajadas de los Estados miembros para realizar análisis políticos y evaluaciones. Asimismo, dichas delegaciones pueden dar asistencia a cualquier institución de la Unión, incluidos el alto representante y la presidencia del Consejo. En definitiva, el funcionamiento de las delegaciones puede catalogarse como una cuestión global, cuyo tratamiento encaja mal con la filosofía de unidad orgánica pero dualidad funcional propia del ministro de Asuntos Exteriores. En el ejercicio de dicha tarea, el ministro deberá hacer gala de una gran habilidad, pues deberá contar con (y contentar a) Consejo y Comisión a la vez.

Se trata, en el fondo, de los mismos problemas que ya se han señalado anteriormente al abordar el establecimiento y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción exterior. De hecho, a pesar de que no se diga en el Tratado,⁵² lo lógico sería que dicho Servicio lo constituyera el personal de las delegaciones. La resolución de estas cuestiones será la prueba de fuego para valorar la voluntad real de incrementar la coherencia necesaria en la acción exterior para asegurar una presencia eficaz y creíble de la Unión Europea en la esfera internacional.

La gran asignatura pendiente: la democratización de la acción exterior

Al inicio de estas páginas se señalaba que la reforma institucional en el ámbito de las relaciones exteriores debía situarse en el contexto más genérico del debate sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea, al tiempo que presenta unos perfiles propios. Una de las cuestiones en donde se pone de manifiesto esta especificidad es en el tema del control democrático o, en términos más exactos, de los poderes de intervención y control del Parlamento Europeo en las decisiones relacionadas con la acción exterior.⁵³ En efecto, en el ámbito de las políticas internas el Parlamento Europeo ha sido el gran ganador de todas las reformas institucionales, desde el Acta Única Europea hasta el presente Tratado constitucional. Esta afirmación, en cambio, encuentra una importante excepción en el ámbito de la acción exterior, en el que sigue ostentando un rol marginal.

Ciertamente, en lo que han sido las relaciones exteriores dependientes del primer pilar, la intervención del Parlamento Europeo ha sido y es más relevante. En primer lugar, son muchos los acuerdos internacionales para los cuales es necesario su dictamen conforme, como los de adhesión o los de asociación, por poner sólo unos ejemplos, y en otros es consultado. La excepción, en este ámbito, la ha constituido siempre la política comercial, terreno en que el papel del Parlamento Europeo ha sido formalmente nulo según el Tratado aunque en la práctica, a través del conocido como Procedimiento Westerterp, recogido en el Reglamento interno del Parlamento Europeo, ha gozado de un cierto poder de información y opinión. En segundo lugar, no hay que olvidar que el Parlamento Europeo tiene amplios poderes presupuestarios y dispone de medios para poder controlar políticamente a la Comisión.

En el campo de la PESC, en cambio, la actuación prevista en el Tratado ha sido marginal, puesto que se le ha otorgado una capacidad de información y de consulta general, pero ninguna de control ni de intervención en las decisiones concretas. Sus poderes, pues, distan mucho de ser los que ostenta en el ámbito de las relaciones exteriores comunitarias. En efecto, el artículo 21 del TUE establece que la presidencia consultará al Parlamento sobre las opciones básicas de la política exterior y velará para que sean debidamente tomadas en cuenta. Según el mismo artículo, será informado regularmente sobre el desarrollo de dicha política,⁵⁴ sobre

la cual podrá plantear preguntas o formular recomendaciones al Consejo. Ello no ha impedido que el Parlamento intervenga dando su opinión sobre todas las cuestiones relevantes de la actualidad internacional por medio de una gama variada de instrumentos, tales como resoluciones, informes, audiencias y debates. Ninguna de estas vías, sin embargo, traduce una capacidad real de influir en las decisiones que toma el Consejo.

El Tratado constitucional no representa ningún avance sustancial en este ámbito. De hecho, ya en los trabajos de la Convención se puede detectar que ello despertó escaso interés, aunque estuvo presente en contribuciones escritas y en algunos informes que se presentaron a la Convención.⁵⁵ Al respecto, son plenamente reveladores los informes finales de los dos Grupos de Trabajo más implicados en esta materia, el Grupo VII sobre la Acción exterior y el Grupo VIII sobre Defensa.

Así, en el primero de ellos, en el apartado de recomendaciones podemos encontrar la siguiente afirmación: «El Grupo reconoce que las disposiciones actuales del artículo 21 del TUE en relación con la PESC son satisfactorias. Deberían completarse, sin embargo, para que la persona que desempeñe la función de AR participe en las tareas contempladas en el artículo 21 del TUE (la consulta sobre los aspectos y opciones principales, y la información sobre el desarrollo de la PESC)».⁵⁶

Por lo que respecta al Grupo de Trabajo sobre la política de defensa, en el informe final se recoge que el Grupo subrayó la importancia de asumir un control político adecuado de la política de seguridad y defensa, teniendo en cuenta la especificidad de este sector. En este sentido se recordó el derecho de información y de presentar recomendaciones del Parlamento Europeo, así como el control ejercido por los Parlamentos nacionales según sus respectivos ordenamientos, especialmente en materia de operaciones militares en el extranjero. Se propuso la celebración de reuniones periódicas entre las comisiones parlamentarias competentes de los Estados miembros para mejorar el intercambio de informaciones. Algunos miembros del Grupo sugirieron que sería conveniente la asistencia de miembros del Parlamento Europeo a dichas reuniones.⁵⁷

Como puede verse, a diferencia de otras cuestiones éste no es un asunto en el que los Grupos de Trabajo aporten medidas concretas de mejora, sino más bien algunos retoques menores que no varían en sustancia la posición del Parlamento Europeo.

En esta misma línea, el articulado final del Tratado no ha incluido ninguna sorpresa relevante. En materia de intervención en la toma de de-

cisiones, el único cambio destacable se produce en la política comercial, puesto que por primera vez se prevé formalmente la consulta al Parlamento Europeo. En el campo de la PESC, la novedad consiste en que el interlocutor del Parlamento dejará de ser la presidencia y será el ministro de Asuntos Exteriores, pero sus poderes serán los mismos. En efecto, a tenor del artículo I-40, párrafo 8, el Parlamento es consultado sobre las principales opciones y regularmente informado. Por su parte, el artículo III-304 encomienda dichas tareas al nuevo ministro. Dicho artículo sigue reconociendo al Parlamento su capacidad de formular preguntas y recomendaciones. Hay que añadir que el Protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales, en el marco de la cooperación interparlamentaria, prevé la posibilidad de organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en especial para debatir sobre cuestiones relacionadas con la política exterior y de seguridad común, incluida la defensa. Se especifica, sin embargo, que las contribuciones de dichas conferencias no serán vinculantes para los Parlamentos nacionales.

En el campo del control político tampoco hay novedades destacables. Respecto al ministro de Asuntos Exteriores, ya se ha dicho que es nombrado por el Consejo Europeo y se somete a la investidura colegial de toda la Comisión por parte del Parlamento. Dado el estatuto especial de dicho ministro, no hubiese sido descabellado prever también una intervención específica en su nombramiento para el Parlamento Europeo. Ya se ha comentado la particular disposición respecto a su cese en caso de moción de censura, puesto que afecta sólo a las responsabilidades que le incumben en el seno de la Comisión. Se trata, pues, de una cierta capacidad de control, claramente mejorable. Por lo que respecta al establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, se prevé que el Parlamento Europeo será consultado. En cuanto al presidente del Consejo Europeo, que interviene también como se ha visto en la representación exterior, no hay ningún control parlamentario.

En definitiva, pocos avances que justifican la afirmación de que el control parlamentario de la acción exterior de la Unión Europea sigue siendo la gran asignatura pendiente.⁵⁸ Prestar mayor atención al papel del Parlamento Europeo en la acción exterior podría contribuir no sólo a la democratización de la Unión Europea, sino también a crear consensos en una materia especialmente necesitada de ellos.⁵⁹

Notas

1. La expresión «Acción exterior» se utiliza en el sentido empleado, entre otros, por el Consejo de la Unión para el que «la acción de la Unión Europea se articula, en el ámbito exterior, en dos grandes apartados: el ámbito tradicional de las relaciones exteriores, que es competencia de la Comunidad Europea, y el nuevo ámbito de la PESC», *Informe sobre el funcionamiento de la Unión Europea*, Luxemburgo, OPOCE, 1995, p. 27. Esta terminología es también la que ha prevalecido en el Tratado constitucional.

2. Este aspecto es resaltado por P. Andrés Sáenz de Santamaría, «Proceso de decisión y equilibrio institucional en la acción exterior europea», en F. Mariño Menéndez, ed., *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III, BOE, 1998, pp. 85-112.

3. Hay que decir que en la Declaración relativa al futuro de la Unión adoptada en Niza no se hacía ninguna mención específica a la dimensión exterior de la Unión Europea, que en cambio un año después ocupó un lugar destacado en la Declaración de Laeken. Sí se hacía, sin embargo, una referencia genérica a la necesidad de «mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y sus instituciones», afirmación claramente pensada en clave interna.

4. Un buen número de las contribuciones escritas que se presentaron en este grupo se centró en cuestiones institucionales, muy especialmente la figura del ministro de Asuntos Exteriores. Véase sobre este tema F. Aldecoa Luzárraga, *El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea*, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, WP n° 3/2003, 15 de enero de 2003.

5. Informe final del Grupo VII «Acción exterior», de 16 de diciembre de 2002, CONV 459/02.

6. Aldecoa critica la utilización de esta terminología, por considerar que «Acción exterior» es mucho menos que una «política exterior», en *El debate sobre Política Exterior Común en..., op. cit.*, p. 10.

7. Cremona señala también la dificultad de armonizar los diferentes objetivos e intereses: M. Cremona, «The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action», *Common Market Law Review*, 2003, n° 6, pp. 1.347-1.366, en especial la p. 1.349.

8. Véase, al respecto, el capítulo 1 de esta obra.

9. Sobre la desaparición de los pilares véase S. Nutall, «On Fuzzi Pillars: Criteria for the Continued Existence of Pillars in the Draft Constitution», *CFSP Forum*, Fonet, 2004, vol. 2, n° 3, pp. 4-7.

10. Aunque en los debates de la Convención algunos Estados defendieron que se debería avanzar en dicha dirección.

11. A. Navarro González, *Perspectivas de la Política Exterior y de Segu-*

idad de la UE, intervención en el Foro permanente de reflexión Europa Futura el 6 de mayo de 2003, publicado por el Institut d'Estudis Autònoms y la Fundació Pi Sunyer, Barcelona, 2004, p. 22.

12. Resulta curioso que en sus intervenciones en el Grupo de Trabajo, tanto Javier Solana, alto representante, como Chris Patten, comisario de relaciones exteriores, consideraran que el sistema actual ya garantiza la coherencia (véase la intervención de Javier Solana ante el Grupo de Trabajo de Acción exterior, WD de 15 de octubre de 2002, p. 10.)

13. Se barajaron varios nombres: ministro de Asuntos Exteriores, secretario de Asuntos Exteriores, triunfando en el seno del Grupo el de representante exterior europeo, por ofrecer la ventaja de no corresponder a ninguna denominación utilizada en el ámbito nacional.

14. F. Serra Massansalvador, *La Constitución Europea y la PESC*, ARI nº 131/2004, Real Instituto Elcano, p. 2.

15. Sobre los cambios introducidos por la CIG véase F. Aldecoa Luzárraga, *La Conferencia Intergubernamental asume el proceso constituyente al hacer suya la Constitución para Europa*, documento de trabajo del Real Instituto Elcano, WP nº 44/2004, 7 de septiembre de 2004, p. 23.

16. El artículo I-26, cuando establece que la Comisión actuará con plena independencia y no recibirá ninguna instrucción de los gobiernos, hace una exclusión explícita al ministro de Asuntos Exteriores en su calidad de responsable de la PESC. En nuestra opinión, ello resulta innecesario puesto que el artículo I-28 ya especifica que el ministro se somete a los principios de la Comisión sólo cuando actúa dentro de sus competencias, pero es significativo del interés político de dejarlo claro.

17. Para Craig, en este doble encaje institucional se personifica la idea de que el poder ejecutivo en la Unión Europea está dividido entre el Consejo y la Comisión: P. Craig, *What Constitution does Europe Need? The House that Giscard Built: Constitutional Rooms with a View*, The Federal Trust for Education and Research, documento on-line, 26/03, p. 5.

18. Informe final del Grupo VII, «Acción exterior», *op. cit.*, p. 6.

19. En el que participará también el comisario encargado de los asuntos económicos y financieros.

20. Este término lo utiliza, entre muchos otros, F. Cameron en «An Assessment of the Draft European Constitution: CFSP/ESDP Provisions», *CFSP Forum*, Fonet, 2003, vol. 1, nº 3, pp. 15-17, en especial la p. 15. Por su parte, P. Andrés Sáenz de Santamaría lo denomina «nuevo Jano europeo», en «El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en E. Albertí Rovira, dir., *El proyecto de nueva Constitución europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 131-201, en especial la p. 195.

21. Thym ha señalado que la separación de la formación del Consejo de

Relaciones Exteriores y la de Asuntos Generales puede permitir a los ministros de Asuntos Exteriores concentrarse en el desarrollo de estrategias a medio o largo plazo: D. Thym, *The Institutional Balance of European Foreign Policy in the Treaty establishing a Constitution for Europe*, Walter Hallstein Institut, WHI documento 13/04, p. 6.

22. En casos que exijan una decisión rápida podrá convocar, de oficio o a petición de un Estado, una reunión extraordinaria del Consejo, en un plazo de 48 horas o incluso menos.

23. P. Ponzano, «La réforme des Institutions de l'Union européenne dans le cadre de la Constitution», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2004, n° 1, pp. 25-38, en especial la p. 36.

24. C. Hill, «A Foreign Minister without a Foreign Ministry- or with too many?», *CFSP Forum*, Fonet, 2003, vol. 1, n° 1, pp. 1-3.

25. L. Mestres i Camps, *El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a debate: apuntes sobre la integración europea*, Observatorio de Política Exterior, IUEE, editorial 10/2003. Aldecoa considera que, desde un punto de vista teórico, la figura del ministro responde a la lógica del «federalismo intergubernamental», F. Aldecoa Luzárraga, *Una Constitución para Europa y su Política Exterior Común: hacer gobernable la globalización*, documento de trabajo del Real Instituto Elcano, enero de 2004, p. 11.

26. La primera expresión es de J. Martín Pérez de Nanclares, «El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, n° 15, pp. 527-572, en especial p. 561, y la segunda es de A. Mangas Martín, «Estudio preliminar», en *Tratado de la Unión Europea*, Tecnos, 10ª ed., 2003, p. 45.

27. En este sentido Alberto Navarro González expresa dudas sobre esta figura en cuanto que una política exterior excesivamente anclada en la Comisión puede ser débil, *Perspectivas de la Política Exterior y de Seguridad de la UE, op. cit.*, p. 25.

28. Para Francesc Serra Massansalvador este nombramiento «refuerza la idea de continuidad y le resta a este cargo la apariencia de ser una institución novedosa», *La Constitución Europea y la PESC, op. cit.*, p. 3.

29. R. Torrent, Macau, «La acción exterior de la Unión», en E. Albertí Rovira, dir., *El proyecto de nueva Constitución europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 419-448, en especial p. 447. Por su parte, C. Gutiérrez Espada considera que probablemente el éxito o fracaso de este nuevo cargo dependerá sobre todo de la habilidad de la persona que lo ocupe, «La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, n° 16, pp. 897-941, en especial la p. 935.

30. En este sentido véase S. Duke, *The Convention, the Draft Constitution and External Relations. Effects and Implications for the EU and its international*

role, WP n° 2003/W/2, Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 2003, p. 17.

31. Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, de 5 de septiembre de 2000, informe Doc. A5-0210/2000.

32. F. Aldecoa Luzárraga, F., *Una Constitución para Europa y su Política Exterior Común...*, *op. cit.*, p. 14.

33. Barbé y Mestres apuntan la dificultad de que el Servicio Europeo de Acción Exterior actúe como un auténtico «Ministerio de Asuntos Exteriores»: E. Barbé Izuel y L. Mestres i Camps, *The new EU's External Action: A significant step forward towards the EU's single voice?*, Observatorio de Política Exterior Europea, IUEE, WP n° 56, febrero de 2004, p. 5.

34. Ésta parece ser la opción defendida por los comisarios Barnier y Vittorino en su contribución a la Convención sobre el Servicio común de acción exterior, de 30 de junio de 2003, CONV 839/03, p. 5.

35. En el proyecto de Tratado presentado por la Convención, la creación de este Servicio estaba prevista en una Declaración anexa, que le asignaba la función de «asistir al ministro», de lo cual puede deducirse que podría abarcar cualquiera de sus campos de actuación.

36. En su Dictamen para la CIG, la Comisión abogó explícitamente por asegurar la colaboración con todos sus servicios, comunicación de la Comisión *Una Constitución para la Unión*, COM (2003) de 17 de septiembre de 2003, p. 12.

37. S. Duke, *The Convention, the Draft Constitution and External Relations...*, *op. cit.*, p. 10.

38. Grupo de Acción exterior, WD 10 de 15 de octubre de 2002, p. 6.

39. Sobre las competencias de la UE en política comercial véase el segundo apartado del capítulo 2 de esta obra.

40. Véase en este sentido Cameron, *op. cit.*, p. 16.

41. Sobre este tipo de instrumentos véase el capítulo 4.

42. Para el régimen general de las cooperaciones reforzadas en el Tratado constitucional puede verse M. Urrea Corres, «La cooperación reforzada en el proyecto de Constitución europea», en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n° 12/13, mayo de 2004, pp. 27-49.

43. Para Thym, el cambio de régimen se hizo de manera poco democrática, pues se introdujo a última hora por el Praesidium y apenas fue discutido en el plenario de la Convención. Tampoco el Grupo de Trabajo se había pronunciado sobre esta cuestión.

44. Sin olvidar que el artículo III-326 prevé unos procedimientos específicos para los acuerdos en el ámbito de la política monetaria.

45. Excepto para verificar que se respeten los procedimientos y los pode-

res de las instituciones en el ejercicio de las otras competencias que les atribuye el Tratado, así como para controlar las decisiones que impongan medidas restrictivas frente a personas físicas o morales.

46. Al respecto véase el capítulo 1 de esta obra.

47. El hecho de sustraer a la presidencia del Consejo sus tareas de representación y ejecución de la PESC y la presidencia de la formación del Consejo de Relaciones Exteriores, necesariamente dará a esta figura una dimensión diferente a la actual, lo cual tal vez no esté exento de problemas, como señala S. Duke, *The Convention, the Draft Constitution and External Relations...*, *op. cit.*, p. 20.

48. Hill, *op. cit.*, p. 1.

49. La Comisión cuenta actualmente con delegaciones en 128 países y en 5 centros de organizaciones internacionales (OCDE, OSCE, ONU, en Ginebra y en Nueva York, y la OMC). Por su parte, el Consejo dispone de dos oficinas de enlace ante Naciones Unidas, en Ginebra y en Nueva York, acreditadas oficialmente, en el seno de la delegación.

50. En su contribución a la Convención sobre el Servicio Común de Acción Exterior de 30 de junio de 2003, los comisarios Barnier y Vittorino se pronunciaban explícitamente a favor de que las delegaciones de la Unión dependieran administrativamente de la Comisión y le rindieran cuentas, argumentando «razones a la vez prácticas y de gestión y control», *op. cit.*, p. 6.

51. Véase al respecto S. Duke, «Preparing for European Diplomacy», *Journal of Common Market Studies*, 2002, n° 5, pp. 849-870.

52. Este silencio del Tratado puede resultar un tanto inquietante si se tiene en cuenta que la Declaración anexa al proyecto de Tratado presentado por la Convención europea sí que especificaba que el personal de las delegaciones procedería de este Servicio común.

53. La cuestión de la democratización de la acción exterior puede ser objeto de un análisis más amplio, mientras que este trabajo se centrará únicamente en la intervención del Parlamento Europeo.

54. Para regular el tema de las informaciones de carácter confidencial se ha adoptado el acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso del Parlamento a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y defensa de 20 de noviembre de 2002, DO n° C 298 de 30 de noviembre de 2002, p. 1.

55. Para un análisis exhaustivo de los mismos véase S. Stavridis y A. Vasilianatau, *Parliamentary accountability in EU foreign and defence policy: a preliminary assessment of the Convention on the «Future of Europe» debate*, LSE, Londres, European Foreign Policy Unit, WP 2003/2, pp. 10 y ss.

56. Informe final del Grupo VII de Acción exterior, *op. cit.*, p. 8.

57. Informe final del Grupo VIII de Defensa, de 16 de diciembre de 2002, CONV 461/02, p. 25.

58. En este mismo sentido véase E. Barbé, quien agrega también la escasa atención prestada al poder de control del Tribunal de Cuentas en esta materia: E. Barbé Izuel, *External Action and the Role of the European Parliament. Still Pending*, *CFSP Forum*, Fonet, 2003, vol. 1, n° 1, pp. 3-4.

59. Véase S. Stavridis, *The CFSP/ESDP, Parliamentary Accountability, and the «Future of Europe» Convention debate*, Observatori de Política Exterior Europea, IUEE, Barcelona, 2003, WP n° 42, p. 5.

4. Los instrumentos jurídicos y financieros de la Unión Europea en la acción exterior

Mariona Illamola y Esther Zapater

La multiplicidad de instrumentos para el desarrollo de la acción exterior

En el presente capítulo no se pretende llevar a cabo un análisis exhaustivo de las características de los instrumentos, tanto jurídicos como financieros, de la nueva Unión Europea a partir de los cambios introducidos por el Tratado constitucional, sino que sólo se analizan los diferentes actos que inciden directamente en la acción exterior de la Unión, tanto en el ámbito tradicional de las relaciones exteriores, competencia de la actual Comunidad Europea, como en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. Sin embargo, no podemos analizar la aplicación concreta de los instrumentos jurídicos en la acción exterior sin tener una perspectiva general de los mismos.

Desde sus orígenes, la Comunidad Europea ha llevado a cabo su actuación en materia de acción exterior utilizando diversos instrumentos. De una parte encontramos los actos unilaterales de derecho derivado que adoptan las instituciones comunitarias y que afectan a materias de integración, mientras que por otro lado se constata la existencia de actos específicos que desarrollan la política de cooperación de la Unión (PESC y CPJP). El Tratado constitucional modifica, en parte, estos instrumentos, su denominación, características y efectos.

A lo largo del proceso de construcción europea se han ido haciendo patentes las deficiencias del modelo de fuentes del derecho comunitario. Existe una confusión, reflejada en la diversa terminología, entre los diferentes instrumentos jurídicos normativos según el Tratado que desarrollan, situación que se ha acrecentado con los actos que llevan a cabo el

segundo y el tercer pilar. En palabras de Jiménez Asensio:¹ «Se puede afirmar, por tanto, que los instrumentos jurídicos fueron creciendo de forma desordenada y hasta caótica, como consecuencia de las necesidades coyunturales que se debían afrontar en cada reforma de los Tratados». Esta situación es la que provoca que la Declaración de Laeken se pregunte si no deben delimitarse mejor los distintos instrumentos de la Unión y reducirse su número.

El Grupo de Trabajo IX de la Convención, dedicado a la simplificación, consideró que efectivamente debía reducirse el número de instrumentos jurídicos de las instituciones comunitarias con la finalidad de fortalecer los fundamentos democráticos del orden jurídico de la Unión. No obstante, a pesar de abogar por ello, el Grupo consideraba que esta simplificación no debía ir en detrimento de la flexibilidad y de la eficacia de los actos, ni impedir especificaciones particulares sobre ciertos instrumentos o ámbitos determinados.² El objetivo de este Grupo de Trabajo era la simplificación de los actos normativos, su jerarquización y la reducción de los procedimientos de elaboración.

En el ámbito de la acción exterior, junto a estos actos unilaterales existen los instrumentos convencionales, mediante los cuales la Comunidad ha gestado una dinámica propia y particular para desarrollar su actuación. Los acuerdos concluidos por la Comunidad Europea han visto ampliada su tipología y características en función de las necesidades del momento. El Tratado constitucional otorga a la figura de los acuerdos internacionales un reconocimiento particular dentro de los medios de acción de que dispondrá la Unión Europea a la hora de llevar a cabo su acción exterior, dedicando un capítulo a regular distintos aspectos relacionados con ellos. El Tratado viene a corroborar, pues, una realidad difícil de cuestionar: aunque el acuerdo internacional no sea el único medio de participación de la Unión en la escena internacional, es innegable que ha constituido en el pasado, y lo seguirá siendo en el futuro, un medio de acción privilegiado respecto al resto de instrumentos existentes. A su estudio se dedicarán dos apartados específicos del presente capítulo.

Volviendo, pues, a los actos de derecho derivado, el Tratado constitucional reduce significativamente los instrumentos jurídicos de que dispone la Unión y los regula, en sus aspectos generales, en los artículos I-33³ a I-39, mientras que los artículos I-40 a I-43 están dedicados a las disposiciones en casos particulares, tales como la Política Exterior y de

Seguridad Común, la Política Común de Seguridad y Defensa, el espacio de libertad, seguridad y justicia y la cláusula de solidaridad. No obstante, a pesar de que la simplificación ha llevado a establecer una única tipología normativa para los tres pilares de la Unión, no se trata de nuevos instrumentos jurídicos, sino de cambios de denominación y del uso de una misma denominación para actos con diferentes consecuencias jurídicas, como es el caso de la decisión europea, la cual se utilizará tanto en integración como en cooperación.⁴

El texto del Tratado presenta una cierta continuidad del modelo comunitario actual al seguir agrupando los actos normativos y los actos de aplicación en la categoría genérica de actos jurídicos, que también incluye los actos no obligatorios.⁵ Los instrumentos jurídicos los podemos clasificar en dos categorías en función de si tienen carácter legislativo o no. Los actos legislativos obligatorios que recoge el Tratado son la ley europea y la ley marco europea,⁶ mientras que los actos no legislativos se subdividen en función de su obligatoriedad. Los actos no legislativos obligatorios pueden ser, asimismo, actos de delegación, como los reglamentos europeos delegados, o actos de ejecución, como los reglamentos europeos de ejecución o las decisiones europeas de ejecución. Mientras que como actos no legislativos y no obligatorios se encuentran las recomendaciones y los dictámenes que no han sufrido modificación en la nueva redacción.

El Grupo de Trabajo, aun siendo consciente de que las peculiaridades del sistema institucional comunitario dificultan el establecimiento de una jerarquía de actos normativos similar a la existente en los Estados miembros, propuso una entre los diferentes instrumentos jurídicos adoptados sobre la base del Tratado delimitando, en la medida de lo posible, los actos que dependen del legislativo, y añadiendo la categoría de los actos delegados, que acompañada por mecanismos de riguroso control, podría animar al legislador a limitarse a los elementos esenciales del acto y a delegar aspectos más técnicos en la Comisión, en la medida que tendría la garantía de poder recuperar de alguna manera su poder de legislar.⁷ No obstante, el redefinido sistema de categorías normativas establece una estructura jerárquica corregida por el criterio de la voluntariedad, ya que será el legislador quien definirá si deberán existir fuentes complementarias para la regulación de un determinado sector.⁸

Como ya hemos señalado, el nuevo Tratado establece dos tipos de actos legislativos: la ley europea y la ley marco europea. El primero se

define como un acto legislativo de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, definición que coincide con la del actual reglamento. El segundo tipo, la ley marco europea, es también un acto legislativo que obliga al Estado destinatario en cuanto al resultado, dejándole la discrecionalidad para elegir la forma y los medios para alcanzarlo. Su definición se equipara con la actual directiva, lo que nos induce a pensar que la actual jurisprudencia relativa a las directivas se aplicará a las leyes marco europeas. Asimismo, e igual que sucede actualmente entre los reglamentos y las directivas, no hay una jerarquía entre las leyes europeas y las leyes marco europeas.

El procedimiento general para adoptar estos actos legislativos será el procedimiento legislativo ordinario, es decir, el actual procedimiento de codecisión con las pequeñas reformas que incluye el artículo III-396. Sin embargo, el artículo I-34 prevé algunas excepciones a la aplicación de dicho procedimiento legislativo, situaciones que ya están contempladas en el propio texto del Tratado.⁹ Ambas modalidades de actos, que deberán ser motivados, se publicarán en el DOUE y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos prevean o, en su defecto, a los veinte días de su publicación, reproduciendo por tanto, el esquema previsto en los actuales artículos 253 y 254 TCE. Se trata pues de los mismos tipos de instrumentos jurídicos que los actuales, pero con una denominación similar a la de los actos legislativos de los Estados miembros. Habrá que ver si su uso también cambia y estos instrumentos adoptados sobre la base del Tratado son utilizados únicamente para regular los aspectos esenciales y las políticas fundamentales de un ámbito material dejando el desarrollo normativo a los reglamentos delegados. Cuando se precisen condiciones uniformes de ejecución,¹⁰ los actos legislativos conferirán a la Comisión, y al Consejo en casos específicos debidamente justificados, la competencia para adoptarlos, acción que se llevará a cabo mediante reglamentos europeos de ejecución o mediante decisiones europeas de ejecución. Los regímenes de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de la ejecución por parte de la Comisión serán establecidos por ley europea. Los actos legislativos no se utilizarán en materia de PESC, aunque sí, como ya hemos señalado, en diferentes aspectos de la tradicional acción exterior comunitaria.

El Grupo de Trabajo sugirió que estos actos legislativos se aplicasen en el ámbito del tercer pilar o Título VI. De esta forma, las «decisio-

nes marco y las decisiones» previstas en el Título VI pasarían a ser «leyes marco de la Unión Europea y leyes de la Unión Europea». Estas formas de acto legislativo, especialmente las leyes de la Unión Europea, adoptarían también las medidas que actualmente se llevan a cabo a través de Convenios.¹¹ Las leyes europeas y las leyes marco europeas serán los instrumentos que se han de utilizar para definir el marco de aplicación de la política comercial común, para la adopción de las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, que podrán referirse a programas plurianuales de cooperación con países en vías de desarrollo o a programas con un enfoque temático, en el desarrollo de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países,¹² o para adoptar las medidas que determinen el marco en el que se realizarán las acciones de ayuda humanitaria de la Unión.

Esta primera categoría de actos jurídicos viene seguida, desde el punto de vista jerárquico, de los actos no legislativos destinados a completar a los primeros en su desarrollo y/o ejecución; se trata de los reglamentos europeos y de las decisiones europeas. El reglamento europeo es un acto no legislativo de alcance general, cuyo objetivo es la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones del Tratado. No obstante, este acto jurídico presenta la particularidad de poder ser de dos tipos. En primer lugar, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable, es decir, con las mismas características que la ley europea o lo que es lo mismo, que el actual reglamento. En segundo lugar, obligatorio para el Estado destinatario en el resultado y dejándole la libertad en la elección de los medios, es decir las mismas características que la ley marco europea o la actual directiva,¹³ aunque con alcance general, según la definición general de este acto. Esta doble característica, legislativa o ejecutiva, de un mismo acto jurídico, no contribuye a clarificar sus efectos, puesto que no queda claro, debido a su igual denominación, si el reglamento es un acto directamente aplicable o no.¹⁴ La confusión aparece al no separar claramente el poder reglamentario de la función legislativa, que se agrava con la interposición de la nueva categoría que son los reglamentos delegados con funciones de desarrollo y de modificación.

Los reglamentos europeos de delegación suponen una categoría intermedia entre las leyes marco y las leyes europeas por un lado, y los reglamentos de ejecución por otro, similar a los actuales reglamentos de ejecución. Estos nuevos actos delimitan mejor los papeles del legislativo

y ejecutivo y establecen una jerarquía de actos de la Unión. La existencia de esta categoría de actos jurídicos está completamente condicionada a la voluntad del legislador, siendo, por tanto, un mecanismo opcional de flexibilización. El acto legislativo, delimitando expresamente los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación,¹⁵ deriva a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados, aunque también puede delegar, en los casos particulares debidamente justificados, en el Consejo, el cual decidirá por mayoría cualificada. La delegación podrá estar sometida a condiciones, que según el artículo I-36 podrán ser la posible revocación decidida por la votación de la mayoría del Parlamento o por la mayoría cualificada del Consejo, o la posibilidad de que el reglamento europeo delegado entre en vigor siempre que el Parlamento y el Consejo no hayan formulado objeciones a la delegación. Su contenido puede ser simplemente de desarrollo normativo, es decir, de ejecución normativa, lo que lo solaparía con los reglamentos europeos de ejecución del artículo I-37.4, aunque, a diferencia de éstos, el reglamento de delegación quedaría exento del control de la comitología. En cambio, si el contenido es de modificación, el reglamento se sitúa en relación de paridad con la ley o la ley marco que pretende modificar, puesto que tiene algo de poder legislativo, siquiera sea condicionado.¹⁶ Este instrumento permitiría paliar el exceso de detalle en que incurre la normativa comunitaria, permitiendo al legislador europeo regular solamente los elementos esenciales del ámbito material y delegar las cuestiones más técnicas en el ejecutivo. La suma de una ley marco y un reglamento delegado puede comportar que los Parlamentos nacionales tengan un margen de discrecionalidad muy limitado.

Los actos de ejecución, reglamento europeo de ejecución y decisión europea de ejecución, pueden serlo de actos legislativos o de actos delegados o previstos en el Tratado. El legislador definiría en qué casos y en qué medida es preciso ejecutar en la Unión, por la Comisión o por el Consejo, en aplicación del principio de subsidiariedad, es decir, su necesidad y alcance, así como la necesidad de aligerar el mecanismo de la comitología. Actualmente los actos de ejecución los adoptan los Estados; si en aplicación del principio de subsidiariedad se precisa una acción de la Unión, la adopción correrá a cargo de la Comisión, con o sin mecanismo de control por parte de los Estados (comitología) o excepcionalmente lo adoptará el Consejo. Es de esperar que se cumpla el desiderátum del Grupo de Trabajo que consideraba que si se creaba la nueva categoría de ac-

tos delegados podría aligerarse el procedimiento de la comitología, modificación que depende del derecho derivado.

La singularidad y la versatilidad de la decisión europea

El Tratado constitucional, en su artículo I-33 dedicado a los actos jurídicos de la Unión, define la decisión europea como un acto no legislativo, obligatorio en todos sus elementos, que cuando designe destinatarios solamente será obligatorio para ellos. Esta definición que recoge el Tratado es seguramente más amplia que la prevista en el actual artículo 249 TCE. La posibilidad de no determinar los destinatarios es una modificación de relieve que el nuevo Tratado confiere a las decisiones, y que permitirá que buena parte de las tradicionales decisiones atípicas¹⁷ se conviertan en decisiones típicas, pues se adecuarán a la definición del Tratado. Los actos no legislativos obligatorios que no indiquen el destinatario serán firmados por el presidente de la institución que lo ha adoptado, se publicarán en el DOUE y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos indiquen o a los veinte días de su publicación. Mientras que las decisiones europeas que indiquen el destinatario serán notificadas surtiendo efecto a partir de ese momento.

La ampliación del concepto de la decisión europea no es la única novedad que respecto de este acto jurídico incorpora el nuevo Tratado, puesto que este instrumento jurídico se utilizará tanto en el ámbito de integración como en la cooperación intergubernamental relativa a la Política Exterior y de Seguridad Común. En los ámbitos de integración, las decisiones europeas tendrán el carácter de actos de ejecución que como norma general serán adoptadas por la Comisión, aunque en casos específicos debidamente justificados será el Consejo quien las adopte,¹⁸ y en casos particulares previstos por el Tratado las podrá adoptar el Banco Central Europeo. Cabe resaltar, sin embargo, que el Tratado ha previsto dos tipos de actos de ejecución: las decisiones y los ya mencionados reglamentos; no obstante, en la mayoría de los supuestos en los que el Consejo es quien ostenta la competencia de ejecución, éste tiene la posibilidad de optar entre ambos instrumentos jurídicos. Esta flexibilidad del uso de uno u otro instrumento resta claridad en la aplicación de los actos jurídicos y añade inseguridad jurídica al ordenamiento comunitario.

Coincidimos con Carrera Hernández¹⁹ en que la decisión, destinada a demasiados posibles usos, debería ser el instrumento para utilizar cuando los destinatarios fuesen concretos o cuando se tratase de materias de índole institucional, orgánica o de procedimiento, eliminando la posibilidad de ser utilizada por las instituciones cuando éstas dudasen respecto a cuál es el instrumento más conveniente. Si bien el reglamento parece pues configurarse como el recurso más adecuado y que otorgaría mayor seguridad jurídica, no debe olvidarse el hecho de que, junto al control de la comitología, los reglamentos de ejecución pueden ser obligatorios en todos sus elementos, o por el contrario sólo serlo en el resultado que se pretende conseguir con la consecuente necesidad de adoptar una norma de transposición nacional. La nueva red denominación de los instrumentos jurídicos de la Unión Europea no aporta, como vemos, la claridad que se pretendía. Las nuevas denominaciones y las diversas características de los actos no legislativos reducen significativamente la simplificación pretendida por la reforma.

En relación con la cooperación intergubernamental, las conclusiones del Grupo de Trabajo²⁰ relativo a la simplificación señalaban la necesidad de mantener las especificidades de los instrumentos en el ámbito de la PESC, pero no obstante consideraban innecesario mantener una denominación específica de estrategias, acciones y posiciones comunes para los instrumentos de este ámbito. El artículo I-40 regula cuáles serán los instrumentos que se utilizarán en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, determinando las instituciones que los adoptarán;²¹ esta disposición se completa con las del capítulo II del Título V de la acción exterior que se refiere, en concreto, a la Política Exterior y de Seguridad Común. Los instrumentos que el Tratado establece para desarrollar la cooperación intergubernamental enumerados en el artículo III-294 son, en primer lugar, las orientaciones generales; en segundo lugar, las decisiones europeas, también denominadas decisiones PESC, que establecerán acciones que realizará la Unión, posiciones que adoptará la Unión, o determinarán las condiciones de ejecución de dichas decisiones europeas; y por último, la cooperación sistemática entre los Estados. Las orientaciones generales, que equivalen a las actuales orientaciones y principios generales, las definirá, según prevé el artículo III-295, el Consejo Europeo en materia de PESC, incluidos los asuntos relacionados con la defensa. El presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria de dicha institución para definir las líneas estratégicas de la

Unión frente a un acontecimiento internacional. Las orientaciones generales y la cooperación sistemática entre los Estados, más que actos jurídicos parecen instrumentos que responden a intereses políticos que posibilitarán la instrumentación de la actividad en materia PESC, mientras que la decisión europea, instrumento recomendado por el Grupo de Trabajo, sí que tiene carácter jurídico.

Mediante decisiones europeas el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. Estos actos, basados en una recomendación del Consejo²² y adoptados por unanimidad, tratarán de la PESC y de otros ámbitos relativos a la acción exterior de la Unión, los cuales podrán ser temáticos o referirse a la relaciones de la Unión con un país o región determinado. Estas decisiones tendrán una duración definida, así como determinados medios que la Unión y los Estados deberán facilitar.²³ Los objetivos estratégicos intereses de la acción exterior de la Unión serán pues definidos por el Consejo Europeo y aplicados en todas las áreas relativas a las relaciones exteriores de la Unión, incrementando la coherencia de los diferentes aspectos de la acción exterior. Estas decisiones europeas sobre intereses y objetivos estratégicos reguladas en el artículo III-293.1 sustituyen a las actualmente denominadas estrategias comunes, las cuales, desde su creación por el Tratado de Amsterdam, no han aportado la eficacia deseada a la PESC, llegándose a proponer su supresión. Sin embargo, finalmente se optó por mantenerlas para que hubiese algún instrumento que garantizase un planteamiento integrado de la acción exterior de la Unión.

Tal y como ya hemos señalado, y según el artículo III-297, las decisiones europeas pueden fijar una acción operativa de la Unión. Se trata de las actuales acciones comunes que pasan a denominarse decisiones europeas sobre acciones de la Unión. Estos actos serán adoptados por el Consejo fijando los objetivos, el alcance, los medios que deba facilitar la Unión, las condiciones de la ejecución y su duración si fuese necesario; no obstante podrán ser modificados por un cambio en las circunstancias que motivaron su adopción, y en caso de imperiosa necesidad los Estados podrán adoptar con carácter de urgencia las disposiciones necesarias antes de que la decisión haya sido modificada. Estas decisiones serán vinculantes para los Estados en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción. Si para aplicar una de estas decisiones se adopta una acción o una posición nacional, excepto si se trata de una mera transposición de la decisión al ámbito nacional, el Estado interesado deberá in-

formar con la antelación suficiente para que pueda haber una concertación previa en el Consejo. Dicha institución buscará las soluciones, que no podrán ser contrarias a los objetivos de la acción, cuando un Estado tenga dificultades para aplicar una decisión europea. El Consejo también puede adoptar decisiones europeas que definan la posición de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático y que comporten la obligación para los Estados miembros de que sus políticas nacionales estén conformes con dichas posiciones de la Unión. Estos actos jurídicos son las llamadas decisiones europeas sobre las posiciones de la Unión que actualmente se denominan posiciones comunes. El último tipo de decisiones que prevé el Tratado es la decisión europea sobre las condiciones de ejecución de las acciones y posiciones, es decir, las decisiones de ejecución PESC de una decisión PESC.

En el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común se continúa, como manifiesta Eeckhout, con una política precaria en cuanto a la perspectiva legal e institucional.²⁴ El uso de la decisión europea, instrumento jurídico de carácter legislativo y obligatorio en todos sus elementos, en la cooperación intergubernamental comporta mecanismos de flexibilización de las obligaciones asumidas por los Estados. Si bien la simplificación de los actos jurídicos es un objetivo elogiable y deseable, el resultado que presenta el nuevo Tratado decepciona.²⁵ El uso de la decisión europea tanto en aspectos de integración, a través de acto de ejecución, como en el ámbito de cooperación, siendo su instrumento esencial, consideramos que no sólo no supone una simplificación de los instrumentos jurídicos sino que añade confusión al encontrarnos ante un mismo acto jurídico con diversas aplicaciones.

Los acuerdos internacionales. Un mecanismo privilegiado de difícil sistematización

El aumento constante de la práctica convencional demuestra la preferencia comunitaria por utilizar el instrumento jurídico de los acuerdos internacionales para afirmar la presencia de la Unión en distintas áreas geográficas, con diferentes tipos de interlocutores y obedeciendo a estrategias definidas. En efecto, la importancia del acuerdo en el desarrollo de la acción exterior se justifica tanto por la solemnidad que concede al es-

tablecimiento de relaciones con terceros países y otras organizaciones internacionales como por su pragmatismo y versatilidad, al servicio de los objetivos que, en función de los intereses comunitarios, se iban planteando. Así, desde los años setenta la figura del acuerdo se reveló, en primer lugar, como un instrumento esencial en el establecimiento de bases en la política comercial y de cooperación al desarrollo, provocando el reconocimiento de la capacidad comercial y técnica de las comunidades. En segundo lugar, los acuerdos han contribuido a definir o ejecutar líneas estratégicas de la política exterior ante determinados acontecimientos internacionales, constituyendo una forma pragmática de tomar partido ante una realidad, como por ejemplo el acuerdo con la OLP.²⁶ En tercer lugar, la celebración de acuerdos se ha revelado también como un óptimo instrumento de estabilidad y prevención de conflictos, constituyendo el primer paso en la estrategia de adhesión y en las relaciones con los países vecinos. En este punto el Tratado constitucional presenta una importante novedad, dado que incluye la figura de un nuevo tipo de acuerdo específico, el llamado «acuerdo de vecindad», como nuevo instrumento para entablar (o más bien fortalecer), las relaciones de la Unión con su entorno próximo.

Cierto es que, en el conjunto de los aspectos que debía afrontar la Convención relacionados con la acción exterior, el debate sobre la tipología de los acuerdos internacionales nunca ocupó un lugar preferente, pero sin lugar a dudas, la obtención de una mayor coherencia y eficacia en este ámbito exige tomar en consideración este instrumento.

Con la inclusión de un capítulo dedicado a los acuerdos,²⁷ el Tratado constitucional parece haber dado respuesta a las recomendaciones formuladas en el seno de la Convención por el Grupo de Trabajo VII, desde el que se optaba por incluir un conjunto único de disposiciones sobre la negociación y la celebración de los acuerdos internacionales.²⁸ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, cuando en el contexto de reformas anteriores de los Tratados constitutivos se reclamaba una sistematización de los distintos tipos de acuerdos con el fin de dotar de mayor transparencia y coherencia a la práctica convencional de la Unión, no se hacía referencia únicamente a aspectos de procedimiento, por más importantes que dichos aspectos sean, no sólo en la celebración del acuerdo sino también en la aplicación de éste una vez celebrado. En este sentido, cuestiones relacionadas con los distintos tipos de acuerdos, como los sujetos con capacidad para contraerlos, el contenido, el fundamento jurídico em-

pleado o con la inserción de determinadas cláusulas sin una base propia en los Tratados, como por ejemplo la cláusula democrática, constituyen aspectos importantes que en algunos casos han sido resueltos por el Tratado constitucional, aunque otras cuestiones siguen pendientes.

A lo largo de los años los tipos de acuerdos celebrados han ido evolucionando notablemente como consecuencia, por un lado, de los cambios que el proceso de construcción comunitario iba registrando y, por otro, de los acontecimientos que iban apareciendo dentro del escenario internacional.

Desde el inicio, el Tratado de la CEE se mostró más bien parco en aspectos tales como el establecimiento de tipologías de acuerdos. En su lugar, únicamente se efectuaban menciones puntuales a tres tipos muy concretos de acuerdos, esto es, los comerciales (actual 133 TCE), de adhesión (actual 49 del TUE) y de asociación (actual 310 TCE). En cierto sentido, es posible referirse a estas categorías como modelos clásicos, puesto que ya se contemplaban en el originario TCEE y han sido perpetuados como generales a través de la práctica convencional de la Comunidad Europea, empleándolos como textos en cuyo interior es posible hallar disposiciones relativas a diversos ámbitos materiales de acción. Son, pues, acuerdos concebidos sobre la base de un contenido global, aunque evidentemente existan diferencias entre sí, ya que cada uno de ellos sirve a una finalidad bien definida. Es cierto que, en las sucesivas modificaciones introducidas en el originario TCEE, se añadieron nuevas posibilidades explícitas de acción comunitaria en el ámbito exterior a través del establecimiento de vínculos convencionales. Sin embargo, en modo alguno puede considerarse que se trate de nuevos modelos generales de acuerdos puesto que se prevén únicamente para áreas determinadas.²⁹ Son, en definitiva, disposiciones de carácter específico que establecen la posibilidad de crear vínculos convencionales únicamente en esas áreas concretas.

Así, el carácter limitado de los modelos clásicos justificó que la actividad convencional comunitaria superase ampliamente estas denominaciones y, hoy por hoy, la mención de las citadas categorías, además de ser más complicada, suele ser insuficiente para describir el carácter de los compromisos que se contienen en el texto. Uno de los casos más paradigmáticos en este sentido es la generalización de toda una nueva categoría de vínculos convencionales denominada genéricamente de «cooperación» y no registrada como tal en los Tratados.

Esta categoría plural de acuerdos, conocida en derecho internacional, especialmente en el marco de las relaciones económicas internacionales,³⁰ surgió *de facto* en el ámbito comunitario como alternativa a los modelos clásicos previstos en el TCE. Bajo la denominación de «acuerdos de cooperación»³¹ se incluye una amplia amalgama de relaciones contractuales de carácter bilateral entre la Comunidad y Estados terceros de difícil tipificación.³²

La denominación no es un elemento definitivo para comprender el contenido y alcance de esta categoría, como así lo testimonian los títulos empleados.³³ Únicamente la lectura de las disposiciones concretas permite subrayar las similitudes y apreciar las diferencias. En buena medida, la generalización del empleo de este término se justifica por la connotación altamente positiva que posee, incitando a la obtención de objetivos comunes a las partes, situadas en un plano de igualdad. Este término igualitario constituye un instrumento idóneo que permite acoger, sin crear susceptibilidades, todo tipo de relaciones entre países que, desde un plano económico, presentan notables diferencias y una evidente dependencia, como en el supuesto de los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo.

Las excepciones y, en ocasiones incluso las incongruencias, son demasiado numerosas como para garantizar una sistematización mínimamente rigurosa.³⁴ Entre ellas, y por citar algunos ejemplos, existen acuerdos de «cooperación» adoptados sobre la base del artículo 310 TCE, fundamento jurídico propio de los acuerdos de asociación. Y, al contrario, existen acuerdos de cooperación económica y comercial que, aunque concluidos sobre la base de los artículos 133 y 181 del TCE, han sido denominados como acuerdos en los que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y el país tercero. Probablemente en estos casos el empleo del término asociación obedezca a una mera cuestión etimológica puesto que, al comprobar la denominación del mismo acuerdo en otras lenguas oficiales de la Unión Europea, se ha podido constatar la existencia de un vocablo distinto al de asociación (*parténariat*), quizá en un intento de distinguir entre el sentido que generalmente se atribuye al artículo 310 y otros vínculos de cooperación menos intensos. De hecho, en los últimos años los llamados acuerdos de «partenariado» han acabado por ocupar un espacio propio en la práctica convencional comunitaria.³⁵

En cualquier caso, los acuerdos de cooperación han permitido a la Comunidad adaptarse a las necesidades que iban planteándose a medida

que su estatus y sus intereses en el escenario económico internacional variaban. La consecuencia resultante, quizá no inmediata pero sí progresiva, de tal versatilidad ha consistido en la imposibilidad de emplear las categorías de acuerdos existentes en el antiguo Tratado CEE para efectuar cualquier intento de clasificación de la actividad convencional comunitaria. De este modo, amparada en la amplia cobertura que proporciona este tipo flexible de acuerdo, la Comunidad Europea ha ido estableciendo un conjunto de lazos contractuales en los que se incluían ámbitos que, sin formar parte integrante del conjunto de competencias comunitarias explícitas o implícitas, se revelaban como indispensables para la consecución de los objetivos comunitarios.³⁶

Según el Tratado constitucional, «la Unión procurará desarrollar «relaciones» y crear «asociaciones» con terceros países y organizaciones internacionales que comparten los principios de la Unión ... y se esforzará por lograr un alto grado de «cooperación» en todos los ámbitos de las relaciones internacionales» (art. III-292). Aparecen, pues, los mismos conceptos que durante estos años han surgido en los títulos de los numerosos acuerdos celebrados por las comunidades, sin que en los Tratados constitutivos se contemplaran las características de cada concepto. El Tratado constitucional no aporta mayores novedades respecto a los acuerdos desarrollados en la práctica de las relaciones internacionales convencionales.

En relación con los acuerdos de asociación, el artículo 310 TCE ha constituido desde el principio una disposición original, a la que la práctica convencional comunitaria ha asignado una posición esencial en el sistema de relaciones exteriores previsto en el TCE, empleándolo en la celebración de un tipo privilegiado de acuerdos con determinadas áreas geográficas. La importancia de los vínculos contraídos sobre la base de este artículo, así como la enigmática e indefinida redacción del mismo recogida en el TCE, han contribuido a alimentar los términos de un debate sobre su objetivo y contenido, tanto a nivel intergubernamental como institucional, que ha requerido en más de una ocasión la intervención del Tribunal de Justicia. De la actual redacción del Tratado no es posible extraer una definición clara de qué tipo de acuerdos pueden concluirse sobre esta base jurídica. El Tratado precisa únicamente que:

- la Comunidad puede celebrar este tipo de acuerdos con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales (según la actual redacción);

- en dichos acuerdos se establecerá una asociación;
- dicha asociación entrañará «derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares».

Como puede apreciarse, el artículo no especifica el significado que cabe atribuir al término *asociación* ni tampoco el sentido de la expresión *derechos y obligaciones recíprocas*, por lo que el recurso a analogías con otros ordenamientos jurídicos se ha planteado de forma inevitable.³⁷

Amparada en la amplitud de dichos términos, la Comunidad ha celebrado diversos acuerdos con denominaciones, finalidades y objetivos distintos, hecho que dificulta sensiblemente cualquier intento de clasificación rigurosa. Así, mediante este artículo, la Comunidad puede concluir acuerdos *puramente* comunitarios (es decir, concluidos únicamente por la CE o por las tres comunidades, pero sin la presencia de los Estados miembros de la UE), o bien acuerdos mixtos, según el ámbito material de las disposiciones incluidas en el mismo. Por otra parte, los vínculos contractuales pueden celebrarse en el marco de la cooperación al desarrollo —con inclusión de sectores amplios, más allá de una mera instauración preferencial en materia comercial—, pero también en el ámbito de la cooperación recíproca, como en el supuesto del EEE.³⁸

Asociación o cooperación, puede afirmarse que el artículo 310 TCE ha supuesto un interesante reto para la doctrina comunitaria, que ha efectuado un considerable e imaginativo esfuerzo en el hallazgo de una definición jurídica comprensiva de las distintas acepciones. En este sentido, una de las más gráficas es la ofrecida por Hallstein, antiguo presidente de la Comisión, para quien el acuerdo de asociación puede situarse en una gama comprendida entre el acuerdo comercial más uno y el acuerdo de adhesión menos uno.³⁹

Así pues, únicamente la permanencia y la duración del vínculo, el carácter privilegiado de éste, así como la instauración de órganos institucionalizados para llevar a cabo los objetivos previstos en el acuerdo, parecen ser elementos lo suficientemente comunes como para ser definitorios. En lo demás, el acuerdo de asociación es un acuerdo de «geometría variable, tanto desde el punto de vista de su contenido como de su finalidad»⁴⁰ y el contenido y objetivo final se establecen casuísticamente.

El carácter enigmático de este artículo dificulta el establecimiento de diferencias nítidas entre esta disposición y otras bases jurídicas empleadas también en la celebración de acuerdos de cooperación, tales como

el artículo 133, ya sea combinado con el 308 o bien con el 181 en el caso de los acuerdos de cooperación al desarrollo, o incluso los acuerdos con fundamento jurídico múltiple. A medida que el contenido de los acuerdos adoptados sobre estas últimas bases ha incorporado progresivamente más elementos socioeconómicos y también políticos, la búsqueda de criterios netamente distintivos se ha convertido en una tarea no exenta de dificultades. Así, tanto la práctica convencional como la jurisprudencia del TJCE han legitimado la idoneidad de los distintos tipos de fundamentos jurídicos (es decir, el 310 TCE, por un lado, la dualidad 133-308 TCE o 133-181 TCE, por otro, y el fundamento jurídico múltiple, de otro) para celebrar acuerdos cuya esencia se centrara en los aspectos comerciales, pudiendo cubrir además diversos ámbitos de cooperación económica. Por otro lado, la creación de una cierta estructura institucional instaurada por y para el acuerdo aparece también en ambas categorías de convenios.⁴¹

El examen de las últimas tendencias de la práctica convencional comunitaria permite afirmar que, entre los criterios fundamentales de distinción del artículo 310, destacan cuanto menos dos: en primer lugar, la ductilidad del vínculo, como así lo testimonian los distintos contenidos y finalidades incluidos en los convenios (desde la adhesión, la cooperación al desarrollo o incluso una combinación de ambas). En este sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia puntual del TJCE han subrayado el carácter omnicompreensivo del artículo 310 del TCE. En segundo lugar, sobresale el simbolismo otorgado a este artículo, y es que, en efecto, el artículo 310 sigue siendo el instrumento elegido por las instituciones comunitarias para privilegiar unas relaciones frente a otras. La elección del país o del grupo de países beneficiarios es, en buena medida, fruto de la toma en consideración de cuestiones geoestratégicas, en las que la combinación de aspectos políticos y económicos adquieren un peso específico.⁴²

En este aspecto, el Tratado constitucional (art. III-324) no modifica sustancialmente el actual artículo 310 TCE, siendo el único cambio su denominación expresa como «acuerdos de asociación», habiendo proseguido con una dinámica harto conocida en relaciones exteriores: incorporar en el texto el resultado de una práctica ya existente. Por ello, el Tratado constitucional contiene menciones a los objetivos de la acción exterior y a los principios que deben presidir en ésta: es el caso de las menciones a la Carta de Naciones Unidas y de aquellos valores que cons-

tituyen un elemento esencial de los acuerdos celebrados. El Tratado incorpora también las pautas jurisprudenciales aportadas por el Tribunal de Justicia en materia de relaciones exteriores durante estos años: en este aspecto, el texto establece los supuestos en que la Unión podrá proceder a la celebración de un acuerdo internacional. La redacción del artículo III-323 recurre claramente a la conocida jurisprudencia AETR, evocando el concepto de necesidad y el resto de jurisprudencia emitida desde los años ochenta hasta la actualidad. Por último, el Tratado sigue la línea de anteriores reformas e incorpora menciones explícitas a la posibilidad de celebrar acuerdos en ámbitos materiales concretos a lo largo del texto: éste es el caso de los «acuerdos de readmisión» en el ámbito de la política de inmigración (art. III-267).⁴³ Precisamente este casuismo a la hora de prever explícitamente los casos en que podrán celebrarse acuerdos que tantas críticas suscitó anteriormente persiste en el nuevo texto, mermando en cierto modo el objetivo de coherencia.

Los acuerdos de vecindad: principal novedad del Tratado constitucional

El desarrollo de una política de vecindad es consecuencia directa de la ampliación de la Unión Europea y pretende constituir una alternativa para los países sin perspectivas concretas de adherirse a la Unión, que se hallan en sus nuevas fronteras exteriores terrestres y marítimas. El interés por parte de las instituciones comunitarias en reconducir las relaciones con este grupo de países a una dimensión distinta de la actual se manifiesta, por un lado, por la rapidez con que han aparecido las propuestas institucionales específicas. En noviembre de 2002 se concretaron los trabajos en el seno del Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores⁴⁴ y, apenas un mes más tarde, el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre instó a la Comisión a formular las líneas estratégicas en un documento que se presentó el 11 de marzo de 2003.⁴⁵ El Consejo Europeo Extraordinario de Atenas de 17 de abril de 2003 se pronunció favorablemente sobre este documento, de modo que fue finalmente adoptado por el Consejo el 16 de junio de 2003.

El carácter prioritario de esta iniciativa en la acción exterior de la Unión se manifiesta también en los debates mantenidos en la Conven-

ción Europea y especialmente en el seno del Grupo de Acción exterior. El Tratado constitucional ha optado por «constitucionalizar» el estatuto de vecino como un régimen propio, distinto de la adhesión (Título VIII - art. I-57), y también diferente de las categorías tradicionales en materia de relaciones exteriores con terceros países. Buena prueba de ello es la inclusión del estatuto de «vecino» en la parte I, inmediateamente antes de tratar las cuestiones relativas al ingreso en la Unión Europea y no en la parte III, dedicada a las políticas comunitarias, en la que se contemplan las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión.

El objetivo esencial de la política de vecindad consiste en crear una zona de prosperidad y estabilidad a través de una integración económica con la Unión Europea a cambio de reformas políticas, económicas e institucionales que posibiliten la participación de los nuevos vecinos en el mercado interior y la instauración de la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. En otras palabras, se pretende crear, a medio plazo, un espacio económico común pan europeo. Para ello se parte del establecimiento de un plan de trabajo que se desarrollará a lo largo de una década, centrado en planes de acción nacionales de tipo gradual y basados en los principios de *diferenciación y progresividad*, en torno a un modelo de referencia común. Ello implica definir toda una serie de criterios de referencia económicos, en torno al acervo comunitario, y políticos, respecto a los valores de la Unión y a los Criterios de Copenhague.

La estrategia de vecindad plantea una primera cuestión relacionada con los países incluidos en esta iniciativa y el carácter alternativo de este estatuto de vecindad y la adhesión. Según se desprende de los primeros documentos comunitarios, los países implicados serían, hacia el este, Rusia y los NEI occidentales (Bielorrusia, Ucrania, Moldavia); y hacia el sur del Mediterráneo, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez. Quedan expresamente excluidos Turquía, Rumania y Bulgaria, al poseer estatuto oficial de países candidatos a la adhesión, así como la frontera exterior hacia el sureste, con los Balcanes occidentales (potenciales candidatos) y el Cáucaso sur.⁴⁶ Aunque de distinta naturaleza, todos los países incluidos en el ámbito geográfico de esta iniciativa poseen en la actualidad instrumentos jurídicos convencionales: desde los acuerdos de asociación con los países mediterráneos, los acuerdos de colaboración y de cooperación con Moldavia, Bielorrusia y Ucrania, hasta los acuerdos con Rusia, comple-

tados con instrumentos financieros que contribuyen a la instrumentalización de los vínculos jurídicos.

Por ello, ¿era necesario ofrecer un marco privilegiado, distinto de la adhesión?, ¿y por qué ahora? Como se recordará, uno de los temas más debatidos en los últimos años ha tenido relación con el carácter abierto del proceso de construcción comunitario y la posibilidad de fijar límites al proyecto europeo. Desde que se dio luz verde a la actual ampliación, volvió a discutirse la conveniencia de fijar definitivamente los límites geográficos de la Unión, de forma simultánea al diseño político y jurídico final de un proceso en fase de construcción y, por tanto, concebido hasta la fecha como abierto y evolutivo. Esta opción poseía una significación política incuestionable, puesto que implicaba dejar de lado uno de los ejes del espíritu comunitario, presente ya en la Declaración Schumann y renunciar también a uno de los instrumentos más eficaces de la política exterior de la Unión Europea. Por ello se optó por conservar este carácter abierto, por más que dicha opción comportase un mayor grado de complejidad para el funcionamiento y desarrollo futuros de la propia Unión.⁴⁷

La adhesión debía constituir una opción únicamente planteable cuando el tercer país europeo estuviese dispuesto a asumir plenamente los valores de la Unión y hubiese alcanzado un grado real de prosperidad social, política y económica suficiente para cumplir con las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Unión y, concretamente, impuestas por los distintos capítulos del acervo comunitario. Desde este punto de vista, la situación de los países próximos a las fronteras de la Unión es, en efecto, distinta. Así, los países del sur del Mediterráneo, vecinos desde el ingreso de España y Portugal a la Unión, nunca han podido establecer una relación en términos de país precandidato por motivos geográficos y, en consecuencia, su relación con la Unión Europea ha girado en torno al estatuto de asociado, condición considerada como preferente dentro de la tipología de vínculos de la acción exterior comunitaria. Sin embargo, el carácter equívoco del contenido y las finalidades del estatuto de asociado,⁴⁸ así como el hecho de hallarse exento de las implicaciones políticas y financieras que se derivan de la adhesión, han justificado la existencia en los últimos años de voces que se hacen eco de la sensación de pérdida de interés hacia los países terceros mediterráneos por parte de la Unión Europea.⁴⁹

En el caso de los vecinos del Este sí se plantean retos importantes

relacionados con una futura adhesión: Moldavia, por ejemplo, ha manifestado extraoficialmente su interés por una adhesión potencial; Rusia, por su parte, sí ha reiterado la necesidad de estrechar sus vínculos con la Unión, participando de forma más activa en sus políticas y con fuerte contacto con las instituciones comunitarias. En este sentido, el estatuto de vecindad pretende responder a esta demanda de fórmulas de participación más profundas.

La oportunidad de la iniciativa se justifica, *ad intra*, por la necesidad de ofrecer alternativas a la adhesión y adaptar su relación con países que son nuevos socios y que cabe tener muy en cuenta, por ejemplo, en materia de flujos transnacionales de comercio e inversiones, contaminación atmosférica, seguridad en el aprovisionamiento energético e incluso terrorismo. *Ad extra*, la política de proximidad intenta dar respuesta a la llamada de atención por parte de estos países (especialmente los euromediterráneos y Rusia) ante la necesidad de relanzar y privilegiar las relaciones de cooperación existentes de forma acorde con los intereses geopolíticos de los socios implicados.

Una segunda cuestión aparece relacionada con la opción por diseñar una estrategia común ante países relacionados con la Unión Europea desde la *diversidad*.

Así, en el Mediterráneo destaca la existencia de una perspectiva geográfica, con instrumentos jurídicos y financieros específicos: de un lado, los acuerdos euromediterráneos de asociación,⁵⁰ todavía en pleno proceso de ratificación,⁵¹ a excepción de Siria, en fase de negociaciones, y Libia, con quien no existen vínculos convencionales; de otro, el reglamento financiero de alcance geográfico MEDA.⁵² Ambos instrumentos se inscriben en una política regional concebida *a priori* para la zona a partir de la Declaración de Barcelona de 1995. Prevén el establecimiento de un diálogo político, la instauración de las condiciones necesarias para una liberalización progresiva de los intercambios de bienes, servicios y capitales y el fomento de la cooperación en los ámbitos económico, social, cultural y financiero. La instauración de una futura zona de libre cambio de carácter recíproco, con limitaciones al tránsito de determinados productos, constituyó en su día uno de los aspectos más novedosos de los acuerdos euromediterráneos.

En cuanto a Rusia y los NEI occidentales, la situación es sumamente heterogénea. Las relaciones con Rusia se han intensificado en los últimos años y se le reconoce un papel relevante en la acción exterior de

la Unión, más acorde con el peso geopolítico de dicho país en la escena internacional. Pero ni en los acuerdos celebrados con Rusia,⁵³ ni en los acuerdos de colaboración y cooperación vigentes con Ucrania⁵⁴ y Moldavia,⁵⁵ se concede un tratamiento comercial preferencial, ni se establece un calendario de aproximación de reglamentaciones. Destaca negativamente el estatuto de Bielorrusia, cuyas relaciones con la Unión Europea se hallan congeladas desde 1996-1997.⁵⁶

Por tanto, con los socios orientales no existe una vertiente regional, a excepción del marco para la llamada dimensión «septentrional», que únicamente se aplicaría a Rusia.⁵⁷ Los países del Mediterráneo sí poseen esa vertiente regional, basada en tres capítulos: político y de seguridad; económico y financiero; social, cultural y humano.

Sin embargo, pese a las diferencias existen aspectos en común, relacionados con la proximidad, la pobreza y la existencia de conflictos desestabilizadores. La *proximidad* plantea la necesidad de adoptar políticas relacionadas con los flujos transfronterizos y la gestión de la nueva frontera exterior: inmigración, procedimientos aduaneros, controles fronterizos. Dicha proximidad favorece la creación y desarrollo de infraestructuras en sectores básicos, tales como energía, transporte y telecomunicaciones, que resultan indispensables para el comercio y las inversiones de las partes implicadas. Por último, la proximidad exige la adopción de estrategias comunes para afrontar las amenazas a la seguridad común, como la delincuencia organizada, la inmigración ilegal, las redes terroristas, etc.

Aunque varíen los porcentajes de una zona a otra, los índices de marginación social y de *pobreza* constituyen una fuente de inestabilidad política en todos los países, cuestión que lógicamente provoca vulnerabilidad económica. El fomento de medidas encaminadas a corregir las deficiencias institucionales y a crear sistemas jurídicos eficaces, aplicados por autoridades con poderes sólidos y sistemas judiciales independientes para proteger los derechos, es una necesidad extendida.

Por último, la existencia de conflictos en ambas zonas, como el Sahara Occidental, Palestina o la región de Transdníestria, conlleva una situación de inestabilidad política que repercute directamente sobre el bienestar de la población y el desarrollo económico del país.

En el plano jurídico, el Tratado constitucional prevé que para la gestión de su entorno próximo «la Unión podrá celebrar y aplicar acuerdos específicos con dichos países» (art. I-57.2) y que «dichos acuerdos

podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común». Pese al carácter indefinido de esta disposición, la redacción de este artículo evoca uno de los rasgos esenciales (y más discutidos) de los acuerdos de asociación previstos en el actual artículo 310 TCE y en el artículo III-324 del Tratado constitucional: la idea de la reciprocidad en el establecimiento de compromisos mutuos. Aunque la comunicación de la Comisión menciona la posibilidad de celebrar acuerdos específicos de vecindad a medio plazo,⁵⁸ no llega a definir su contenido, probablemente porque en la actualidad los países vecinos mantienen vínculos convencionales cuyo contenido se halla todavía en fase de ejecución. Por ello la aplicación de un nuevo instrumento exige, en primer lugar, establecer mecanismos de coordinación entre los instrumentos ya existentes para, en segundo lugar, aplicar únicamente el nuevo instrumento de vecindad a partir de la experiencia adquirida.

En cualquier caso, los acuerdos de vecindad se plantean como un tipo de vínculo especialmente intenso, más evolucionado respecto de los acuerdos internacionales, ocupando un lugar que, con los tratados actuales, únicamente podía cubrirse a partir de la figura de los acuerdos de asociación. La creación de un instrumento distinto se justifica básicamente por motivos políticos, relacionados con los desequilibrios que la ampliación puede provocar en los países vecinos, especialmente hacia la frontera este y sureste de la Unión, acentuando las diferencias de nivel de vida. Más allá de estrategias políticas, será preciso atenerse a la práctica de la Unión para constatar las diferencias de contenido material entre los acuerdos de asociación y los de vecindad.

La actual diversidad de instrumentos financieros

En el Tratado de Niza, así como en los anteriores tratados, las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión estaban dispersas; sin embargo, en el Tratado constitucional estas disposiciones han sido reagrupadas en un único Título, agrupación que permite una acción más coherente de la Unión respecto de los terceros países, ya que todas las acciones, económicas, humanitarias o políticas, responden a unos objetivos comunes cuyo desarrollo debe llevarse a cabo mediante las acciones comunitarias pertinentes que comportarán una determinada financiación.

Debe lamentarse, sin embargo, la ausencia de regulación de los instrumentos financieros en materia de acción exterior en el nuevo Tratado constitucional; este nuevo paso adelante en el proceso de construcción europea no incluye una reforma o al menos una clarificación de los instrumentos financieros en materia de relaciones exteriores, lo que comporta que pueda mantenerse la actual amalgama, altamente compleja, de fuentes de financiación.

Los principales instrumentos financieros utilizados en la acción exterior de la Unión Europea carecen de una definición global regularmente inscrita en el Tratado, lo que comporta que su procedencia sea diversa y responda a una variada filosofía, cuyo objetivo se determina de forma general respondiendo a compromisos de la Comunidad con un tercer Estado, aunque toda la financiación de la Unión persigue las prioridades y los objetivos marcados en las diversas políticas comunes que se fundamentan en los tratados. Esta financiación responde, globalmente, a dos sistemas: por una parte fondos con cargo al presupuesto comunitario que se administran según el reglamento financiero comunitario —en su mayoría son acciones unilaterales de instituciones⁵⁹ generalmente en forma de programas de ayuda—, y por otra parte fondos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) financiado mediante contribuciones de los Estados miembros. En la práctica estas diferencias se traslucen en el hecho de que podemos encontrarnos, por una parte, ante programas regionales, que responden a objetivos geográficos y, por otra parte, ante programas temáticos tales como medio ambiente, juventud o formación, entre otros. Asimismo, ambos programas pueden aplicarse a los países terceros bien directamente respondiendo a las prioridades de la política de cooperación comunitaria, o bien a través de los instrumentos financieros que se crean en el marco de acuerdos externos con dichos países, los cuales pueden ser colectivos, como el Acuerdo Cotonú,⁶⁰ o individuales. El programa puede adoptarse después de la celebración del acuerdo, y la intervención financiera se puede concebir como consecuencia del vínculo contractual del acuerdo,⁶¹ aunque también encontramos casos contrarios, en los que primero se ha adoptado la financiación y posteriormente se ha celebrado el acuerdo.⁶² La Comunidad ha creado pues una multiplicidad de programas que cubren diversos ámbitos, le permiten afrontar la totalidad de los retos de los terceros Estados y posibilitan que una determinada zona geográfica pueda ser objeto de la aplicación de distintos programas en función de los objetivos que se deben alcanzar.

Esta diversidad de instrumentos financieros, cuya gestión depende en muchas ocasiones de distintas Direcciones Generales dificulta la coordinación previa y la optimización de los recursos. Con la finalidad de clarificar este vasto entramado de instrumentos financieros se les puede diferenciar⁶³ en función de la forma, de la naturaleza o de la base jurídica de la intervención financiera. Según cuál sea la forma de intervención financiera, los instrumentos financieros se clasifican como ayudas, es decir subvenciones no reembolsables, generalmente provenientes del presupuesto general; como préstamos, generalmente del Banco Europeo de Inversiones (BEI), con un tipo de interés más ventajoso;⁶⁴ o como garantías generalmente a cargo del Fondo Europeo de Inversiones, las cuales garantizan los créditos para facilitar el desarrollo de proyectos de la Unión que requieren una fuerte inversión. En función de la naturaleza de la intervención financiera podemos encontrar instrumentos de carácter específico o genérico; en el primer supuesto se trata de instrumentos con impacto en un ámbito material específico y definido,⁶⁵ mientras que en el segundo caso la naturaleza y el objetivo del instrumento responden a fines más amplios, concebidos en una lógica global.⁶⁶ El último criterio para su clasificación responde a la base jurídica elegida; en este sentido, la fundamentación jurídica de los instrumentos financieros no procede de un criterio de clasificación muy riguroso, ya que la variada procedencia de las intervenciones genera una heterogeneidad que forzosamente se traslada a la base jurídica en que se fundamentan estos programas.⁶⁷

La financiación que lleva a cabo la Comunidad a través de acciones de los fondos estructurales y otros instrumentos financieros, se combina con la que otorga el Banco Europeo de Inversiones (BEI), lo que convierte al Banco en una fuente de financiación subsidiaria y complementaria para llevar a cabo un proyecto de desarrollo del mercado interior.⁶⁸ Los préstamos del BEI, que se regularán en el marco de acuerdos de la Comunidad con terceros Estados, se conceden a proyectos concretos, y excepcionalmente tienen un carácter general para zonas menos desarrolladas. Estos préstamos deben responder a alguna de las cinco líneas prioritarias del Banco como son el desarrollo regional y la cohesión económica y social, sectores de alto valor añadido tecnológico,⁶⁹ la protección y mejora del medio ambiente,⁷⁰ la preparación para la adhesión a nuevos Estados⁷¹ y las políticas comunitarias de cooperación y ayuda al desarrollo.⁷²

Complementando las diversas fuentes de financiación, debe tener-

se en cuenta que los Estados miembros celebran sus propios acuerdos bilaterales y desarrollan sus propias iniciativas con países en desarrollo que no se financian a través del FED o de otros fondos comunitarios. El Grupo de Trabajo de la Convención europea dedicado a la acción exterior, en las observaciones generales a sus debates señala que, «si bien la UE cuenta con recursos colectivos considerables, los recursos nacionales que los Estados miembros pueden usar internacionalmente, tanto financieros como humanos, son mucho mayores»;⁷³ por estas razones considera que las políticas comunitarias deberían utilizar todos los recursos e instrumentos, tanto políticos como económicos, de forma coherente, coordinada y sinérgica, sirviendo de catalizador para uso de los recursos nacionales y el logro de objetivos compartidos a escala de la Unión. El Grupo consideró que a pesar de los logros de los últimos años todavía era posible mejorar la arquitectura europea actual para permitir un uso más coordinado de los distintos instrumentos. En relación con la coherencia y la coordinación de las acciones que en materia llevan a cabo tanto la Unión como los Estados miembros, algunos miembros del Grupo señalaron que quizá sería conveniente que la toma de decisiones de la Unión se ampliase a las ayudas nacionales. Señalaban que actualmente los fondos de la Unión destinados a la cooperación al desarrollo suponen un 10 % de la ayuda mundial total, mientras que la suma de los presupuestos nacionales en la materia supone un 45 %, por lo que más de la mitad de la ayuda mundial al desarrollo proviene de los países de la Unión Europea, que actúan dentro de las competencias de la Comunidad, o por cuenta propia. Este hecho confirma, pues, la necesidad de una colaboración estrecha a fin de optimizar los recursos y evitar solapamientos.

La no inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo en el Tratado

Los artículos 131 y 136 del Tratado de Roma preveían la creación del FED, y que éste fuese el instrumento para la concesión de ayuda técnica y financiera a los países africanos que en esos momentos eran colonias de algunos Estados miembros. El Fondo se ha convertido en el principal mecanismo de cooperación financiera con los países en vías de desarrollo (PVD) asociados, al incluirse como un instrumento financiero extra-pre-

supuestario en el primer Convenio de Yaundé y en sus sucesivas reformas hasta llegar al actual Acuerdo de Cotonú; es, pues, el principal instrumento de la ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo de los Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP) y de los países y territorios de ultramar (PTU)⁷⁴ adecuando la duración de sus ciclos a la de los acuerdos.⁷⁵ El actual convenio de Cotonú supuso la supresión de los instrumentos Stabex y Sysmin de ayuda, respectivamente, a los sectores agrícola y minero, y la racionalización de los instrumentos del FED, introduciendo una programación móvil que permite una mayor flexibilidad y atribuye mayores responsabilidades a los Estados ACP.

Desde 1993, a raíz de una petición del Parlamento europeo, el presupuesto comunitario reserva un título para el Fondo; sin embargo éste no forma parte integrante del presupuesto comunitario general, sino que lo financian los Estados miembros con aportaciones nacionales, según consta en la Declaración aneja al Tratado de Maastricht, estando sujeto a sus propias normas financieras y siendo dirigido por un comité específico. Los Estados fijan el presupuesto del FED en el Consejo mediante acuerdos que posteriormente son ratificados por los Parlamentos nacionales, mientras que la Comisión y otras instituciones creadas en el marco de la asociación, con la aprobación del Parlamento europeo, son quienes gestionan diariamente el Fondo que está compuesto de varios instrumentos, entre los que destacan las subvenciones, los capitales de riesgo y los préstamos al sector privado.

En las negociaciones para la elaboración del nuevo Tratado, el Parlamento europeo y la Comisión abogaban por la inclusión del FED en el presupuesto comunitario a fin de respetar su unidad, de evitar las discusiones entre Estados para determinar los gastos y, en especial, para dar mayor protagonismo y claridad a la acción comunitaria en cooperación al desarrollo, pero finalmente se impuso la postura del Consejo reflejando la voluntad de los Estados de controlar dicho instrumento financiero; el nuevo Tratado mantiene, pues, la actual heterogeneidad de los instrumentos destinados a la financiación de la acción exterior de la Comunidad.

En defensa de su posición, la Comisión adoptó una comunicación⁷⁶ ante la situación de cambio que se avecinaba en el ámbito europeo, tanto a escala general con la elaboración del Tratado constitucional, como porque se estaba preparando el marco financiero para el período posterior a 2006, y porque el actual FED expirará en 2007. En ella defendía la integración en el presupuesto de la Unión de la ayuda concedida a los países

ACP y a los PTU a través del FED en el marco financiero plurianual que serviría de base a la planificación presupuestaria de la Unión después de 2006. La financiación separada de los países ACP se justificó en su momento por el trato de privilegio que se quería dispensarles; sin embargo actualmente, con la ampliación de las relaciones exteriores de la Comunidad, se ha incrementado el número de acuerdos con terceros países de diversas regiones, acuerdos que abordan temas de interés común, lo que ha motivado un incremento del presupuesto en ayuda exterior. Esta nueva situación comporta que la financiación separada no sea un privilegio sino un inconveniente. La falta de visibilidad de los medios políticos de la Unión en las relaciones con los países ACP incrementa el riesgo de que éstas queden marginadas en comparación con otras regiones del mundo más favorecidas a nivel económico.

La incorporación del FED en el presupuesto comunitario comportaría que todos los grandes programas geográficos formasen parte de la estructura del presupuesto, lo que permitiría obtener una mayor sinergia entre los programas centrados en torno al enfoque geográfico/nacional y los que persiguen objetivos temáticos; dicha integración facilitaría el enriquecimiento mutuo de los distintos programas, así como la cooperación entre las regiones. Esta integración de todos los gastos vinculados a la ayuda exterior en un único presupuesto permitiría, pues, tener una visión global de la ayuda exterior de la Unión y de la política comunitaria de desarrollo, tanto en términos de volumen como de distribución geográfica.

Tanto la Comisión como el Grupo de Trabajo de la Convención dedicado a la acción exterior coinciden en que la consignación presupuestaria del FED supondría una mayor independencia de la financiación UE-ACP respecto de las contribuciones voluntarias y dependientes de puntos de vista nacionales, presentaría mejores perspectivas de continuidad y colocaría realmente a la cooperación financiera con los ACP a escala comunitaria, poniendo fin a la anomalía de ser la única partida de gastos no sujeta a la autorización del Parlamento europeo y reforzando la legitimidad pública de la ayuda exterior de la Unión. Cabe tener en cuenta que últimamente los aumentos de las dotaciones del FED se han estabilizado y que las negociaciones sobre la financiación se han hecho más difíciles. No obstante, dicha integración no debería afectar a la calidad de la asociación de los países ACP, puesto que el Acuerdo de Cotonú continuará siendo la piedra angular de dicha asociación y seguirá regulando las re-

laciones entre los países ACP y la Unión de la misma forma que en el pasado, y su sistema de financiación seguiría renovándose cada cinco años, bien mediante un nuevo FED o en el marco del presupuesto general.

La Comisión, asimismo, consideraba que la integración del FED en el presupuesto se traduciría en una mejor relación coste/eficacia, ya que la unificación de las normas administrativas y jurídicas, las estructuras de toma de decisiones y los compromisos de pago eliminarían una serie de repeticiones que actualmente se imponen a los distintos operadores y partes involucradas, se simplificaría la elaboración de informes, se reduciría la carga administrativa y se respondería con más eficacia a los retos.

El Grupo de Trabajo de la Convención europea dedicado a la simplificación recomendó la simplificación y actualización del procedimiento presupuestario manteniendo la autoridad presupuestaria en la acción conjunta del Parlamento y del Consejo. En líneas generales planteó que en el supuesto de que el Consejo tuviera la última palabra en materia de recursos, el Parlamento podría tenerla en lo referente a los gastos, colaboración ya consagrada en la práctica. Estas adaptaciones en la adopción del presupuesto podrían ser útiles para atender a cuestiones de fondo tratadas por otros Grupos de Trabajo, por ejemplo en el supuesto de que se decidiese la integración del FED en el presupuesto comunitario. Si bien es de lamentar que la Conferencia Intergubernamental no siguiese la propuesta de la Convención de integrar el FED en el presupuesto comunitario, el Tratado incluye, en su artículo III-313.3, la creación de un fondo inicial constituido por los Estados y destinado a financiar las acciones de la PESD que no se imputen al presupuesto comunitario. La constitución, la financiación, los importes financieros asignados, las modalidades de gestión y el control financiero de dicho fondo serán establecidos por mayoría cualificada del Consejo a propuesta del ministro de Asuntos Exteriores a través de una decisión europea.

Como ya hemos indicado en los apartados anteriores, la asistencia y cooperación de la Unión con los países terceros se lleva a cabo a través de múltiples y variados instrumentos; esta diversidad dificulta una gestión eficaz y coordinada de los programas comunitarios y no ha sido solucionada por la reforma que introduce el Tratado constitucional. Por estas razones la Comisión considera que debe llevarse a cabo una reforma completa de los instrumentos en materia de relaciones exteriores, a fin de facilitar la coherencia y la homogeneidad en éstas y de obtener mejores resultados con los recursos disponibles. Los nuevos instrumentos deben

respetar la coherencia de una política global, la simplificación de la estructura de los procedimientos, una relación entre los recursos y los resultados obtenidos, una mejora en el diálogo y la coordinación entre los donantes y las instituciones, así como una mejora en el diálogo con los países terceros.

Tras las comunicaciones de la Comisión de febrero y julio de 2004,⁷⁷ que definen el marco de una nueva estructura política y administrativa simplificada para la ejecución de los programas comunitarios de ayuda y de cooperación, la institución colegiada presentó el 29 de septiembre del mismo año una nueva comunicación relativa a los instrumentos dedicados a la ayuda exterior en el marco de las futuras perspectivas financieras entre 2007 y 2013.⁷⁸ En dichas comunicaciones se propone reemplazar la actual diversidad de instrumentos geográficos y temáticos que se han ido creando a lo largo del tiempo para responder a las distintas necesidades por seis instrumentos, de los cuales la mitad se dedicarán a poner en funcionamiento determinadas políticas en materia de relaciones exteriores, como son la política de preadhesión,⁷⁹ la política de la Unión en relación con los países vecinos⁸⁰ y la política de desarrollo y de cooperación económica con los otros países;⁸¹ mientras que los otros responderán a necesidades particulares. Entre las propuestas de la Comisión también figura la de incluir el FED en el presupuesto comunitario. El objetivo de la Comisión es garantizar la coherencia global de las políticas a través de los documentos estratégicos nacionales (DEN) y de los documentos estratégicos regionales (DER), y mediante la aplicación de estrategias temáticas. Los DEN y los DER proporcionarán más capacidad de análisis para poder asignar los recursos en función de los resultados obtenidos y de las expectativas iniciales.

Cuatro de los seis instrumentos son nuevos: el destinado a la preadhesión,⁸² el relativo a las relaciones de vecindad y de asociación,⁸³ el instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo y de cooperación económica⁸⁴ y, por último, el instrumento de estabilidad,⁸⁵ mientras que se mantienen los instrumentos destinados a la ayuda humanitaria y a la asistencia macrofinanciera. El instrumento de cooperación al desarrollo y de cooperación económica está destinado a la ayuda a los países en vías de desarrollo y la propuesta pretende incluir al fondo sucesor del 9º FED que concluye en el 2007. Se trata, en definitiva, de no adoptar el 10º FED e integrar plenamente la ayuda a los ACP en los principales instrumentos de cooperación. La integración del FED propiciará

un intercambio de métodos que conducirá a conjugar las mejores prácticas de las actuales situaciones.

Con las seis propuestas legislativas, la Comisión pretende apoyar la idea, manifestada por la propia institución, de que Europa debe extender su voz ayudada por los instrumentos eficaces; si la Unión quiere ser un interlocutor válido a escala internacional, tiene que hablar con una sola voz y promover una estrategia común real, dotando a las políticas de los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo satisfactoriamente. Es de lamentar que los cambios que suponen estas propuestas legislativas, y en especial la integración del FED en el presupuesto comunitario, no se hayan integrado en el Tratado constitucional, puesto que su inclusión habría comportado mayor claridad, transparencia y simplificación de la financiación de la acción exterior de la Comunidad.

Notas

1. R. Jiménez Asensio, «El proyecto de «Constitución europea» y el sistema de fuentes del derecho», en E. Albertí Rovira, dir. y E. Roig Molés, coord., *El proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia (monografies 314), 2004, pp. 265-325, en especial la p. 288

2. CONV 424/02 de 29 de noviembre de 2002, p. 3.

3. Se siguen así las orientaciones del Grupo de Trabajo IX, el cual sugería que la primera parte del Tratado tuviese un artículo que enumerase los instrumentos de la Unión, CONV 424/02, de 29 de noviembre de 2002, p. 4.

4. Véase D. Liñán Nogueras, en A. Mangas Martín y D. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4^a, ed., Tecnos, Madrid, 2004, p. 375; así como F. J. Carrera Hernández, «Simplificación de los instrumentos jurídicos en el proyecto de Tratado constitucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, año 7, n^o 16, pp. 1.041-1.063, en especial la p. 1.047.

5. El Grupo de Trabajo consideró que los denominados actos atípicos, es decir, actos empleados por las instituciones pero no previstos en el Tratado y carentes en principio de valor jurídico obligatorio, tales como las resoluciones o conclusiones, deberían simplificarse, aunque salvaguardando la flexibilidad necesaria para su utilización.

6. Como señala Aldecoa Luzárraga, «En relación con la denominación de los instrumentos jurídicos hay que destacar su significado político. Cuando se re-

dactan los tratados originarios de las Comunidades europeas se descarta denominar sus instrumentos jurídicos “leyes” porque no eran adoptados por un poder legislativo soberano. En nuestra cultura jurídico-política se entiende que las “leyes” sólo pueden emanar del representante de la soberanía. La redenominación de los instrumentos jurídicos en leyes europeas y las leyes marco implica que son adoptadas por codecisión del Parlamento y el Consejo, representantes de los ciudadanos y los Estados, representantes de la soberanía europea», F. Aldecoa Luzárraga, «Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?», *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Biblioteca Nueva, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004, pp. 19-85, en especial las pp. 57-58.

7. CONV 424/02, de 29 de noviembre, p. 8.

8. Véase R. Jiménez Asensio, «El proyecto...», *op. cit.*, p. 322.

9. Las excepciones sólo existen en áreas donde el derecho de iniciativa vincula exclusiva o parcialmente a los Estados miembros o al ministro de Asuntos Exteriores: *The face of the new European Union: alter enlargement and the constitutional process*, dossier informativo nº 6 (verano de 2004), p. 57.

10. El nuevo Tratado atribuye a la Comisión la competencia para adoptar los actos de ejecución; dicha competencia actualmente la ostenta en su casi totalidad el Consejo, quien puede delegarla a la institución colegial.

11. El Grupo de Trabajo consideraba que los convenios debían sustituirse por leyes europeas dado que se trata de un instrumento que tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se ha utilizado en muy pocas ocasiones, la mayoría de los convenios no han entrado en vigor y en su mayor parte han sido sustituidos por reglamentos, que sería el actual instrumento jurídico equivalente a la ley europea.

12. Sin embargo, cuando deba prestarse ayuda financiera de forma urgente, el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará decisiones europeas.

13. F. J. Carrera Hernández, «Simplificación de los...», *op. cit.*, p. 1.051, señala que esta distinción se debe a «la necesidad de diferenciar los reglamentos europeos por sus efectos, según se adoptaran sobre la base de una ley europea o de una ley marco europea». El reglamento con definición de reglamento ejecutará una ley europea, mientras que el reglamento con definición de directiva ejecutará la ley marco europea.

14. Véase D. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho...*, *op. cit.*, p. 376.

15. Se excluye de la delegación la modificación o desarrollo de elementos esenciales, concepto que deberá definirse.

16. Véase R. Jiménez Asensio, «El proyecto...», *op. cit.*, p. 301.

17. Se trata, entre otras, de decisiones relativas a la celebración de acuerdos internacionales, que regulan aspectos orgánicos como el nombramiento, la composición de órganos o la creación de comités.

18. El artículo III-313 señala que el Consejo establecerá los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas, mediante una decisión europea adoptada previa consulta al Parlamento. Mientras que las decisiones europeas serán adoptadas por mayoría cualificada del Consejo y a propuesta del ministro de Asuntos Exteriores cuando se refieran a los siguientes temas: las normas de constitución y de financiación del fondo inicial, y en particular los importes financieros asignados, las normas de administración del fondo inicial o las normas de control financiero. Según el artículo III-322, cuando una decisión europea prevea la interrupción o reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará, por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del ministro de Asuntos Exteriores y de la Comisión, los reglamentos o las decisiones europeas necesarias.

19. F. J. Carrera Hernández, «Simplificación de los...», *op. cit.*, pp. 1.056 y 1.057.

20. CONV 424/02, de 29 de noviembre de 2002, p. 5.

21. El papel del Parlamento europeo continúa en la misma línea que hasta el vigente Tratado de Niza: ser consultado y mantenerle informado. Sin embargo el artículo III-304 señala que el ministro de Asuntos Exteriores velará para que se tengan en cuenta las opiniones del Parlamento.

22. En materia de PESC el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y en los demás ámbitos la Comisión, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo.

23. Artículo III-293 del Tratado constitucional.

24. «CFSP shows that this policy continues to be in a precarious state, from a legal and institutional perspective. There is a range of legal instruments, but they are ill-defined and the practice does not bring much clarity. The precise legal effects are uncertain. [...] The overall institutional arrangements are confused, with a variety of actors with uncertain remits within the Council framework», P. Eeckhout, *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford EC Law Library, Oxford University Press, Londres, 2004.

25. P. Eeckhout, *External Relations...*, *op. cit.*, p. 420. En la misma línea Santos Vara considera que mientras no se aproxime a los actos comunitarios debería mantenerse el sistema específico de la PESC, aunque formulándolo de forma coherente: J. Santos Vara, «La simplificación normativa en el proyecto de Constitución europea: ¿unificación del sistema de actos o mantenimiento de la diversidad?», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 2004, n° 230, pp. 3-18, en especial la p. 17.

26. Acuerdo Euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Li-

beración de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, firmado el 24 de febrero de 1997, *DOCE L 187*, de 16 de julio de 1997, p. 2.

27. Capítulo VI del Título relativo a la «Acción exterior de la Unión».

28. Convención Europea, Grupo de Trabajo VII «Acción exterior», CONV 459/02, de 16 de diciembre de 2002.

29. Como por ejemplo el artículo 111.5 (unión económica y monetaria), los artículos 149 y 150 TCE (educación, formación profesional y juventud), el artículo 151 TCE (cultura), el artículo 152 TCE (salud pública), el 155 TCE (redes transeuropeas), el 170 (investigación y desarrollo) y el 174 (medio ambiente).

30. M. Dubisson, *Les accords de coopération dans le commerce international*, París, Lamy, 1985, especialmente pp. 13 y ss.

31. Sobre la noción de acuerdo de cooperación, véase D.E.L.M. Jolivet, «Les accords de coopération des États membres et la CEE», *Revue du Marché Commun*, 1977, nº 209, pp. 361-367.

32. En palabras de Liñán Nogueras, «su calificación genérica como acuerdos de cooperación no supone necesariamente una identidad en cuanto a su objeto; como prueba de ello es el hecho de que, generalmente, en la denominación de esos acuerdos se introducen precisiones sobre el contenido de la cooperación que puede ser comercial, comercial y económica, financiera, técnica o de desarrollo, entre otras», A. Mangas Martín y D. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2004, p. 650.

33. En el caso de estos acuerdos, las calificaciones más usuales emplean distintas combinaciones posibles de los términos «cooperación», «comercial» y «económica» de modo que, aunque forzosamente similares en la denominación, no puede afirmarse que sean idénticos: «acuerdo marco de cooperación», o «acuerdo de cooperación comercial y económica» o, por ejemplo, «acuerdo de cooperación comercial, económica y de desarrollo». El contenido, en cambio, sí suele ser extraordinariamente parecido y las posibles divergencias apreciables no se deben, en todo caso, a las diferencias de matiz.

34. Como sostiene Ramon Torrent, la variedad de la terminología empleada en los acuerdos comunitarios, así como la existencia de una complicada «jerga prácticamente incomprensible» para referirse a ellos, dificulta los intentos de sistematización, R. Torrent Macau, *Derecho y práctica de las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, CEDECS, Barcelona, 1998, p. 214.

35. J. Raux, «Association et perspectives partenariales», en M.-F. C. Tchaloff, dir., *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté*, op. cit., pp. 89-137.

36. C. Flaesch-Mougin, *Les accords externes de la Communauté Economique Européenne. Essai d'une typologie*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruselas, 1979, pp. 205 y ss.

37. Según la interpretación sugerida por K. Lenaerts: «In international law, the term “association” is used to refer to a type of legal relation between subjects of international law, where a third State or international organization is affiliated to the aims and/or the functioning of an international organization without becoming a full member of the latter» (K. Lenaerts y E. de Smijter, «The European Community’s Treaty-Making Competence», *Yearbook of European Law*, vol. 16, 1996, pp. 1-57, en especial las pp. 16 y ss.).

38. Para un cierto sector de la doctrina, el contenido del artículo 310 TCE se dirigió inicialmente al establecimiento de vínculos entre países desarrollados y, por este motivo, los términos que en él se contienen resultan difícilmente comprensibles fuera de este contexto. Véase, a título de ejemplo, S. Mezdoor, «Les associés de la CEE entre préférence commerciale et préférence communautaire», *Revue du Marché Commun et de l’UE*, 1994, n° 375, p. 114-117, en especial la p. 115.

39. Mencionado en J.-V. Louis y P. Bruckner, *Les relations extérieures*, en J. Mégret et al., *Le droit de la Communauté Économique Européenne*, ULB, Bruselas, vol. 12, 1980, p. 86.

40. M. Torrelli, «Article 238. Commentaire», en V. Constantinesco, J. P. Jacqué, R. Kovar y D. Simon, *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Economica, París, 1992, pp. 1.561-1.570, en especial la p. 1.564.

41. La existencia de una determinada estructura institucional en un acuerdo se justifica especialmente cuando éste ha sido concluido por un largo período de tiempo y, además, cuando el desarrollo de los contenidos del convenio puede quedar sujeto a cambios que exigirían reajustes posteriores. Ambos factores aparecen tanto en acuerdos basados en el artículo 310 como en el caso de los artículos 133-308, 133-181 del TCE o en otros acuerdos con un fundamento jurídico múltiple, que incluyen una cláusula evolutiva.

42. Véase K. Lenaerts, *op. cit.*, p. 18. En el mismo sentido, F. Martines afirma que «Besides technical-legal and political-institutional considerations the choice of legal basis may in fact also have a symbolic significance. [...] The contractual-based relationships of the Community with developing countries are distinguished in two areas, “area 238” and “area 113-235”. The different choice of legal basis are more the symbol of different types of relationships than of the different contents of the agreements» (F. Martines, *The Cooperation Agreements with Maghreb Countries. A contribution to the study of consistency of EEC Development Cooperation Policy*, EUI, Florencia, 1994, p. 20).

43. En sentido estricto las cláusulas de readmisión ya han sido insertadas en el marco de acuerdos de asociación de carácter global, como es el caso de los acuerdos euromediterráneos más recientes.

44. El Consejo había mostrado su sensibilidad al impacto de la ampliación en los países vecinos desde las diferentes perspectivas de los capítulos del acervo

comunitario. Entre los distintos documentos, ocupa un lugar especial el documento COM (2002) 660 final, de 29 de noviembre de 2002, «Informe sobre la Comunicación de la Comisión y el impacto de la ampliación en los países limítrofes con los Estados candidatos. Acción comunitaria para las regiones limítrofes».

45. COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003, comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo, «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y Sur de Europa.

46. COM (2003) 104 final, *ibid.*, p. 4.

47. Véase el artículo I-1.2 del proyecto de Tratado Constitucional. Convención europea, doc. CONV 820/03, de 20 de junio de 2003.

48. M.-F. Cristophe Tchakaloff, dir., *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, Bruselas, Bruylant, 1999, especialmente las pp. 3 y ss.

49. Este aspecto ha sido discutido en numerosos foros. Véase el Coloquio de Atenas —abril de 1998—, bajo los auspicios del PMI: The Philip Morris Institute for the Public Policy Research, *Is the Barcelona Process Working? EU policy in the Eastern Mediterranean*, Conference Proceedings, Atenas, 2-3 de abril de 1998, especialmente las pp. 21 y ss. En el mismo sentido, véase la opinión de Sami Naïr, «Europa, impotente en el Mediterráneo», *El País*, viernes 16 de abril de 1999.

50. Entre los acuerdos vigentes destacan Marruecos (DOCE L 70, de 18 de marzo de 2000 y DOCE L 138, de 9 de junio de 2000, en vigor desde 1 de marzo de 2000); Túnez (DOCE L 97, de 30 de marzo de 1998 y DOCE L 132, de 6 de mayo de 1998, en vigor desde 1 de marzo de 1998); Jordania (DOCE L 129, de 15 de mayo de 2002, en vigor desde 1 de mayo de 2002); Israel (DOCE L 147, de 21 de junio de 2000, en vigor el de junio de 2000), y, por último, la Autoridad Palestina (DOCE L 187 de 16 de julio de 1997).

51. En fase de ratificación deben incluirse Argelia, con acuerdo firmado el 22 de abril de 2002; Egipto, con firma de 25 de junio de 2001 y Líbano, firmado el 17 de junio de 2002.

52. Reglamento (CE) 2698/2000 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000.

53. DOCE L 327, de 28 de noviembre de 1997. En vigor desde el 1 de diciembre de 1997.

54. DOCE L 49, de 19 de febrero de 1998. En vigor desde el 1 de marzo de 1998.

55. DOCE L 283, de 9 de noviembre de 2000. En vigor desde el 1 de diciembre de 2000.

56. El acuerdo fue firmado el 6 de marzo de 1995, pero las ratificaciones se interrumpieron en los años 1996-1997.

57. S. White *et al.*, «Enlargement and the New Outsiders», *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, nº 1, pp. 135-153.

58. COM (2003) 393 final, *op. cit.*, p. 3.

59. La Comisión concede subvenciones directamente a los beneficiarios (organismos públicos o privados dotados de personalidad jurídica) para la ejecución de proyectos comunes en diversos ámbitos; también permite subvenciones directas para la ejecución de la política exterior de la Unión. El procedimiento de pago de dichas subvenciones comunitarias está regulado por el reglamento financiero y sus modalidades de ejecución.

60. El Acuerdo de Cotonú, de junio de 2000, establece el marco de las relaciones entre la Unión y estos países, permitiendo al BEI conceder ayuda financiera reembolsable para proyectos. Entre 2003 y 2008 la ayuda será de hasta 3.900 millones de euros, de los cuales 1.700 millones serán préstamos sobre recursos propios del BEI y los 2.200 millones restantes se asignarán a través del instrumento de ayuda a la inversión establecido en el propio Acuerdo. Las prioridades del Banco son el estímulo del sector privado, en particular el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; los mercados locales de ahorro; y las inversiones directas extranjeras.

61. Programas Phare y Tacis adoptados después de la celebración de los acuerdos europeos.

62. El primer FED creado en 1958 antes del fin de la descolonización, y el Convenio de Yaundé I es de 1963.

63. E. Zapater Duque, *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 183-190.

64. En el año 2002 las intervenciones del BEI alcanzaron 39.600 millones de euros con la siguiente distribución geográfica: 33.400 millones de euros (85,3 % del total) en los Estados miembros; 3.600 millones de euros (9,1 % del total) en los entonces futuros Estados miembros; 1.600 millones de euros (4 % del total) en los países mediterráneos; 523 millones de euros (1,3 % del total) en los países de África, Caribe y Pacífico (ACP); 425 millones de euros (1,1 % del total) en los Balcanes occidentales. Información de <http://europa.eu.int/scad-plus/printversion/es/lvb/g24221.htm>. Recuperado el 9 de agosto de 2004.

65. Por ejemplo cooperación internacional con un capítulo expreso para energía: Phare, Tacis.

66. Serían por ejemplo las partidas de Fondos Estructurales, o del BEI.

67. Sería el caso, por ejemplo, de programas adoptados en el marco de políticas internas concretas, utilizando la base jurídica de la política interna.

68. No debe olvidarse que el BEI es asimismo el accionista mayoritario y el operador del Fondo Europeo de Inversiones, organismo especializado en operaciones de capital de riesgo y en garantías para pequeñas y medianas empresas.

69. Iniciativa «Innovación 2000».

70. Los préstamos individuales concedidos a proyectos de protección del medio ambiente representan entre el 25 y el 33 % de las intervenciones totales del BEI. Se incluye un especial interés en los compromisos internacionales de la Unión en pro del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, así como el fomento de las energías renovables. En los nuevos Estados miembros los préstamos se destinan a proyectos relacionados con el agua y el saneamiento y a la incorporación de las normas comunitarias de medio ambiente. En los países de la Asociación euromediterránea los proyectos financiados se centran en la mejora de la calidad de vida (agua y saneamiento), la renovación de las infraestructuras de regadío o el sector del transporte público. Asimismo, el Banco participa en el Programa de asistencia técnica para el medio ambiente en el Mediterráneo (Metap) destinado a ayudar a la realización de estudios de viabilidad y al incremento de la capacidad institucional de los Estados.

71. El BEI es la principal fuente de financiación exterior de los países candidatos; en general contribuye con un 50 % del coste total de los proyectos. La cofinanciación se puede completar con los programas comunitarios Phare o Ispa. Los ámbitos que se priorizan son los transportes y telecomunicaciones, la producción y distribución de energía, la industria, el medio ambiente, la sanidad y la educación. Las actuaciones del Banco se extienden también a los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Federal de Yugoslavia y Antigua República Yugoslava de Macedonia).

72. Se trata en concreto de ayuda a la economía de los países asociados del Mediterráneo (Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Palestina), materializando la asociación euromediterránea iniciada con el Proceso de Barcelona en 1995. En el año 2002 se introdujo una nueva colaboración a través del Instrumento de Inversión y colaboración euromediterráneas (Femip), dotado de un presupuesto de 8.000 a 10.000 millones de euros hasta el 2006. El Femip integra más a los interlocutores mediterráneos en la aplicación de su presupuesto, lo que constituye un giro esencial en la cooperación financiera y económica de la Unión. Los ámbitos prioritarios del Femip son el desarrollo del sector privado (ayudando a las empresas locales o a las IDE de las empresas de la Unión), los proyectos de cooperación regional y las inversiones sociales (educación, sanidad y medio ambiente), la asistencia a las reformas y la privatización de las economías, la concesión de productos financieros innovadores, capitales de riesgo y asistencia técnica a la elaboración de proyectos.

73. CONV 459/02 de 6 de diciembre de 2002, p. 13.

74. Los PTU se benefician principalmente de cinco formas de ayuda financiera. En primer lugar, las subvenciones del FED, cuyo 9º Fondo abarca el período comprendido entre el 1 de marzo de 2000 y el 28 de febrero de 2005, con un total de 175 millones de euros, incluidos los 20 destinados al Instrumento de ayuda

a la inversión, segundo tipo de instrumento financiero. La Comisión administra los fondos concedidos con cargo al FED, y el BEI administra el instrumento de ayuda a la inversión y los préstamos sobre recursos propios, los cuales constituyen el tercer tipo de ayuda. Las ayudas concedidas en el marco de las líneas presupuestarias horizontales constituyen el cuarto tipo de recurso financiero y se conceden a través de las políticas sectoriales de desarrollo, como la ayuda alimentaria y humanitaria, ayuda a ONG, ayuda de sensibilización al desarrollo o al medio ambiente entre otras. Mientras que el último tipo de financiación lo constituyen las ayudas concedidas en el marco de los programas comunitarios, en materia de educación, formación y juventud, investigación, empresas y sector audiovisual.

75. Primer FED: 1959-1964; segundo FED: 1964-1970 (Convenio de Yaundé I); tercer FED: 1970-1975 (Convenio de Yaundé II); cuarto FED: 1975-1980 (Convenio de Lomé I); quinto FED: 1980-1985 (Convenio de Lomé II); sexto FED: 1985-1990 (Convenio de Lomé III) séptimo FED: 1990-1995 (Convenio de Lomé IV); octavo FED: 1995-2000 (Convenio de Lomé IV y su revisión IV bis); noveno FED: 2000-2005 (Convenio de Cotonú), dotado con 13.500 millones de euros más los remanentes de los FED anteriores que superan los 9.900 millones de euros.

76. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la plena integración de la cooperación con los países ACP en el presupuesto de la UE, COM/2003/0590 final.

77. Comunicación de 10 de febrero de 2004 de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: «Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada» (2007-2013), COM (2004) 101 final. Comunicación de 14 de julio de 2004, de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: «Perspectivas financieras 2007-2013», COM (2004) 487 final.

78. «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013», COM (2004) 626 final, de 29 de septiembre de 2004.

79. El nuevo instrumento de preadhesión (Iap) sustituirá a los actuales instrumentos Phare, Ispa, Sapard, Cards, etc.

80. El nuevo instrumento IEVP reemplazará, entre otros, a los programas Meda y Tacis.

81. Esta política se dirige a los territorios que no quedan englobados en ninguna de las dos anteriores políticas.

82. «Proposition de Règlement du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP)», COM (2004) 627 final, de 29 de septiembre de 2004.

83. «Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat», COM (2004) 628 final, de 29 de septiembre de 2004.

84. «Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique», COM (2004) 629 final, de 29 de septembre de 2004.

85. «Proposition de Règlement du Conseil instituant un instrument de stabilité», COM (2004) 630 final, de 29 de septembre de 2004.

5. La constitucionalización de la seguridad y defensa en la nueva Unión Europea: singularidad *versus* coherencia

Alfonso González Bondía

La difícil inclusión de los aspectos relativos a la seguridad y defensa en el proceso de la Unión Europea

Las cuestiones relativas a la seguridad y defensa estuvieron al margen del proceso de construcción europea desde que en 1952 fracasó el intento de crear la Comunidad Europea de Defensa, una organización que, siguiendo el modelo de integración sectorial, se iba a sumar la CECA. Desde aquel momento, la OTAN se hizo cargo en exclusiva del diseño y aplicación de la política de seguridad y defensa de la Europa occidental con la participación directa, entre otros, de Estados Unidos.

Por ello, cuando a principios de los noventa se negoció la posibilidad de añadir definitivamente en el proceso de construcción europea las cuestiones relativas a la política exterior en todas sus dimensiones, incluida la seguridad y defensa de los Estados miembros de las comunidades europeas, fue necesario salvar dos obstáculos previos. Por una parte, la posición de aquellos Estados que eran reacios a cualquier solución que menoscabase el papel que hasta aquel momento había desarrollado la OTAN. Por otra, la posición irlandesa, tradicionalmente al margen de la política de bloques militares, que veía con desconfianza la inclusión de cuestiones militares en un proyecto de construcción europea hasta el momento eminentemente civil.

Tras arduas negociaciones entre atlantistas, europeístas y neutrales, se acordó la creación de un mecanismo de cooperación intergubernamental en el marco de la Unión Europea, denominado Política Exterior y de Seguridad Común, que permitiría la definición de una política exterior que abarcaría todos los ámbitos de la política exterior de los Estados

miembros, incluidos los relativos a la seguridad y defensa. Sin embargo, este nuevo mecanismo rompía con el proyecto de construcción europea fundamentado en la integración sectorial, con procedimientos de adopción de decisiones claramente diferenciados de los existentes en el marco de las comunidades europeas. Se optó así por un nuevo modelo que primaba la dualidad frente a la unidad como única solución para poder avanzar en este ámbito, con el peligro evidente de menoscabar la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión Europea conformada a partir de ese momento por las actividades desarrolladas en dos marcos claramente diferenciados: la Política Exterior y de Seguridad Común y las comunidades europeas, que ya realizaban un conjunto importante de actividades con relevancia internacional, entre las que destacan la Política Comercial Común o la Política de Cooperación al desarrollo.

Ahora bien, aunque se llegó a un acuerdo formal para incluir en el TUE las cuestiones relativas a la seguridad y defensa, la ausencia de un acuerdo de fondo sobre el contenido real de lo que debería ser una política europea de seguridad y defensa provocó una parálisis casi absoluta en este ámbito, que no se superó hasta que los dos verdaderos actores relevantes en la materia llegaron a un acuerdo. El paso definitivo en este sentido se dio con la Declaración sobre la Defensa Europea emitida tras la cumbre francobritánica celebrada en Saint-Malo el 4 de diciembre de 1998, donde se reconoció por primera vez la posibilidad de desarrollar una capacidad militar autónoma en el seno de la Unión Europea. Este acuerdo entre los dos miembros más significativos de las posiciones europeístas y proatlantistas supuso el inicio real de la política europea de seguridad y defensa.

Así, los cimientos de la futura política europea común de seguridad y defensa se pusieron en la «Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa» de 3 de junio de 1999, estableciéndose los criterios básicos que regirán la actuación de la Unión en este ámbito. En este documento se definieron dos de los temas que pasaron a ser prioritarios. Por una parte, se adoptaron las líneas básicas para dotar a la Unión Europea de los medios y capacidades que le permitiesen adoptar y ejecutar autónomamente decisiones en todas las tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas por el TUE. En segundo lugar, se reconoció la necesidad de fortalecer la base industrial y técnica de la defensa para que fuese más competitiva y dinámica. Paralelamente se decidió, a propuesta de los países neutrales, que

la capacidad de acción de la Unión Europea no se fundamentaría únicamente en capacidades militares, sino también en capacidades civiles, otorgando así una nueva dimensión a la política europea de seguridad y defensa.¹

Con este marco, la Convención Europea constituyó el Grupo VIII dedicado exclusivamente a la defensa, desde donde se lanzó un conjunto de propuestas que constituyeron la base del proyecto de Tratado y de las discusiones posteriores.² Sin embargo, algunos acontecimientos como la crisis de Irak influyeron notablemente en el transcurso de las negociaciones, marcadas en un primer momento por el distanciamiento entre el eje francoalemán y los países atlantistas liderados por el Reino Unido. Así por ejemplo, Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo lanzaron una propuesta en abril de 2003 para la creación de un cuartel general multinacional en Terveuren, que rápidamente contó con la oposición del Reino Unido y España.

Las divergencias surgidas planteaban serias dudas sobre la posibilidad de avanzar realmente en este ámbito. Solamente un acuerdo en el que participasen franceses y británicos podía desbloquear la situación. El primer paso en este sentido se realizó con la propuesta lanzada por Francia, Alemania y Reino Unido el 20 de septiembre de 2003 para crear una célula de planeamiento que permitiese a medio o largo plazo realizar operaciones militares independientes de la OTAN.³ Esta propuesta, que reconducía la realizada anteriormente para la creación de un cuartel general multinacional, facilitó un acuerdo posterior entre estos tres países, verdaderos actores relevantes en cualquier decisión que se pretenda lograr en la materia. El pacto fue refrendado en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea de 28 y 29 de noviembre celebrada en Nápoles para abordar, entre otros asuntos, los aspectos más controvertidos de la propuesta relativa a la política común de seguridad y defensa: la definición de la cooperación estructurada y la cláusula de asistencia mutua en caso de agresión a alguna de las partes. Así pues, durante este proceso se ha consolidado un núcleo duro negociador encargado de forjar los acuerdos, que posteriormente habían de ser aceptados por el resto de Estados miembros.

Tras esa reunión, el acuerdo sobre las disposiciones en materia de seguridad y defensa era prácticamente definitivo y las modificaciones que sufrió el texto final fueron menores. Así, a la luz del Tratado constitucional, aunque la Política Común de Seguridad y Defensa⁴ «forma par-

te integrante» de la PESC,⁵ cuenta con un conjunto de disposiciones particulares que establecen un marco específico dentro de la propia especificidad de la PESC en la nueva Unión Europea. En este sentido, el artículo I-41 sienta las bases que posteriormente desarrollan los artículos III-309 a III-312 de la sección segunda del capítulo II del Título V del Tratado y dos protocolos anexos.⁶

El resultado final de las negociaciones del Tratado constitucional ha dado lugar a una nueva regulación que plantea dos incógnitas que conviene dilucidar. Por una parte, la nueva PESC, y en especial la Política Común de Seguridad y Defensa, no sólo mantiene, sino que refuerza, un conjunto de particularidades que es necesario analizar para saber hasta qué punto puede afectar a la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea. Por otra parte, es necesario bosquejar si el marco jurídico que se presenta tras el nuevo Tratado constitucional será realmente eficaz para dotar a la nueva Unión Europea de una política de seguridad y defensa que dé credibilidad al conjunto de su acción exterior.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, se mantiene una buena parte de las particularidades de la antigua PESC, como la existencia de un procedimiento diferenciado de adopción de decisiones con un conjunto de órganos específicos y la singularidad de la PCSD dentro de la ya de por sí singular PESC. Ahora bien, posiblemente uno de los aspectos en que se puede apreciar mayor diferencia entre la PESC y el resto de políticas de la Unión Europea es la manera en que se plasma cada una de ellas. Así, la mayor parte de las políticas que configuran la acción exterior de la Unión Europea se materializa principalmente mediante la adopción de un conjunto de normas jurídicas que regulan sus relaciones con terceros Estados y organizaciones internacionales. En cambio, en el marco de la PESC esta manera de trabajar se combina con la realización de acciones operativas, aspecto este último que se convierte en la verdadera razón de ser de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Por otra parte, la búsqueda de la eficacia y la credibilidad son dos objetivos que parecían presidir los primeros trabajos desarrollados por la Convención en materia de seguridad y defensa. En este sentido, una buena parte de las preguntas formuladas por el Praesidium de la Convención europea al Grupo VIII de Defensa estaba relacionada con la necesidad de dotar de más credibilidad y eficacia a la política de defensa de la Unión Europea.⁷ Por ello, muchas de las soluciones adoptadas en la nueva regulación intentan responder a esta necesidad.

Así pues, nos hallamos ante tres conceptos, eficacia, credibilidad y coherencia, que si no se combinan sabiamente pueden llegar a ser antagónicos. La cuestión radica en saber hasta qué punto las disposiciones que regulan la ahora denominada Política Común de Seguridad y Defensa podrán hacer frente desde su singularidad a la anhelada credibilidad internacional y, a la vez, a la deseada coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión Europea.

¿Para qué ha de servir la Política Común de Seguridad y Defensa?

La Política Común de Seguridad y Defensa tiene por objeto ofrecer a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares.⁸ Por ello, el conjunto de las actividades de la Unión gira en torno al fortalecimiento de su capacidad operativa desde diferentes perspectivas y a la realización de determinadas misiones, tal y como ya sucedía en la Política Europea de Seguridad y Defensa desarrollada hasta este momento.⁹ Pero con el Tratado constitucional, la capacidad operativa, tanto civil como militar puesta a disposición de la Unión Europea, no sólo se utilizará para las misiones previstas en el Tratado, sino que también podrán servir para ejecutar las nuevas cláusulas de legítima defensa colectiva y de solidaridad.

En el Tratado de la Unión Europea ya se había establecido una relación de misiones que se podrían desarrollar en el marco de la PESD. Son las denominadas Misiones Petersberg y se encuentran recogidas en el artículo 17.2 del TUE. Se trata de la parte más representativa de la proyección exterior de la Política Europea de Seguridad y Defensa, por lo que la consecución de las primeras misiones ha sido una de sus principales prioridades. Así, a finales de 2004, se habían desarrollado seis operaciones, tres de carácter militar¹⁰ y tres eminentemente civiles.¹¹

Frente a ello, una de las novedades que presenta el Tratado constitucional es, no sólo la ampliación del número de misiones que se pueden realizar fuera de la Unión, sino que, como ya se ha mencionado, también se podrá utilizar esta capacidad operativa en el territorio de la Unión en aplicación de la cláusula de legítima defensa colectiva y de la cláusula de solidaridad.

En cuanto a las *misiones* que la Unión Europea se muestra dispuesta a realizar fuera de su territorio éstas han sido ampliadas. En el Grupo VIII de Defensa de la Convención Europea se logró un amplio consenso sobre la necesidad de aumentar el número de misiones contenidas en el TUE, con una nueva propuesta¹² que fue acogida en buena medida en el texto final del Tratado constitucional. Así, a las misiones humanitarias y de rescate y a las de mantenimiento de la paz, ya contempladas en el artículo 17.2 del TUE, se le suman ahora las actuaciones en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares y las misiones de prevención de conflictos, mientras que la previsión de la realización de eventuales misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis —incluidas las misiones de restablecimiento de la paz— ha sido completada con la posibilidad de que dichas misiones puedan servir también a la luz de la nueva previsión para la realización de operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Por lo demás y como ya ocurría con la articulación análoga del TUE, esta enumeración de misiones no constituye en sí misma una lista cerrada, y nada impediría la realización de otro tipo de misiones que respetasen, eso sí, los objetivos y principios establecidos en el Tratado.

Tras el listado de misiones que figura en el artículo III-309 del Tratado, se incluye en el propio precepto una previsión que rompe con su lógica interna al establecerse que estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso apoyando a terceros Estados a combatirlo en su territorio. No cabe duda que este precepto responde a motivos claramente coyunturales y nada aporta a lo ya establecido, puesto que los objetivos de las diversas misiones que eventualmente puede realizar la Unión Europea ya se encuentran establecidos en otros preceptos del Tratado y las puede concretar posteriormente el propio Consejo Europeo en su función de órgano encargado de establecer las orientaciones generales de la PESC.

Por su parte, el propio Tratado establece dos nuevos supuestos que permitirían a la Unión Europea en su conjunto o a los Estados miembros individualmente utilizar su capacidad operativa en determinados supuestos: el primero se refiere al compromiso de asistencia mutua en caso de agresión armada a un Estado miembro en su territorio¹³ y el segundo se enmarca en la cláusula de solidaridad que obliga a los Estados miembros a prestar asistencia a cualquier otro Estado miembro que haya sido obje-

to de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano si así lo solicitase.¹⁴

El Grupo VIII de Defensa de la Convención Europea apuntó que un grupo de Estados propuso una *cláusula de defensa colectiva*, incluso asumiendo la posibilidad de recoger íntegramente la redacción del artículo V del Tratado de Bruselas modificado. Sin embargo, en el propio informe final se pone de manifiesto que algunos miembros del Grupo de Trabajo consideraron inaceptable una cláusula de ese tipo, unos porque consideraban que podía afectar a su estatuto de no alineados y otros por considerar que la Alianza Atlántica ya garantizaba suficientemente esta contingencia. Así las cosas, los partidarios de la inclusión de dicha cláusula propusieron como alternativa que aquellos Estados que estuviesen dispuestos a asumirla podrían establecer una forma de cooperación más estrecha en materia de defensa para garantizar su aplicación efectiva en caso de ataque armado.

El proyecto de Tratado constitucional presentado finalmente por la Convención recogió la propuesta del Grupo VIII de incluir en el redactado la cláusula de legítima defensa colectiva de conformidad al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, aunque con ciertas particularidades. En este sentido se seguía circunscribiendo a los Estados participantes en la cooperación estructurada. Además, se establecía que para su ejecución se cooperaría estrechamente con la OTAN y que para activarse el Estado agredido debería informar a los demás Estados participantes, solicitándole su asistencia. En el proyecto se recogía, además, que los ministros se reunirían asistidos por los componentes del Comité Político y de Seguridad y del Comité Militar, y que las medidas adoptadas serían comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sin que en ningún caso estas previsiones pudiesen afectar a los derechos y obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte.

Este texto, lejos de ser el definitivo, fue objeto de varias modificaciones al no ser del agrado de las delegaciones más atlantistas. En la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea de 28 y 29 de noviembre celebrada en Nápoles para abordar, entre otros asuntos, los aspectos más controvertidos de la propuesta relativa a la política común de seguridad y defensa, se modificó la propuesta relativa a la cláusula de legítima defensa colectiva contenida en el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención Europea. Así, el texto adoptado en la reunión ampliaba su ámbito de aplicación a todos los Estados miem-

bros y eliminaba cualquier referencia expresa al tipo de medios que se podría utilizar para su ejecución y al procedimiento de adopción de decisiones que se seguiría, incorporándose en su lugar nuevas garantías para impedir el menoscabo del papel de la OTAN en este ámbito. Lentamente se estuvo forjando el acuerdo definitivo sobre el redactado final, que aún sufriría una nueva modificación, como la incorporación de una cláusula de garantía para aquellos Estados que no quisiesen verse involucrados por este precepto.

Así las cosas, el texto definitivo de la cláusula de legítima defensa colectiva prevista en el apartado séptimo del artículo I-41 del Tratado constitucional establece una obligación automática de ayuda y asistencia al Estado miembro que haya sido objeto de una agresión armada en su territorio aplicable al resto de Estados miembros de la Unión, de conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.

Por lo que se refiere a la ejecución de esta cláusula de legítima defensa colectiva, como se ha señalado anteriormente, se trata de una obligación automática para los Estados miembros, por lo que no se hace necesaria la existencia de decisiones previas de ningún órgano de la Unión Europea para que la obligación sea efectiva. Ello significaría que podría darse el caso de que se llegase a aplicar sin que en ningún momento actuase órgano alguno de la Unión Europea.

Ahora bien, la aplicación efectiva de esta cláusula está sujeta, como establece el propio artículo I-41, a dos límites de gran calado que se describen a continuación.

Por una parte, se afirma que todo lo previsto anteriormente se entenderá «sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». Ello permitiría, como de hecho ya ocurre en la actualidad respecto al conjunto de la PESD, que uno o más Estados miembros decidiesen autoexcluirse de la aplicación de esta obligación concreta si afectase a su política específica en este ámbito, con motivos tan variados como considerarse no alineados o neutrales, que su participación podría afectar a sus propios intereses estratégicos en política internacional o porque deseasen que las decisiones de la Unión Europea con repercusiones militares no se les aplicase puesto que desvirtuaría su participación en otras organizaciones de cooperación militar como podría ser la OTAN.

El segundo límite a la aplicación de la cláusula de legítima defensa colectiva de la Unión Europea está relacionado con su coexistencia con la

OTAN. Esta nueva disposición pretende salvaguardar los intereses de los países más atlantistas al establecer que «los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta». En principio, la redacción de este precepto permite afirmar que se ha establecido una subordinación de la autonomía de acción de la Unión a lo que se pudiere acordar en el marco de la OTAN en aplicación simultánea del artículo I-41 del Tratado constitucional y del artículo V del Tratado del Atlántico Norte, puesto que se reconoce expresamente tanto que esta última previsión es el fundamento de la defensa colectiva de los Estados que forman parte del Tratado de Washington, incluyendo a los Estados miembros que simultanean su pertenencia con la de la Unión, como que la OTAN constituye el marco encargado de su ejecución. Por ello, la cláusula de legítima defensa colectiva prevista en el Tratado constitucional sólo se aplicaría sin tener en cuenta esta limitación en dos supuestos: si el Estado agredido no forma parte del Tratado del Atlántico Norte o, si lo forma, cuando las obligaciones derivadas del artículo I-41 se apliquen a Estados que no lo son. Ahora bien, admitiendo que el texto es suficientemente claro, lejos de zanjar definitivamente los problemas la interpretación sobre su alcance en la práctica podría dar lugar a nuevas disputas entre atlantistas y europeístas, viéndose afectada una vez más, si llegase el caso, la credibilidad de la Unión y por lo tanto la eficacia de la acción exterior en su conjunto.

En cuanto a la *cláusula de solidaridad*, su inclusión se planteó en el Grupo VIII de Defensa de la Convención Europea motivada en buena medida por los acontecimientos del 11-S. La propuesta del Grupo VIII implicaba que en caso de amenaza o ataque terrorista a uno de los Estados miembros se movilizarían todos los instrumentos puestos a disposición de la Unión para «prevenir la amenaza terrorista, proteger a la población civil y a las instituciones democráticas y prestar ayuda a un Estado miembro en su territorio» para hacer frente a las implicaciones de un posible ataque de este tipo.

Esta propuesta innovadora destaca por dos aspectos. Por una parte, aun inscribiéndose en el marco de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea, necesita también para su aplicación de un conjunto de instrumentos que se enmarcan en otros ámbitos competenciales de la Unión, como por ejemplo la cooperación judicial y policial o la protec-

ción civil.¹⁵ Por otra parte, esta cláusula pretende diferenciar a la Unión Europea de una alianza militar clásica, puesto que sólo se activaría a petición de las autoridades civiles del país atacado, y distingue claramente los ataques terroristas procedentes de entidades no estatales de los supuestos que dan lugar a la activación de la cláusula de legítima defensa colectiva,¹⁶ aunque también es cierto que desde el Grupo VIII se propuso que esta noción de solidaridad se contemplase en una cláusula más amplia de solidaridad y seguridad común, como alternativa a la inclusión de una cláusula de legítima defensa colectiva y otra de solidaridad como dos preceptos independientes. Así, con este nuevo precepto, en el que se contemplaban todos los riesgos que amenazaban a la Unión, se evitaba la inclusión de una discutida cláusula de legítima de defensa colectiva y se podía reforzar paralelamente el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

Pero la opción por la que finalmente se decantó la Convención Europea fue la inclusión de una cláusula de solidaridad de manera autónoma a la de legítima defensa colectiva y separada de los preceptos relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común, aunque, eso sí, dentro del título relativo a la acción exterior de la Unión Europea. La formulación de los dos preceptos que regulaban esta cláusula en el proyecto de Tratado constitucional no fue modificada significativamente en el texto final del Tratado constitucional, sufriendo únicamente algún cambio terminológico menor y en materia de procedimiento para ajustarse a los resultados de la conferencia intergubernamental en esta materia. De esta manera se visualizaba el consenso imperante entre todos los Estados sobre la inclusión y alcance de una cláusula de solidaridad en el Tratado constitucional.

Así, el artículo I-4,3 tal y como finalmente ha quedado, establece la obligación para la Unión Europea y sus Estados miembros de actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad cuando uno de ellos haya sido «objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano», ampliándose el ámbito subjetivo de activación de cláusula, inicialmente ideada sólo en el caso de ataque terrorista. En este supuesto, la Unión podrá utilizar cualquier instrumento que tenga disponible, incluyendo expresamente los medios militares que los Estados miembros ponen a su disposición. En el precepto se concreta también para qué se ha de utilizar esta cláusula, centrándose en la prevención de amenazas terroristas en el territorio de un Estado miembro, la protección de las instituciones democráticas y de la población contra posibles ata-

ques terroristas y la asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano. Las modalidades de ejecución de esta cláusula se han regulado en el artículo III-329 del Tratado constitucional, otorgando especial relevancia al Consejo que se encargará de coordinar la respuesta de los Estados miembros a la petición de asistencia.¹⁷

La cláusula de solidaridad prevista en el Tratado constitucional no supone una ampliación estricta de la capacidad de acción de la Unión Europea, puesto que de la interpretación de los objetivos de su acción exterior previstos en el artículo III-292 como son «la defensa de sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad», junto con los instrumentos con los que cuenta para llevarlos a cabo, bien podría concluirse que la Unión Europea puede actuar en este sentido. Ahora bien, rompe con toda lógica formal observar cómo se incluye un precepto de esta naturaleza en el título relativo a la acción exterior de la Unión Europea, puesto que está destinado a dar respuesta a situaciones que afectan a la seguridad de los Estados miembros acaecidas en su propio territorio con independencia de su origen e incluso permite la utilización de instrumentos propios de otros ámbitos competenciales. Ello pone sobre la mesa el problema relacionado con la naturaleza multidimensional y multidireccional de la política de seguridad de los Estados miembros, que aunque se encuentra incluida en el título de la acción exterior de la Unión Europea va más allá de este ámbito, tanto en lo que se refiere a su origen, que puede ser interno o externo, como a las materias que afecta y que son de orden no sólo militar, sino también medioambiental, económico, energético, social, etc. De esta manera, el problema de la coherencia de las decisiones adoptadas en el marco de la PCSD con el resto de la acción exterior de la Unión Europea se amplía en realidad al conjunto de las actividades de la Unión.

¿Cómo se ejecutarán las operaciones que utilicen los recursos de la Política Europea de Seguridad y Defensa?

El Tratado constitucional establece diversas modalidades de ejecución para las misiones que eventualmente pueda desarrollar fuera de su terri-

torio y las actividades acordadas en aplicación de la cláusula de legítima defensa colectiva y de la cláusula de solidaridad.

En lo que se refiere a las misiones contenidas en el artículo III-309 del Tratado constitucional, el propio texto establece de manera expresa que su ejecución se apoyará en las *capacidades proporcionadas por los Estados miembros*, incluyendo fuerzas multinacionales,¹⁸ aunque también se podrá utilizar instrumentos de la Unión.¹⁹

Una de las prioridades que en su momento se marcó la Unión Europea fue la adaptación de su estructura orgánica para permitir la adopción de decisiones que implicasen la realización de misiones del artículo 17.2 del TUE. Paralelamente se trabajó en la definición de las modalidades de ejecución de las operaciones militares y civiles. Para las primeras, la Unión Europea distinguió entre misiones dirigidas por la UE que utilizasen medios y recursos de la OTAN y misiones dirigidas por la UE que usasen medios y recursos nacionales o multinacionales europeos previamente identificados.

Para poder hacer efectiva esta última posibilidad, el Consejo Europeo de Helsinki celebrado en diciembre de 1999 estableció como objetivo principal que en el año 2003, como muy tarde, se debería estar en condiciones de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 60.000 efectivos capaces de realizar cualquiera de las misiones previstas en el artículo 17.2 del TUE. En esta línea, en la conferencia de compromisos militares realizada en Bruselas el 20 de diciembre de 2000, los Estados miembros anunciaron sus compromisos con vistas a la consecución de este objetivo, y a finales de 2001 la Unión Europea realizó una declaración de operatividad un tanto confusa para desarrollar las operaciones previstas en el artículo 17.2 del TUE.²⁰ El objetivo principal de Helsinki ha sido revisado por el Consejo el 17 de mayo de 2004, cuando se aprobó el «objetivo principal para el 2010» con los parámetros prioritarios para el desarrollo de las capacidades militares europeas en la perspectiva de 2010 y cuya principal novedad radica en la voluntad de los Estados miembros de ser capaces de dar respuesta a las crisis con acciones rápidas y decisivas. Con este nuevo objetivo principal, los Estados miembros convocaron una Conferencia de compromisos de capacidades militares el 22 de noviembre de 2004, para conocer los medios y capacidades nacionales y multinacionales puestos a disposición de la UE y los trabajos que se han de desarrollar para cumplir con el nuevo objetivo principal.

Las nuevas disposiciones del Tratado constitucional no modifican este modo de trabajar. Ahora bien, no impiden por sí mismas que la propia Unión Europea se dote de capacidades para la realización de estas misiones, ni que pueda establecer estrechas relaciones con terceros Estados u organizaciones internacionales, como la OTAN, para reforzar su capacidad operativa, tal y como se ha realizado hasta el momento. De hecho, ésta ha sido una de las fórmulas utilizadas hasta ahora en la Política Europea de Seguridad y Defensa, puesto que las lagunas detectadas en los medios y capacidades que los Estados ponen a disposición de la Unión Europea para sus misiones han obligado a esta última a realizar un conjunto de acuerdos de cooperación con la OTAN para la cesión de determinados medios y capacidades a la Unión Europea.²¹

La conclusión de estos acuerdos estuvo precedida de un largo proceso de negociaciones en las que sucesivamente se tuvo que superar la desconfianza de Estados Unidos y el veto de Turquía.²² Los acuerdos definitivos entre la Unión Europea y la OTAN versan sobre las reglas básicas que han de regir el intercambio de material clasificado, la utilización por parte de la Unión Europea de las capacidades de planificación operativa de la OTAN, la presunción de disponibilidad de los medios y capacidades de la OTAN para operaciones de la Unión Europea, la identificación de una cadena de mando europea en la estructura de la OTAN para operaciones de la Unión Europea y la adaptación del proceso de planificación de la defensa de la OTAN para incluir las necesidades de la Unión Europea. Un gran grupo de estos acuerdos forman parte de los denominados Berlín plus, que deben permitir a la Unión Europea desarrollar bajo su dirección política y control estratégico operaciones militares de gestión de crisis con medios y capacidades de la OTAN.

Estos acuerdos colmaban hasta cierto punto las lagunas que se detectaron en la capacidad operativa de la Unión Europea y permitían cumplir con algunos de los requerimientos que habían puesto los norteamericanos para permitir el desarrollo de la PESD.²³ En este sentido, dos de las tres operaciones militares que hasta el momento han sido aprobadas por la Unión Europea, la operación militar de la UE en la antigua República yugoslava de Macedonia (Concordia) y la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUFOR-Althea) se realizan en aplicación de las disposiciones de los acuerdos Berlín plus, lo cual demuestra el grado de dependencia que a día de hoy se tiene de la OTAN para desarrollar operaciones militares de cierta envergadura.

Sin embargo, sorprende observar cómo a pesar de los estrechos vínculos que se han establecido con la OTAN no se ha incluido en el Tratado constitucional ninguna referencia expresa a la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación con esta organización internacional, ya no sólo para la transferencia de medios y capacidades, sino también para facilitar el cumplimiento de los límites impuestos a la PCSD en el Tratado constitucional respecto a las obligaciones y actividades de la OTAN. En cambio, sí que se ha incluido un protocolo anejo al Tratado en el que se establece que para aplicación de la PCSD la Unión elaborará, en colaboración con la Unión Europea Occidental, acuerdos de cooperación más intensa entre sí.

Ahora bien, las disposiciones del Tratado constitucional sí parecen excluir la creación de un conjunto de fuerzas militares y civiles que sustituya los medios y capacidades de los Estados miembros para la realización de las misiones, es decir, impediría lo que se conoce popularmente como la creación de un «ejército europeo» diferente del de los Estados miembros. Por ello, una buena parte de la regulación de la PCSD se articula en torno al fortalecimiento de las capacidades de los Estados miembros a la hora de dotar a la Unión Europea de cierta capacidad de acción, tema sobre el que volveremos más adelante.

Otra de las principales novedades del Tratado constitucional es la posibilidad de que el Consejo pueda encomendar «la gestión de una misión a un grupo de Estados miembros».²⁴ Esta previsión permite descentralizar una parte de las funciones que hasta este momento se realizaba en el seno de la estructura orgánica de la Unión Europea y derivarla a un grupo de Estados miembros, que así lo hayan acordado, en asociación con el ministro de Asuntos Exteriores.

Las condiciones que se han de dar para que se produzca esta situación son el deseo manifestado por ese grupo de Estados miembros de realizar una determinada misión y la constatación de que se dispone de las capacidades necesarias para llevarla a cabo. El papel del Consejo, en virtud del Tratado constitucional, se limita en este supuesto a la decisión de encomendar la misión a dicho grupo de Estados, a estar informado del desarrollo de la misma y a adoptar las decisiones pertinentes en caso de que la realización de la misión acarree consecuencias importantes o exija una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en la decisión del Consejo. Con esta previsión se pretende evitar que la actuación de los Estados pueda acabar apartándose de los

objetivos que pretendía cumplir la Unión cuando decidió realizar la misión, garantizando de esta manera que no aparezca un posible foco de incoherencias en el conjunto de la acción exterior de la Unión Europea.

Las modalidades de ejecución antes descritas en los supuestos de aplicación de la cláusula de legítima defensa y de la cláusula de solidaridad están sujetas a pequeñas variaciones. Así, aunque en ambos supuestos también se utilizarán capacidades civiles y militares proporcionadas por los Estados miembros, en el caso de la asistencia mutua en caso de agresión militar a alguno de los Estados miembros no se requerirá para hacerla efectiva el acuerdo del Consejo y por lo tanto tendrá carácter unilateral, por lo que la decisión y la elección del tipo de asistencia que se prestará estarán en manos de los propios Estados.

¿Tiene la Unión Europea capacidad operativa suficiente para ejecutar las misiones y operaciones propias de la Política Europea de Seguridad y Defensa?

La capacidad operativa de la Unión Europea depende, en buena medida, no sólo de la asignación efectiva de las capacidades civiles y militares puestas a disposición por parte de los Estados miembros, sino también de la adecuación de éstas a los objetivos que se pretenden cumplir. Por ello, en el apartado tercero del artículo I-41 del Tratado, donde se establece que los Estados miembros pondrán a disposición de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión capacidades civiles y militares, incluyendo fuerzas multinacionales, se recoge a continuación el compromiso de mejorarlas progresivamente.

Este compromiso, ahora constitucionalizado, ya había sido asumido por los Estados miembros en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999. Para ello, la Unión Europea elaboró un objetivo de capacidades militares, estableciendo un requisito pormenorizado que permitiese conocer las contribuciones nacionales necesarias para que la Unión Europea pudiese dirigir operaciones militares. Este trabajo en el marco de la Unión se complementó a partir de 2001 con un mecanismo de evaluación que ha de garantizar el fortalecimiento de las capacidades europeas mediante el seguimiento e impulso de los avances en cumplimiento de los compromisos asumidos con vista a lograr el objetivo principal de Helsinki y un

Plan de Acción Europea de Capacidades que, sobre la base de decisiones estatales, pretendía racionalizar los esfuerzos en el ámbito de la defensa y reforzar las sinergias entre los proyectos nacionales y multinacionales.

El Tratado constitucional refuerza dichos trabajos mediante diversos mecanismos y estructuras que coadyuvan a la consecución de estos objetivos desde la propia Unión Europea, aunque con ciertas particularidades. Así, se prevé la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares, la utilización de la cooperación reforzada²⁵ y se permite el establecimiento de una cooperación estructurada permanente abierta a todos los Estados miembros que cumplan determinados requisitos.

La creación de una Agencia Europea de Armamento ha sido uno de los proyectos más anhelados de la Política Europea de Seguridad y Defensa desde que se puso seriamente en marcha a finales de 1999. Sin embargo, los obstáculos que se han encontrado en el camino para su creación no han podido ser superados finalmente hasta mediados de 2003, cuando el Consejo Europeo de Salónica encomendó al Consejo y a sus órganos auxiliares la realización de «las acciones necesarias con miras a la creación, en el transcurso de 2004, de una agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y el armamento». Con las negociaciones del Tratado constitucional, los obstáculos para la creación de una agencia de este tipo que quedaban acabaron de removerse.

El Grupo VIII de Defensa de la Convención Europea ya apuntó la necesidad de crear una Agencia Europea de Armamento y de Investigación Estratégica. Este nuevo ente debería velar por satisfacer las necesidades operativas de la Unión²⁶ y reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa. Sus primeros trabajos pasarían por la integración de las cooperaciones más estrechas ya existentes entre algunos Estados miembros y los elementos de cooperación que la mayoría de los Estados miembros desarrollan en el marco de las estructuras de cooperación armamentística de la UEO. En esta agencia podría participar cualquier miembro de la Unión y se crearían grupos específicos para la realización de proyectos concretos, pudiendo en algunos de éstos integrarse terceros Estados sobre una base *ad hoc*. En la propuesta inicial se incluyó además la posibilidad de que fuese la propia agencia la que fomentase e incluso vigilase los esfuerzos para mejorar las capacidades de aquellos Estados que formasen parte de la cooperación reforzada.

El texto del proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención Europea recogió una buena parte de la propuesta del Grupo VIII, aunque no se realizaba ninguna mención al papel de la Agencia Europea de Armamento en el marco de la cooperación reforzada. En cambio, en el nuevo texto se establecía que ésta se encontraba bajo la autoridad del Consejo de la Unión Europea y que se encargaría de asistirle en la evaluación de la mejora de las capacidades militares. Llegados a este punto, el acuerdo sobre este proyecto era ya definitivo, por lo que el texto propuesto por la Convención Europea se reprodujo íntegramente en el redactado final del Tratado constitucional.

Así, el párrafo tercero del artículo I-41 del Tratado constitucional prevé la creación de una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, denominada Agencia Europea de Defensa, cuyas características formales y funciones se establecen en el artículo III-311. Sin embargo, y aunque en el párrafo segundo de este último artículo se establece que el Consejo «adoptará por mayoría cualificada una decisión europea en la que se determinará el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia», ésta ya ha sido creada antes incluso de la firma del texto auténtico del Tratado constitucional,²⁷ sin que finalmente se haya rectificado tal previsión.

La creación de esta Agencia, aun siendo un avance en la consolidación de la actual Política Europea de Seguridad y Defensa, supone la inclusión de un nuevo órgano que desarrolla actividades con evidentes puntos de conexión con políticas desarrolladas en otros ámbitos competenciales que responden a lógicas y objetivos claramente diferenciados de los de la PESD. Por este motivo, si no se articulan mecanismos de coordinación adecuados, en el futuro se podrían plantear problemas de coherencia en el conjunto de la acción de la Unión Europea. Desde esta perspectiva, el Tratado constitucional ha incluido una previsión en virtud de la cual la Agencia debería «desempeñar sus funciones, en caso necesario, en contacto con la Comisión»,²⁸ en clara referencia a las conexiones existentes entre una parte de sus actividades y las que desarrolla actualmente la Comisión europea en sectores como la investigación y desarrollo, la industria o el mercado interior.

Por último está el tema del establecimiento de un mecanismo de *cooperación reforzada permanente* en el seno de la nueva Política Común de Seguridad y Defensa. Este tema ha sido una de las cuestiones más controvertidas durante la negociación del Tratado constitucional. Ante

las dificultades evidentes para desarrollar una Política Europea de Seguridad y Defensa, algunos Estados miembros han abogado desde el principio por el establecimiento de fórmulas que permitiesen avanzar más rápidamente en este ámbito a aquellos Estados que lo desearan. Pero esta posibilidad ha contado siempre con la oposición, o al menos la desconfianza, de los más atlantistas, quienes ven en ella un mecanismo que podría menoscabar el papel de la OTAN en la seguridad europea.

Fruto del delicado compromiso entre atlantistas y europeístas durante las negociaciones del Tratado de la Unión Europea, y como contrapartida a estos últimos, en la versión original del TUE ya se previó la posibilidad de que dos o más Estados miembros cooperasen de manera más intensa, bilateralmente o en el marco de la OTAN o de la UEO, siempre que ello no contraviniese u obstaculizase la PESC, y se excluía expresamente la posibilidad de aplicar las disposiciones de la cooperación reforzada a la PESD. Esta solución abría la puerta a la profundización en determinados ámbitos de manera restringida, a la espera de que en el marco de la Unión Europea hubiese un consenso suficiente que permitiese incorporarlos a la política de defensa común. Desde esta perspectiva se deben analizar la creación de diferentes brigadas multinacionales o los diversos proyectos de cooperación en materia de armamento que han cristalizado en los últimos años. Sin embargo, las nuevas iniciativas puestas sobre la mesa iban más allá, puesto que ahora se proponía llevar esta cooperación más intensa al seno de la propia Unión Europea.

El Grupo VIII de Defensa de la Convención Europea apuntó, aunque de manera errática, la posibilidad de que el Tratado constitucional previese una forma de cooperación más estrecha entre los Estados miembros que desearan acometer las misiones más exigentes y cumpliesen las condiciones necesarias para que su compromiso fuese creíble. También se mencionó la posibilidad, como ya se ha señalado anteriormente, de que, ante la dificultad de incluir una cláusula de legítima defensa colectiva, únicamente esos Estados estuviesen vinculados por un compromiso de tal naturaleza. Y finalmente también se apuntó que todas estas disposiciones se podrían complementar con la posibilidad de que se abriesen en materia de seguridad y defensa, con ciertas modificaciones, las disposiciones que permiten la cooperación reforzada en el seno de la Unión Europea, aunque esta última posibilidad contaba con un grupo de convencionales en contra.

El proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención Europea recogió una parte de las sugerencias del Grupo VIII. La

propuesta, tras descartar la utilización de la cooperación reforzada en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, establecía la posibilidad de que un grupo de Estados miembros pudiesen desarrollar una cooperación más estrecha para la defensa mutua. Así, el Tratado incluiría una declaración aneja en la que figuraría una lista de Estados participantes, que estaría abierta al resto de miembros de la Unión que, tras informar al Consejo Europeo, podría suscribirla, aceptando las obligaciones que impusiese. A pesar de las salvaguardas relacionadas con las actividades desarrolladas en el seno de la OTAN, en aquellos momentos ya se pudo observar cómo todavía no se había concitado el consenso suficiente para su inclusión definitiva en el Tratado, siendo objeto de diversas modificaciones posteriores.

El cónclave de Nápoles celebrado el 28 y 29 de noviembre de 2003, además de establecer una nueva propuesta de texto en lo relativo a la cláusula de legítima defensa colectiva, acordó una transformación radical de la cooperación estructurada permanente. El texto resultante desvinculaba esta cooperación de la defensa común y pasaba a ser una disposición que permitía a los Estados miembros que cumpliesen determinadas condiciones avanzar de manera particular en el campo de las capacidades militares, minimizando la posibilidad de bloqueo por parte de aquellos Estados que no fuesen partidarios de su formalización.

Finalmente, la nueva cooperación estructurada permanente se regula en los artículos I-46.6 y III-312 del Tratado constitucional, en el Protocolo número 23, y tal y como se ha establecido en el Tratado constitucional, se articula sobre la base de los siguientes principios: su establecimiento está sujeto al cumplimiento previo de determinados criterios y a la suscripción de ciertos compromisos en materia de capacidades militares por parte de los Estados que deseen participar; el Consejo deberá acordar por mayoría cualificada, previa consulta al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la decisión por la que se establece la cooperación reforzada; los Estados participantes adoptarán por unanimidad en el seno del Consejo las decisiones relacionadas con el desarrollo de la cooperación estructurada permanente; las decisiones relacionadas con la participación de nuevos participantes o la suspensión de aquellos que no cumplan los criterios o puedan asumir los compromisos suscritos se adoptarán por mayoría cualificada; y, por último, se permite libremente la retirada de cualquier Estado participante en la cooperación estructurada permanente, previa notificación al Consejo.

Así pues, a pesar de los esfuerzos por incluir en el marco de actuación de la Unión Europea el refuerzo de su capacidad operativa con la creación de la Agencia Europea de Armamento y el establecimiento de la cooperación reforzada permanente, la consecución efectiva de este objetivo seguirá estando en manos de la voluntad política de cada uno de los Estados, que son los que, en último término, deberán mejorar directamente sus capacidades civiles y militares puestas a disposición de la Unión.

Notas

1. Un análisis de los primeros años de la PESD se puede encontrar en N. Gnesotto, ed., *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, París, 2004.

2. Sobre los trabajos de la Convención Europea en esta materia véanse, por ejemplo, los estudios de M. Álvarez Verdugo, *La aportación de la Convención Europea a la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión*, Documentos CIDOB, serie: seguridad y defensa, 2004, nº 3, CIDOB, Barcelona; N. Fernández Sola, «La Política Europea de Seguridad y Defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea», *Suplemento BEUR*, 2003, nº 11, Logroño, pp. 10-26; R. García Pérez, «La PESD en el proyecto de Tratado constitucional», en Jorge Pueyo Losa, dir., *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2004, pp. 295-321.

3. Sobre la evolución que llevó al texto definitivo de Tratado constitucional en materia de seguridad y defensa y, en especial, al acercamiento entre el eje francoalemán y el Reino Unido, véase el análisis de A. Sorroza Blanco, *De la Convención a la Constitución: la seguridad y defensa en la Unión Europea*, ARI nº 122/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2004.

4. Ésta pasa a ser la denominación formal de esta política, abandonando así la que se había utilizado hasta este momento de Política Europea de Seguridad y Defensa.

5. Artículo I-41 del Tratado constitucional.

6. El Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-41 y por el artículo III-312 de la Constitución y el Protocolo sobre el apartado 2 del artículo I-41 de la Constitución.

7. Algunas de las preguntas formuladas en este sentido son: «Puesto que la

Unión ha decidido dotarse de una verdadera capacidad operativa, incluida una capacidad militar, ¿cómo asegurar que los Estados miembros dispongan de las capacidades militares necesarias para garantizar la credibilidad de la política de defensa de la Unión?, ¿cómo garantizar un proceso rápido de toma de decisiones durante la ejecución de una operación de gestión de crisis?, ¿cómo asegurar la coherencia de la planificación de las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión?, ¿mediante qué vías se puede aumentar la eficacia y obtener una economía de escala para la adquisición, investigación y desarrollo de armamento?». Secretaría de la Convención Europea (2002), *Grupos de Trabajo: Segunda Jornada*, CONV 206/02, Bruselas, 19 de junio de 2002.

8. Tal y como establece el apartado primero del artículo I-41 del Tratado constitucional.

9. Un análisis sobre las principales misiones desarrolladas por la Unión Europea puede verse en D. Miralles Solé, «La capacidad de acción de la Unión Europea: análisis de las recientes misiones de gestión civil y militar de crisis en el marco de la PESD», *Revista General de Derecho Europeo*, 2004, n° 3, p. 14, <http://www.iustel.com>

10. Se trata de la operación militar de la UE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (Concordia), la operación militar de la UE en la República Democrática del Congo (Artemis), y la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUFOR-Althea).

11. Se trata de la misión de policía de la UE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (Proxima), la misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia (Eujust Themis) y la misión de policía de la UE en Bosnia y Herzegovina (MPUE).

12. En el informe final del Grupo VIII se sugirió como nuevas misiones: «Prevención de conflictos (alerta rápida, medidas que permitan fortalecer la confianza y la seguridad, etc.); acciones conjuntas en materia de desarme (programas de destrucción de armas y de control de armamento); consejo y asistencia en cuestiones militares (*defense outreach*: cooperación con las fuerzas militares de un país tercero o de una organización regional o subregional para desarrollar fuerzas armadas democráticas mediante el intercambio de prácticas correctas, por ejemplo mediante acciones de formación); operaciones de estabilización al final de los conflictos; respaldo a la solicitud de las autoridades de un país tercero en la lucha contra el terrorismo». Convención Europea (2002), *Informe final del Grupo VIII de Defensa*, CONV 461/02, Bruselas, 16 de diciembre de 2002.

13. Artículo I-41, apartado 7 del Tratado constitucional.

14. Artículos I-43 y III-329 del Tratado constitucional.

15. A su vez, el Grupo VIII propuso «como prolongación de esta solidaridad reforzada» la creación de un grupo de unidades civiles y militares especializadas en la protección civil para la puesta en marcha de programas de formación

en común y de coordinación de sus intervenciones en caso de catástrofes naturales o humanitarias dentro de la Unión.

16. En este sentido, conviene recordar la polémica activación del artículo V del Tratado de Washington como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre y que dio lugar a la decisión del Consejo del Atlántico Norte de ceder aviones AWACS de la OTAN para la vigilancia del espacio aéreo norteamericano.

17. Para lo cual se adoptará una decisión europea, a propuesta conjunta de la Comisión y del ministro de Asuntos Exteriores, aunque en el caso de que ésta tuviese repercusiones militares se pronunciará por unanimidad. En todo caso se deberá informar al Parlamento Europeo.

18. Artículo I-41, apartado 1 del Tratado constitucional.

19. Artículo I-41, apartado 4 del Tratado constitucional.

20. Como señala Miralles «la mezcla de tiempos verbales que incluye esta declaración de operatividad, obliga, sin duda, a una doble lectura. Por una parte, la declaración tiene una gran importancia política en tanto que reafirma la capacidad de acción de la Unión Europea dos años después de Helsinki y garantiza el cumplimiento de los objetivos generales militares y civiles a partir de enero de 2003. Por otra parte, sin embargo, se introduce la idea de «proceso inacabado» y limita la operatividad de la Unión, a finales de 2001, a las misiones Petersberg de más bajo nivel» (D. Miralles, «La capacidad de acción de la Unión Europea..., *op. cit.*).

21. Para una visión general de los acuerdos entre la Unión Europea y la OTAN, véase M. Reichard, «Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement», *Nordic Journal of International Law*, 2004, n° 73, pp. 37-67.

22. Un rápido repaso a las principales dificultades que se debían superar se puede encontrar en E. Barbé Izuel y A. González Bondia, «La Política Europea de Seguridad y Defensa en el escenario internacional actual», *Arbor*, 2002, CLX-XII, pp. 357-382.

23. La administración norteamericana apoyó el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa siempre que se evitasen las denominadas tres D: *decoupling, duplication and discrimination*, tal y como fueron enunciadas por primer vez por la Secretaria de Estado norteamericana Madeleine Albright en el artículo titulado «The right balance will secure NATO's future», publicado en el *Financial Times* del 8 de diciembre de 1998.

24. Artículos I-41 y III-211 del Tratado constitucional.

25. El apartado segundo del artículo III-419 del Tratado constitucional permite establecer una cooperación reforzada entre un grupo de Estados en el marco de la PESC, utilizando, eso sí, un procedimiento diferenciado al del resto de políticas de competencia no exclusiva de la Unión Europea.

26. Para lo cual debería promocionar una política de adquisición armonizada de armamento y apoyar la investigación en el ámbito de la tecnología de la defensa.

27. Acción Común 2004/511/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa, *DOUE*, serie L, n° 245 de 17/7/2004, pp. 17-28.

28. Apartado segundo *in fine* del artículo III-311 del Tratado.

Conclusiones

Las novedades que incorpora el Tratado constitucional en el ámbito de la acción exterior tienen como denominador común el objetivo de dotar a la Unión Europea de una mayor visibilidad, claridad y simplificación, así como una mayor coherencia y eficacia en su actuación internacional. El análisis realizado en los diferentes capítulos pone de manifiesto que no siempre se han conseguido los objetivos propuestos.

En realidad las principales aportaciones se sitúan en la línea de incrementar la visibilidad y credibilidad de la Unión en el escenario internacional y, aunque en menor medida, algunas de las reformas previstas abren la puerta a un futuro desarrollo de acciones más coherentes y ambiciosas frente a terceros países y ante determinadas organizaciones internacionales. Sin embargo, la falta de instrumentos suficientemente eficaces puede frenar la futura acción exterior de la Unión, especialmente en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. Asimismo, el nuevo Tratado no consigue aportar mayor claridad y simplificación: en muchos casos son sólo mejoras más formales que reales. El texto constitucional no garantiza ningún resultado pero sienta las bases para ir consolidando progresivamente un nuevo papel de la Unión no sólo económico sino también político.

En este sentido, resulta indiscutible que la fusión de los actuales actores (comunidades europeas, Unión Europea) en un solo sujeto de derecho internacional, la Unión Europea, representa un avance de gran calado para lograr una mayor presencia internacional. La atribución unificada de personalidad jurídica puede considerarse un primer paso, básico, de cara a un posible cambio cualitativo hacia una mayor convergencia interna, que permita a la Unión tener un protagonismo en la escena política inter-

nacional acorde con su entidad. Una de las consecuencias de dicha atribución de personalidad jurídica será una mayor visibilidad y unidad en su representación exterior. Esto se concreta, por ejemplo, en la posibilidad de contar con representaciones propias ante terceros Estados, unificando así las actuales delegaciones de la Comisión, que atienden preferentemente temas comunitarios, y las funciones ejercidas por las embajadas de los Estados miembros, cuando ostentan la presidencia del Consejo, en materia de Política Exterior y de Seguridad Común. Asimismo, la nueva realidad jurídica de la Unión permitirá mejorar su presencia en el seno de las organizaciones internacionales. En ambos casos, sin embargo, las representaciones de la Unión convivirán con las de los Estados miembros, cada una en el marco de sus competencias, por lo que seguirá resultando imprescindible asegurar la cooperación leal entre todas.

La visibilidad de la acción exterior de la Unión también quedará previsiblemente reforzada gracias a la nueva figura del ministro de Asuntos Exteriores, a la cual el Tratado atribuye la representación de la Política Exterior y de Seguridad Común. Sustituirá de esta manera el actual mecanismo de representación basado esencialmente en la presidencia del Consejo, ejercida rotatoriamente por los Estados miembros. La existencia de un Servicio de Acción Exterior, integrado por funcionarios de los servicios de la Comisión, del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales, puede contribuir también a dar a la Unión una voz propia e integrada en el exterior. Sin embargo, algunas cuestiones de índole interna, relacionadas con la delimitación y la organización de dichas figuras, permiten albergar dudas sobre su efectividad en la práctica. Así, por ejemplo, en la organización interna del Servicio de Acción Exterior y en su trabajo cotidiano pueden aflorar las tradicionales tensiones entre «lo comunitario» y lo «intergubernamental», por lo que será preciso delimitar con claridad su ámbito de actuación y su relación con las diversas instituciones de la Unión. Por otro lado, el ministro de Asuntos Exteriores no es la única figura que ejercerá la representación de la Unión. En primer lugar, el Tratado sigue otorgando esta función a la Comisión, con exclusión de la PESC. En segundo lugar, la representación de la Unión en los asuntos de la PESC será una de las tareas que asumirá el nuevo presidente del Consejo Europeo. Aunque el Tratado precisa que ejerza dicha representación «en su rango y condición» y sin perjuicio de las atribuciones del ministro, la posibilidad de solapamientos no puede descartarse.

La Unión también puede ganar en credibilidad y visibilidad en el ámbito de la política de defensa. En efecto, la nueva redacción de los preceptos relativos a la Política Común de Seguridad y Defensa en el Tratado constitucional supone un cambio radical respecto al artículo 17 del TUE que regula esta misma materia, aunque en realidad una buena parte de las disposiciones consiste únicamente en la inclusión de acuerdos y prácticas que ya se están desarrollando actualmente en el marco de la política europea de seguridad y defensa. Por ejemplo, la posibilidad de realizar misiones con medios civiles y militares, la especificación de las modalidades de ejecución de las misiones o el compromiso de los Estados miembros de fortalecer su capacidad militar. Las principales novedades radican en la inclusión de las cláusulas de legítima defensa colectiva y de solidaridad, así como la posibilidad de establecer una cooperación estructurada permanente en este ámbito y la creación de la Agencia Europea de Armamento.

A pesar de tales novedades, la competencia de la Unión en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa no ha sufrido ninguna modificación sustancial y mantiene en su nueva formulación constitucional una buena parte de los interrogantes que se plantearon con su inclusión inicial en el Tratado de Maastricht. Es cierto que ahora su formulación es mucho más clara respecto a su objeto y medios necesarios para hacerla efectiva, pero la tensión entre atlantistas, europeístas y neutrales sigue estando presente en el redactado de muchas de las disposiciones que regulan esta materia. Una buena muestra de las dificultades con las que se seguirá encontrando la Unión Europea a la hora de formular la Política Común de Seguridad y Defensa se halla en el mantenimiento de las condiciones que deberán respetarse en relación con las especificidades de las políticas de algunos Estados miembros y las obligaciones y la política de seguridad y defensa adoptada en el marco de la OTAN. A mayor abundamiento, el Tratado constitucional ha incluido una ambigua redacción para la nueva cláusula de legítima defensa colectiva en lo referente a su activación respecto a la cláusula del mismo tipo recogida en el Tratado del Atlántico Norte.

La búsqueda de la coherencia ha sido otro de los grandes retos a los que el Tratado constitucional ha pretendido responder. La actual estructura en pilares de la Unión ha supuesto claramente un freno para el desarrollo de una política exterior integrada y coherente. Su desaparición, por tanto, merece un primer juicio positivo. La reunión en un mismo Título

de las principales disposiciones que conforman las relaciones exteriores de la Unión, junto al agrupamiento de una serie de principios, valores y objetivos comunes que presiden la actuación tanto interna como externa de la Unión, facilita que se pueda dar mayor coherencia a las diferentes políticas que conforman el ámbito de la acción exterior. Ello puede redundar también en un enfoque más coherente entre las políticas internas de la Unión y sus políticas externas. Sin embargo, la regulación en un mismo Título no impide que los distintos aspectos de la acción exterior europea se desarrollen a partir de bases jurídicas y de procedimientos distintos, manteniendo sus particularidades en función de los respectivos ámbitos de actuación. Así pues, el mantenimiento de procedimientos distintos en el ámbito de la política comercial, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y en el ámbito de la PESC va a seguir planteando dudas sobre la base jurídica más adecuada para adoptar acciones que mantengan claras interrelaciones. Ello es especialmente significativo en el campo de la PESC, que mantiene intacta su especificidad ligada a una lógica de cooperación intergubernamental, controlada directamente por los Estados miembros y cuyos frutos dependen plenamente de su voluntad política común.

Una de las aportaciones más destacadas del Tratado en el terreno de la coherencia en la acción exterior la constituye sin duda el ya mencionado ministro de Asuntos Exteriores. Al margen de su actuación como representante de la Unión, dicha figura debería aportar un planteamiento más integrado de la acción exterior al reunir dentro de sus funciones tanto los asuntos de carácter más económico (en tanto que vicepresidente de la Comisión encargado de las relaciones exteriores en el seno de esta institución) como político (en tanto que mandatario del Consejo para la PESC, ámbito en el que se le asignan amplias funciones de iniciativa, de ejecución y de coordinación de los Estados miembros). La fusión de esta doble función en una misma persona con «doble sombrero» está en la base de la misión que le encomienda el artículo I-28 de velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Sin embargo, su doble anclaje orgánico entre la Comisión y el Consejo no está exento de ambigüedades y dificultades. En la arquitectura institucional comunitaria, Consejo y Comisión obedecen a dos lógicas y a dos razones de ser distintas, la intergubernamental y la comunitaria, por lo que no resultará fácil actuar como mandatario del Consejo pero dentro de la Comisión, encontrándose en una posición delicada dentro del colegio de comisarios. La prácti-

ca mostrará, asimismo, si su especial vinculación con el Consejo Europeo, competente para su nombramiento, no tiene como consecuencia una intromisión intergubernamental en la Comisión, debilitando así sus poderes y su capacidad de influencia. El balance sólo será positivo en la medida en que el nuevo ministro logre consolidar una voluntad política más cohesionada y solidaria entre los Estados miembros para reforzar y conseguir una mayor coherencia de la acción exterior de la Unión.

Por lo demás, la PESC mantiene intactas sus especificidades institucionales. Especialmente preocupante resulta el nulo avance que el Tratado realiza hacia un mayor control tanto democrático como jurisdiccional de la PESC. Mantener la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia dificulta la creación de un cuerpo de obligaciones jurídicas bien delimitadas y eficaces en este terreno. La historia de los Tratados comunitarios ha demostrado la importancia de la contribución del Tribunal de Justicia al proceso de integración europea, algo que por ahora los Estados siguen descartando en materia de política exterior, obstaculizando así la concepción de la Unión como una «Unión de derecho» en su globalidad. Respecto al control democrático, el Tratado confirma el rol marginal que juega el Parlamento Europeo en la PESC, ámbito en el que únicamente se prevé una obligación general de información y consulta sobre las principales opciones. Prestar mayor atención al papel de Parlamento Europeo en la acción exterior podría contribuir no sólo a la democratización de la Unión Europea, sino también a crear consensos en una materia especialmente necesitada de ellos.

Asimismo la PESC mantiene su carácter intergubernamental por lo que se refiere a la adopción de decisiones, puesto que el Tratado constitucional mantiene la unanimidad como regla general. Es cierto que se prevén excepciones y mecanismos de flexibilización, pero sin cuestionar la premisa de que las posiciones de principio se fijan por consenso. En este punto radica uno de los aspectos más criticables del nuevo Tratado. Una manifestación más de la falta de voluntad política de los Estados de compartir su soberanía en este terreno y en el contexto de una Unión Europea ampliada. Un obstáculo prácticamente insalvable para que ésta pueda tener una política exterior propia y activa. El balance de lo que aporta el Tratado en términos de eficacia resulta, por tanto, insatisfactorio, a pesar de que en otros campos de la acción exterior sí ha habido algún avance, como es el caso de la política comercial común, puesto que se ha ampliado su alcance y la competencia exclusiva de la Unión para

concluir acuerdos internacionales. Por consiguiente, las expectativas que se derivan de la supresión de los pilares y de la atribución de personalidad jurídica a la Unión pueden verse frustradas por unos procedimientos que pueden resultar ineficaces por la exigencia de la unanimidad (actualmente agravada por la reciente ampliación de la Unión), que puede paralizar su futura actuación y la consecución de los objetivos incluidos en el Tratado constitucional.

La coherencia de la acción exterior también podría verse dificultada por la manera en que se ha resuelto la formulación de la PESD en el Tratado. Como se ha dicho, las nuevas disposiciones relativas a la Política Común de Seguridad y Defensa en el Tratado constitucional dejan entrever un gran esfuerzo por reforzar la credibilidad de la Unión Europea en este ámbito. Ya sólo con conseguir este propósito se podría fortalecer la acción exterior de la Unión Europea. Sin embargo, la vía utilizada para este fortalecimiento ha pasado por establecer mecanismos específicos que permitan avanzar más en este ámbito a los Estados que así lo desearan, como es el caso de la cooperación reforzada o la posibilidad de encomendar la gestión de una misión a un grupo de Estados. Esta solución, a pesar de las salvaguardas establecidas en el Tratado, puede ahondar todavía más la brecha existente si no se trabaja de manera adecuada para conseguir una auténtica cohesión política en lo referente a la política europea de seguridad y defensa. De lo contrario, podría ponerse en peligro la coherencia de la acción exterior.

De lo dicho hasta ahora respecto de la PESC se deduce que la simplificación que a primera vista debería aportar la desaparición de los pilares es más aparente que real. La apariencia de simplificación puede constatarse también en otros ámbitos, como por ejemplo en la nueva categorización y reparto de las competencias de la Unión. El Tratado constitucional no incorpora cambios sustanciales de fondo, pero se ha realizado un esfuerzo por clarificar el distinto grado de competencias atribuidas en los diferentes ámbitos materiales, aun cuando su alcance más concreto se halle en las correspondientes bases jurídicas que se encuentran en la parte III del Tratado.

La nueva categorización competencial aporta algunas clarificaciones, pero introduce nuevas ambigüedades y mantiene el grado de confusión en la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Sin embargo, es positiva la mención que se hace de determinadas competencias como exclusivas de la Unión, entre las que se sitúa

la política comercial común. Su noción se ha ampliado considerablemente en los intercambios de servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual y las inversiones extranjeras directas, en donde se reconoce a la Unión una competencia exclusiva para la negociación y conclusión de acuerdos internacionales que, generalmente, se adoptarán por mayoría cualificada, excepto en supuestos especialmente sensibles, que exijan la unanimidad. Ello le va a permitir hablar con una sola voz principalmente en las negociaciones de la OMC para regular el proceso de liberalización del comercio y para defender los intereses de los países europeos en materia de comercio de bienes y servicios, de propiedad intelectual y de inversiones, sin perjuicio de los ámbitos de competencia interna que mantengan los Estados miembros. La unión consolida y refuerza su función negociadora y su poder decisorio en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales: uno de los pocos ámbitos en los que incrementa su competencia, lo que refuerza su credibilidad y su eficacia tanto en las negociaciones multilaterales como en las bilaterales.

En cambio, se introduce un concepto muy amplio de competencia compartida en el que coexisten determinadas competencias concurrentes y determinadas competencias paralelas, situándose los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria como competencias paralelas que no impiden a los Estados miembros desarrollar su propia política. Creemos que se ha perdido la oportunidad de reforzar la coordinación entre las acciones de la Unión y las de sus miembros, sin que el nuevo texto garantice que la acción de la Unión vaya a suponer un valor añadido frente a la actuación unilateral estatal, ni facilite una mayor concentración de esfuerzos, ni refuerce los mecanismos de programación y control. Una tercera categoría competencial general hace referencia a las acciones de apoyo, coordinación o complemento, ámbitos en los que los principales responsables siguen siendo los Estados miembros, pero que permiten el desarrollo de competencias externas compartidas entre la Unión y sus Estados.

En la práctica, esta nueva clasificación va a generar nuevos interrogantes sobre el alcance de la competencia atribuida a la Unión. Asimismo, también puede ser un factor de complejidad la constitucionalización de la jurisprudencia del TJCE en materia de competencias implícitas para la conclusión de acuerdos internacionales. Si bien se reconoce la posibilidad de concluir un acuerdo externo sin que exista una competencia expresa en el Tratado, ello continúa siendo un proceso complejo que exige analizar

los objetivos y las características de cada política, así como el grado de desarrollo de las normas adoptadas por las instituciones europeas, manteniéndose la ambigüedad sobre el verdadero alcance de una competencia externa que va ampliándose sin tener contornos precisos.

Así pues, se mantiene la dualidad existente entre Estados miembros y Unión Europea (excepto en los ámbitos de competencia exclusiva), pero sus respectivas responsabilidades no se han clarificado y ello va a continuar generando cierta confusión. A pesar de ello, parece probable que la Unión persiga un papel más pro activo y decidido en la escena internacional, pues será inevitable la creciente interiorización, por parte de sus miembros de que un número cada vez mayor de intereses no pueden ser defendidos exclusivamente en el ámbito nacional y de que un ejercicio en común y coordinado resulta más eficaz que la acción unilateral de los Estados.

La ausencia de una simplificación real puede predicarse también de las disposiciones relativas a los instrumentos de la Unión en materia de acción exterior. En primer lugar, no puede considerarse que haya habido simplificación de acuerdos, sino que simplemente se recoge y consolida el bagaje de la Comunidad europea, al que se añaden los acuerdos celebrados por la Unión en los ámbitos del segundo y el tercer pilar. La nueva figura de los acuerdos de vecindad no está exenta de ambigüedades. En segundo lugar, el redactado final del Tratado constitucional refleja que el objetivo de simplificación de los instrumentos jurídicos que marcaba la Declaración de Laeken no se ha alcanzado. El nuevo texto comporta una reducción del número de instrumentos jurídicos de la Unión en relación con los actuales, sin embargo se trata más de una redenominación de los mismos que de un cambio sustancial. Al tiempo que la adopción de la misma denominación para distintos actos, que producen diferentes consecuencias jurídicas, en lugar de clarificar provoca confusión e inseguridad jurídica. No resulta adecuado que se utilice el mismo instrumento jurídico, la decisión, simultáneamente en integración y en cooperación, puesto que los efectos son distintos. Del mismo modo, prever dos actos jurídicos diferentes, los reglamentos y las decisiones de ejecución, para llevar a cabo una misma acción contribuye a crear inseguridad jurídica.

Asimismo, la actual heterogeneidad, variedad y multiplicidad de instrumentos que se utilizan para financiar la acción exterior de la Comunidad no queda resuelta, ni tan solo modificada, con la reforma que

comporta el Tratado constitucional. El nuevo Título dedicado a la acción exterior no incorpora la solicitada integración del FED en el presupuesto comunitario, la cual comportaría una mayor sinergia y cooperación entre los diversos programas. Se ha perdido, pues, una oportunidad de simplificar, dotar de transparencia y ofrecer una visión global de la financiación de la actuación de la Comunidad en terceros países.

En definitiva, el Tratado constitucional representa un cierto progreso político y perfeccionamiento técnico en materia de acción exterior. La personalidad jurídica de la Unión, la desaparición formal de la estructura de pilares y la inclusión de unos principios, valores y objetivos comunes pueden sentar las bases para poder reforzar su actuación en el escenario de las relaciones internacionales, siempre que los Estados tengan la voluntad de permitirlo. Su principal mérito es la mayor visibilidad externa de la Unión, pero no se ha llevado a cabo una reforma suficiente para garantizar una acción más eficaz y más clara en la escena internacional. La vertiente económica y la política siguen respondiendo a lógicas diferentes y sigue faltando un planteamiento más coordinado e integrado en la preparación, adopción, aplicación y control de la acción exterior de la Unión. La PESC se presenta en el Tratado constitucional como una política ambiciosa en cuanto a sus objetivos, pero pobre y limitada en cuanto a sus medios y, por consiguiente, en cuanto a sus posibles resultados. Hay todavía un largo camino por recorrer hasta conseguir una política exterior común dotada de objetivos y orientaciones claras, de instrumentos eficaces a su servicio y de unos órganos a través de los cuales pueda manifestar su posición y asumir sus compromisos.

ANEXO

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Preámbulo

Parte I

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

Título II. De los derechos fundamentales y de la ciudadanía de la Unión

Título III. De las competencias de la Unión

Título IV. De las instituciones y órganos de la Unión

 Capítulo I. Marco institucional

 Capítulo II. Otras instituciones y órganos consultivos de la Unión

Título V. Del ejercicio de las competencias de la Unión

 Capítulo I. Disposiciones comunes

 Capítulo II. Disposiciones particulares

 Capítulo III. Cooperaciones reforzadas

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

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

Título IV. Asociación de los países y territorios de ultramar

Título V. Acción exterior de la Unión

Capítulo I. Disposiciones de aplicación general

Capítulo II. Política exterior y de seguridad común

Sección 1. Disposiciones comunes

Sección 2. Política común de seguridad y defensa

Sección 3. Disposiciones financieras

Capítulo III. Política comercial común

Capítulo IV. Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria

Sección 1. Cooperación para el desarrollo

Sección 2. Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países

Sección 3. Ayuda humanitaria

Capítulo V. Medidas restrictivas

Capítulo VI. Acuerdos internacionales

Capítulo VII. Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales,
terceros países y delegaciones de la Unión

Capítulo VIII. Aplicación de la cláusula de solidaridad

Título VI. Funcionamiento de la Unión

Capítulo III. Cooperaciones reforzadas

Parte IV. Disposiciones generales y finales

PREÁMBULO

SU MAJESTAD EL REY DE LOS BELGAS, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CHECA, SU MAJESTAD LA REINA DE DINAMARCA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE ESTONIA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA HELÉNICA, SU MAJESTAD EL REY DE ESPAÑA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA, LA PRESIDENTA DE IRLANDA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ITALIANA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE CHIPRE, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE LETONIA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE LITUANIA, SU ALTEZA REAL EL GRAN DUQUE DE LUXEMBURGO, EL PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA DE HUNGRÍA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE MALTA, SU MAJESTAD LA REINA DE LOS PAÍSES BAJOS, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE AUSTRIA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE POLONIA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE ESLOVENIA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESLOVACA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE FINLANDIA, EL GOBIERNO DEL REINO DE SUECIA, SU MAJESTAD LA REINA DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE,

INSPIRÁNDOSE en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho,

CONVENCIDOS de que Europa, ahora reunida tras dolorosas experiencias, se propone avanzar por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad por el bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; de que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo,

CONVENCIDOS de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común,

SEGUROS de que, «Unida en la diversidad», Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana,

DECIDIDOS a continuar la obra realizada en el marco de los Tratados

constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado de la Unión Europea, garantizando la continuidad del acervo comunitario,

AGRADECIDOS a los miembros de la Convención Europea por haber elaborado el proyecto de esta Constitución en nombre de los ciudadanos y de los Estados de Europa,

HAN DESIGNADO COMO PLENIPOTENCIARIOS: [.....]

QUIENES, tras haber intercambiado sus plenos poderes, reconocidos en buena y debida forma, han convenido en las disposiciones siguientes:

PARTE I

TÍTULO I DE LA DEFINICIÓN Y LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN

ARTÍCULO I-1. Creación de la Unión

1. La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le atribuyan.

2. La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común.

ARTÍCULO I-2. Valores de la Unión

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

ARTÍCULO I-3. Objetivos de la Unión

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada.

3. La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

5. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en la Constitución.

ARTÍCULO I-4. Libertades fundamentales y no discriminación

1. La Unión garantizará en su interior la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

2. En el ámbito de aplicación de la Constitución, y sin perjuicio de sus disposiciones particulares, se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad.

ARTÍCULO I-5. Relaciones entre la Unión y los Estados miembros

1. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, 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.

2. Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

ARTÍCULO I-6. Derecho de la Unión

La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros.

ARTÍCULO I-7. Personalidad jurídica

La Unión tiene personalidad jurídica.

ARTÍCULO I-8. Símbolos de la Unión

La bandera de la Unión representa un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul.

El himno de la Unión se toma del «Himno a la Alegría» de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven.

La divisa de la Unión es «Unida en la diversidad».

La moneda de la Unión es el euro. El Día de Europa se celebra el 9 de mayo en toda la Unión.

TÍTULO II

DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

ARTÍCULO I-9. Derechos fundamentales

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la parte II.

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 la Constitución.

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.

ARTÍCULO I-10. Ciudadanía de la Unión

1. Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en la Constitución. Tienen el derecho:

- a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- b) 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;
- c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté 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;

- d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua. Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por la Constitución y por las medidas adoptadas en aplicación de ésta.

TÍTULO III DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

ARTÍCULO I-11. Principios fundamentales

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución. Las instituciones aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

ARTÍCULO I-12. Categorías de competencias

1. Cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.

2. Cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla.

3. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en la Parte III, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia.

4. La Unión dispondrá de competencia para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa.

5. En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en la Constitución, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos.

Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de la Parte III relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

6. El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de la Parte III relativas a cada ámbito.

ARTÍCULO I-13. Ámbitos de competencia exclusiva

1. La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes:

- a) la unión aduanera;
- b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;
- c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro;
- d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común;
- e) la política comercial común.

2. La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

ARTÍCULO I-14. Ámbitos de competencia compartida

1. La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros

bros cuando la Constitución le atribuya una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos I-13 y I-17.

2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:

- a) el mercado interior;
- b) la política social, en los aspectos definidos en la Parte III;
- c) la cohesión económica, social y territorial;
- d) la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos;
- e) el medio ambiente;
- f) la protección de los consumidores;
- g) los transportes;
- h) las redes transeuropeas;
- i) la energía;
- j) el espacio de libertad, seguridad y justicia;
- k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en la Parte III.

3. En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

4. En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

ARTÍCULO I-15. Coordinación de las políticas económicas y de empleo

1. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo de Ministros adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas. Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

2. La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.

3. La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.

ARTÍCULO I-16. Política exterior y de seguridad común

1. La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguri-

dad 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.

2. Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y respetarán la actuación de la Unión en este ámbito. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia.

ARTÍCULO I-17. Ámbitos de las acciones de apoyo, coordinación o complemento

La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea:

- a) la protección y mejora de la salud humana;
- b) la industria;
- c) la cultura;
- d) el turismo;
- e) la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional;
- f) la protección civil;
- g) la cooperación administrativa.

ARTÍCULO I-18. Cláusula de flexibilidad

1. Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo.

2. La Comisión Europea, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo I-11, indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo.

3. Las medidas basadas en el presente artículo no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando la Constitución excluya dicha armonización.

TÍTULO IV
DE LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN

CAPÍTULO I. MARCO INSTITUCIONAL

ARTÍCULO I-19. Instituciones de la Unión

1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad:

- promover sus valores;
- perseguir sus objetivos;
- defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros;
- garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

Este marco institucional está formado por:

- el Parlamento Europeo,
- el Consejo Europeo,
- el Consejo de Ministros (denominado en lo sucesivo «Consejo»),
- la Comisión Europea (denominada en lo sucesivo «Comisión»),
- el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución, con arreglo a los procedimientos y condiciones establecidos en la misma. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.

ARTÍCULO I-20. El Parlamento Europeo

1. El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en la Constitución. Elegirá al presidente de la Comisión.

2. El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.

El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión europea por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el primer párrafo.

3. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años.

4. El Parlamento Europeo elegirá a su Presidente y a la Mesa de entre sus diputados.

ARTÍCULO I-21. El Consejo Europeo

1. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.

2. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

3. El Consejo Europeo se reunirá trimestralmente por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.

4. El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa.

ARTÍCULO I-22. El Presidente del Consejo Europeo

1. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

2. El Presidente del Consejo Europeo:

- a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
- c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

3. El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.

ARTÍCULO I-23. El Consejo de Ministros

1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en la Constitución.

2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho a voto.

3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa.

ARTÍCULO I-24. Formaciones del Consejo de Ministros

1. El Consejo se reunirá en diferentes formaciones.

2. El Consejo de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo.

Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará la actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.

3. El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la actuación de la Unión.

4. El Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada una decisión europea por la que se establezca la lista de las demás formaciones del Consejo.

5. Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo.

6. El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.

7. La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo. El Consejo Europeo se pronunciará por mayoría cualificada.

ARTÍCULO I-25. Definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo

1. La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.

Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.

3. Los apartados 1 y 2 se aplicarán al Consejo Europeo cuando se pronuncie por mayoría cualificada.

4. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo.

ARTÍCULO I-26. La Comisión Europea

1. La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen la Constitución y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de ésta. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el Presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en la Constitución. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.

2. Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezca la Constitución.

3. El mandato de la Comisión será de cinco años.

4. Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia.

5. La primera Comisión nombrada con arreglo a lo dispuesto en la Constitución estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será uno de sus Vicepresidentes.

6. A partir del final del mandato de la Comisión a que se refiere el apartado 5, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales

de los Estados miembros mediante un sistema de rotación igual entre los Estados miembros. Dicho sistema se establecerá por decisión europea adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo y conforme a los siguientes principios:

- a) se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período 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;
- b) con sujeción a lo dispuesto en la letra a), cada una de las sucesivas Comisiones se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros.

7. La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Sin perjuicio del apartado 2 del artículo I-28, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.

8. La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo III-340. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.

ARTÍCULO I-27. El Presidente de la Comisión Europea

1. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.

2. El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el apartado 4 y en el segundo párrafo del apartado 6 del artículo I-26.

El Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del

Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.

3. El Presidente de la Comisión:

- a) definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones;
- b) determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación;
- c) nombrará Vicepresidentes, distintos del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, de entre los miembros de la Comisión.

Un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presentará su dimisión, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 1 del artículo I-28, si se lo pide el Presidente.

ARTÍCULO I-28. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión

1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

2. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.

3. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.

4. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3.

ARTÍCULO I-29. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución.

Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para ga-

rantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

2. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro y estará asistido por abogados generales.

El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro.

Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos III-355 y III-356. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.

3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con la Parte III:

- a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;
- b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;
- c) en los demás casos previstos por la Constitución.

CAPÍTULO II. OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LA UNIÓN

ARTÍCULO I-30. El Banco Central Europeo

1. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.

2. El Sistema Europeo de Bancos Centrales estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo. El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta. Realizará todas las demás misiones de un banco central de conformidad con la Parte III y con los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

3. El Banco Central Europeo es una institución. Tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia.

4. El Banco Central Europeo adoptará las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos con arreglo a los artículos III-185 a III-191 y III-196 y a las condiciones establecidas en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. Con arreglo a dichos artículos, los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y los bancos centrales de éstos mantendrán sus competencias en el ámbito monetario.

5. En los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se consultará al Banco Central Europeo sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional; el Banco podrá emitir dictámenes.

6. Los órganos rectores del Banco Central Europeo, su composición y las normas de su funcionamiento se definen en los artículos III-382 y III-383 y en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

ARTÍCULO I-31. El Tribunal de Cuentas

1. El Tribunal de Cuentas es una institución. Efectuará el control de cuentas de la Unión.

2. El Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión y garantizará una buena gestión financiera.

3. El Tribunal de Cuentas estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

ARTÍCULO I-32. Órganos consultivos de la Unión

1. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea estarán asistidos por un Comité de las Regiones y por un Comité Económico y Social, que ejercerán funciones consultivas.

2. El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.

3. El Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.

4. Los miembros del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

5. Las normas relativas a la composición de estos Comités, la designación de sus miembros, sus atribuciones y su funcionamiento se definen en los artículos III-386 a III-392.

Las normas contempladas en los apartados 2 y 3, relativas a la naturaleza de su composición, serán revisadas periódicamente por el Consejo para tener en

cuenta la evolución económica, social y demográfica en la Unión. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará decisiones europeas a tal efecto.

TÍTULO V DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES COMUNES

ARTÍCULO I-33. Actos jurídicos de la Unión

1. Las instituciones, para ejercer las competencias de la Unión, utilizarán los siguientes instrumentos jurídicos, de conformidad con la Parte III: la ley europea, la ley marco europea, el reglamento europeo, la decisión europea, las recomendaciones y los dictámenes.

La ley europea es un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La ley marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios.

El reglamento europeo es un acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones de la Constitución. Podrá bien ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios.

La decisión europea es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no tendrán efecto vinculante.

2. Cuando se les presente un proyecto de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo se abstendrán de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable al ámbito de que se trate.

ARTÍCULO I-34. Actos legislativos

1. Las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas, a propuesta de la Comisión, conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo por el procedimiento legislativo ordinario contemplado en el artículo III-396. Si ambas instituciones no llegan a un acuerdo, el acto no se adoptará.

2. En los casos específicos previstos por la Constitución, las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o por éste con la participación del Parlamento Europeo, con arreglo a procedimientos legislativos especiales.

3. En los casos específicos previstos por la Constitución, las leyes y leyes marco europeas podrán ser adoptadas por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones.

ARTÍCULO I-35. Actos no legislativos

1. El Consejo Europeo adoptará decisiones europeas en los casos previstos por la Constitución.

2. El Consejo y la Comisión, en particular en los casos previstos en los artículos I-36 y I-37, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por la Constitución, adoptarán reglamentos o decisiones europeas.

3. El Consejo adoptará recomendaciones. Se pronunciará a propuesta de la Comisión en todos los casos en que la Constitución disponga que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión. Se pronunciará por unanimidad en los ámbitos en los que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. La Comisión, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por la Constitución, adoptarán recomendaciones.

ARTÍCULO I-36. Reglamentos europeos delegados

1. Las leyes y leyes marco europeas podrán delegar en la Comisión los poderes para adoptar reglamentos europeos delegados que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de la ley o ley marco.

Las leyes y leyes marco europeas delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada a la ley o ley marco europea y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes.

2. Las leyes y leyes marco europeas fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán ser las siguientes:

- a) el Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación;
- b) el reglamento europeo delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en la ley o ley marco europea.

A efectos de las letras a) y b), el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo lo hará por mayoría cualificada.

ARTÍCULO I-37. Actos de ejecución

1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

2. Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en el artículo I-40, al Consejo.

3. A efectos del apartado 2, se establecerán previamente mediante ley europea las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

4. Los actos de ejecución de la Unión revestirán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución.

ARTÍCULO I-38. Principios comunes de los actos jurídicos de la Unión

1. Cuando la Constitución no establezca el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad contemplado en el artículo I-11.

2. Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por la Constitución.

ARTÍCULO I-39. Publicación y entrada en vigor

1. Las leyes y leyes marco europeas adoptadas por el procedimiento legislativo ordinario serán firmadas por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo.

En los demás casos, serán firmadas por el Presidente de la institución que las haya adoptado.

Las leyes y leyes marco europeas se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que ellas mismas fijen o, en su defecto, a los veinte días de su publicación.

2. Los reglamentos europeos, y las decisiones europeas que no indiquen destinatario, serán firmados por el Presidente de la institución que los haya adoptado.

Los reglamentos europeos, y las decisiones europeas que no indiquen destinatario, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, en su defecto, a los veinte días de su publicación.

3. Las decisiones europeas distintas de las contempladas en el apartado 2 se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación.

CAPÍTULO II. DISPOSICIONES PARTICULARES

ARTÍCULO I-40. Disposiciones particulares relativas a la política exterior y de seguridad común

1. La Unión Europea llevará a cabo una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros.

2. El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión y fijará los objetivos de su política exterior y de seguridad común. El Consejo elaborará dicha política en el marco de las líneas estratégicas establecidas por el Consejo Europeo y conforme a lo dispuesto en la Parte III.

3. El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán las decisiones europeas necesarias.

4. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión.

5. Los Estados miembros se concertarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre todo asunto de política exterior y de seguridad que presente un interés general con vistas a establecer un enfoque común. Antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo. Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional. Los Estados miembros serán solidarios entre sí.

6. En materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo Europeo y el Consejo adoptarán decisiones europeas por unanimidad, excepto en los casos contemplados en la Parte III. Se pronunciarán bien por iniciativa de un Estado miembro, bien a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, bien a propuesta de este Ministro con el apoyo de la Comisión. Las leyes y leyes marco europeas no se utilizarán en esta materia.

7. El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los contemplados en la Parte III.

8. Se consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común. Se le mantendrá informado de la evolución de la misma.

ARTÍCULO I-41. Disposiciones particulares relativas a la política común de seguridad y defensa

1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos me-

dios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco.

3. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se crea una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (Agencia Europea de Defensa) para identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, para participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones europeas relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión.

5. El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. La realización de esta misión se regirá por el artículo III-310.

6. Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo III-312 y no afectará a lo dispuesto en el artículo III-309.

7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

8. Se consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política común de seguridad y defensa. Se le mantendrá informado de la evolución de la misma.

ARTÍCULO I-42. Disposiciones particulares relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia

1. La Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia:

- a) mediante la adopción de leyes y leyes marco europeas destinadas, en caso necesario, a aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en los ámbitos contemplados en la Parte III;
- b) fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros, basada en particular en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales;
- c) mediante 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 detección de infracciones penales.

2. Los Parlamentos nacionales podrán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, participar en los mecanismos de evaluación establecidos en el artículo III-260. Estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de la actividad de Eurojust con arreglo a los artículos III-276 y III-273.

3. Los Estados miembros dispondrán de derecho de iniciativa en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal con arreglo al artículo III-264.

ARTÍCULO I-43. Cláusula de solidaridad

1. La Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- a) — prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;
 - proteger las instituciones democráticas y la población civil de posibles ataques terroristas;
 - prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;
- b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

2. Las modalidades de aplicación del presente artículo están previstas en el artículo III-329.

CAPÍTULO III. COOPERACIONES REFORZADAS

ARTÍCULO I-44. Cooperaciones reforzadas

1. Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de la Constitución, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos III-416 a III-423.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. La cooperación reforzada estará abierta permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo III-418.

2. La decisión europea de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participe en ella al menos un tercio de los Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo III-419.

3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada.

La unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes.

La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

No obstante lo dispuesto en los párrafos tercero y cuarto, cuando el Consejo no se pronuncie a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada requerida se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

4. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.

TÍTULO VI DE LA VIDA DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN

ARTÍCULO I-45. Principio de igualdad democrática

La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos.

ARTÍCULO I-46. Principio de democracia representativa

1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos de dimensión europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

ARTÍCULO I-47. Principio de democracia participativa

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.

4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten.

ARTÍCULO I-48. Interlocutores sociales y diálogo social autónomo

La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.

La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social.

ARTÍCULO I-49. El Defensor del Pueblo Europeo

El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que recibirá las quejas relativas a casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión en las condiciones establecidas en la Constitución. Instruirá estas quejas e informará al respecto. El Defensor del Pueblo Europeo ejercerá sus funciones con total independencia.

ARTÍCULO I-50. Transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión

1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

3. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho, en las condicio-

nes establecidas en la Parte III, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte. La ley europea fijará los principios generales y límites que regirán, por motivos de interés público o privado, el ejercicio del derecho a acceder a dichos documentos.

4. Cada institución, órgano u organismo establecerá en su Reglamento Interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con la ley europea contemplada en el apartado 3.

ARTÍCULO I-51. Protección de datos de carácter personal

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

2. La ley o ley marco europea establecerá las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros 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. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes.

ARTÍCULO I-52. Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales

1. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas.

2. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del Derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales.

3. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones.

TÍTULO VII DE LAS FINANZAS DE LA UNIÓN

ARTÍCULO I-53. Principios presupuestarios y financieros

1. Todos los ingresos y gastos de la Unión deberán ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario y ser consignados en el Presupuesto de la Unión de conformidad con la Parte III.

2. El Presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y a gastos.

3. Los gastos consignados en el Presupuesto serán autorizados para todo el ejercicio presupuestario anual de conformidad con la ley europea a que se refiere el artículo III-412.

4. La ejecución de gastos consignados en el Presupuesto requerirá la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante de la Unión que otorgue un fundamento jurídico a su acción y a la ejecución del correspondiente gasto de conformidad con la ley europea a que se refiere el artículo III-412, salvo en las excepciones que dicha ley establece.

5. A fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el Presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión y dentro del Marco Financiero plurianual a que se refiere el artículo I-55.

6. El Presupuesto se ejecutará con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros y la Unión cooperarán para que los créditos consignados en el Presupuesto se utilicen de acuerdo con dicho principio.

7. La Unión y los Estados miembros, de conformidad con el artículo III-415, combatirán el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudique a los intereses financieros de la Unión.

ARTÍCULO I-54. Recursos propios de la Unión

1. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.

2. El Presupuesto de la Unión se financiará íntegramente con cargo a recursos propios, sin perjuicio de otros ingresos.

3. Una ley europea del Consejo fijará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Unión. En este contexto podrán establecerse nuevas categorías de recursos propios o suprimirse una categoría existente. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo. Dicha ley no entrará en vigor hasta que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

4. Una ley europea del Consejo fijará las medidas de aplicación del sistema de recursos propios de la Unión siempre que así lo disponga la ley europea adoptada con arreglo al apartado 3. El Consejo se pronunciará previa aprobación del Parlamento Europeo.

ARTÍCULO I-55. Marco financiero plurianual

1. El Marco Financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, de conformidad con el artículo III-402.

2. Una ley europea del Consejo fijará el Marco Financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

3. El Presupuesto anual de la Unión respetará el Marco Financiero plurianual.

4. El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada cuando adopte la ley europea del Consejo contemplada en el apartado 2.

ARTÍCULO I-56. Presupuesto de la Unión

La ley europea establecerá el Presupuesto anual de la Unión de conformidad con el artículo III-404.

TÍTULO VIII DE LA UNIÓN Y SU ENTORNO PRÓXIMO

ARTÍCULO I-57. La Unión y su entorno próximo

1. La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.

2. A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica.

TÍTULO IX DE LA PERTENENCIA A LA UNIÓN

ARTÍCULO I-58. Requisitos de pertenencia y procedimiento de adhesión a la Unión

1. La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten los valores mencionados en el artículo I-2 y se comprometan a promoverlos en común.

2. Todo Estado europeo que desee ser miembro de la Unión dirigirá su solicitud al Consejo. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Las condiciones y el procedimiento de admisión se establecerán por acuerdo entre los Estados miembros y el Estado candidato. Este acuerdo deberá ser sometido a ratificación por todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

ARTÍCULO I-59. Suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión

1. El Consejo, por iniciativa motivada de un tercio de los Estados miembros, por iniciativa motivada del Parlamento Europeo o a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión europea en la que haga constar que existe un riesgo claro de violación grave de los valores enunciados en el artículo I-2 por parte de un Estado miembro. El Consejo se pronunciará por mayoría de las cuatro quintas partes de sus miembros, previa aprobación del Parlamento Europeo.

Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han dado lugar a dicha constatación siguen siendo válidos.

2. El Consejo Europeo, por iniciativa de un tercio de los Estados miembros o a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión europea en la que haga constar que existe una violación grave y persistente de los valores enunciados en el artículo I-2 por parte de un Estado miembro, tras invitar a dicho Estado miembro a que presente sus observaciones al respecto. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, una decisión europea que suspenda determinados derechos derivados de la aplicación de la Constitución al Estado miembro de que se trate, incluido el derecho a voto del miembro del Consejo que represente a dicho Estado. El Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de tal suspensión para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

En cualquier caso, este Estado seguirá vinculado por las obligaciones que le incumben en virtud de la Constitución.

4. El Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, una decisión europea que modifique o derogue las medidas adoptadas en virtud del apartado 3, como respuesta a cambios en la situación que motivó la imposición de las mismas.

5. A efectos del presente artículo, el miembro del Consejo Europeo o del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate no participará en la votación y el Estado miembro de que se trate no será tenido en cuenta en el cálculo de la tercera parte o de las cuatro quintas partes de los Estados miembros contemplado en los apartados 1 y 2. La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de las decisiones europeas contempladas en el apartado 2.

Para la adopción de las decisiones europeas contempladas en los apartados 3 y 4, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

Cuando, a raíz de una decisión de suspensión del derecho a voto adoptada de conformidad con el apartado 3, el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada con arreglo a una de las disposiciones de la Constitución, esta mayoría cualificada se definirá de la misma manera que en el segundo párrafo o, si el Consejo actúa a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados. En este último caso, una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

6. A efectos del presente artículo, el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen la mayoría de los miembros que lo componen.

ARTÍCULO I-60. Retirada voluntaria de la Unión

1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará de conformidad con el apartado 3 del artículo III-325. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. La Constitución dejará de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones europeas del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.

La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo I-58.

PARTE III. DE LAS POLÍTICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN

TÍTULO IV

ASOCIACIÓN DE LOS PAÍSES Y TERRITORIOS DE ULTRAMAR

ARTÍCULO III-286

1. Los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido están asociados a la Unión. Dichos países y territorios, denominados en lo sucesivo «países y territorios», se enumeran en el Anexo II.

El presente Título es aplicable a Groenlandia, sin perjuicio de las disposiciones particulares del Protocolo sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia.

2. La finalidad de la asociación será promover el desarrollo económico y social de los países y territorios y establecer estrechas relaciones económicas entre éstos y la Unión.

La asociación deberá, de manera prioritaria, contribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran.

ARTÍCULO III-287

La asociación perseguirá los siguientes objetivos:

- a) los Estados miembros aplicarán a sus intercambios comerciales con los países y territorios el régimen que se otorguen entre sí en virtud de la Constitución;
- b) cada país o territorio aplicará a sus intercambios comerciales con los Estados miembros y con los demás países y territorios el régimen que aplique al Estado europeo con el que mantenga relaciones especiales;
- c) los Estados miembros contribuirán a las inversiones que requiera el desarrollo progresivo de estos países y territorios;
- d) para las inversiones financiadas por la Unión, la participación en adjudicaciones y suministros estará abierta, en igualdad de condiciones, a todas las personas físicas y jurídicas que tengan la nacionalidad de los Estados miembros o de los países y territorios;
- e) en las relaciones entre los Estados miembros y los países y territorios, el derecho de establecimiento de los nacionales y sociedades se regulará de conformidad con las disposiciones de la Subsección 2 relativa a la liber-

dad de establecimiento de la Sección 2 del Capítulo I del Título III y en aplicación de los procedimientos previstos en dicha subsección, así como de forma no discriminatoria, sin perjuicio de los actos que se adopten en virtud del artículo III-291.

ARTÍCULO III-288

1. Las importaciones originarias de los países y territorios se beneficiarán, a su entrada en los Estados miembros, de la prohibición de los derechos de aduana entre Estados miembros establecida en la Constitución.

2. Quedan prohibidos, de conformidad con el apartado 4 del artículo III-151, los derechos de aduana que graven, a su entrada en cada país y territorio, las importaciones procedentes de los Estados miembros y de los demás países y territorios.

3. No obstante, los países y territorios podrán percibir derechos de aduana que correspondan a las exigencias de su desarrollo y a las necesidades de su industrialización, o derechos de carácter fiscal destinados a nutrir su presupuesto.

Los derechos mencionados en el primer párrafo no podrán ser superiores a los que graven las importaciones de productos procedentes del Estado miembro con el que cada país o territorio mantenga relaciones especiales.

4. El apartado 2 no será aplicable a los países y territorios que, por estar sujetos a obligaciones internacionales especiales, estén aplicando un arancel aduanero no discriminatorio.

5. El establecimiento o la modificación de los derechos de aduana que graven las mercancías importadas por los países y territorios no deberá provocar, de hecho o de derecho, una discriminación directa o indirecta entre las importaciones procedentes de los distintos Estados miembros.

ARTÍCULO III-289

Si la cuantía de los derechos aplicables a las mercancías procedentes de un tercer país a su entrada en un país o territorio es tal que, teniendo en cuenta el apartado 1 del artículo III-288, puede originar desviaciones del tráfico comercial en perjuicio de uno de los Estados miembros, éste podrá pedir a la Comisión que proponga a los demás Estados miembros que adopten las medidas necesarias para corregir dicha situación.

ARTÍCULO III-290

Sin perjuicio de las disposiciones que regulan la salud y seguridad públicas y el orden público, la libertad de circulación de los trabajadores de los países y territorios en los Estados miembros, así como la de los trabajadores de los Estados miembros en los países y territorios, se regirá por actos adoptados de conformidad con el artículo III-291.

ARTÍCULO III-291

El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y a la luz de los resultados alcanzados en el contexto de la asociación entre los países y territorios y la Unión, las leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeos relativos a las modalidades y al procedimiento de asociación entre los países y territorios y la Unión. Dichas leyes y leyes marco se adoptarán previa consulta al Parlamento Europeo.

TÍTULO V ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES DE APLICACIÓN GENERAL

ARTÍCULO III-292

1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el primer párrafo. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;

- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos que trata el presente Título, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

ARTÍCULO III-293

1. Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo III-292, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión.

Las decisiones europeas del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.

El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, basándose en una recomendación del Consejo adoptada por éste según las modalidades previstas para cada ámbito. Las decisiones europeas del Consejo Europeo se ejecutarán con arreglo a los procedimientos establecidos en la Constitución.

2. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y la Comisión en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo.

CAPÍTULO II. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

SECCIÓN 1. Disposiciones comunes

ARTÍCULO III-294

1. En el marco de los principios y objetivos de su acción exterior, la Unión definirá y aplicará una política exterior y de seguridad común que abarque todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad.

2. Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

Los Estados miembros actuarán concertadamente para fortalecer y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción que sea contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.

El Consejo y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión velarán por que se respeten estos principios.

3. La Unión llevará a cabo la política exterior y de seguridad común:

- a) definiendo sus orientaciones generales;
- b) adoptando decisiones europeas por las que se establezcan:
 - i) las acciones que va a realizar la Unión,
 - ii) las posiciones que va a adoptar la Unión,
 - iii) las modalidades de ejecución de las decisiones europeas contempladas en los incisos i) y ii);
- c) fortaleciendo la cooperación sistemática entre los Estados miembros para llevar a cabo sus políticas.

ARTÍCULO III-295

1. El Consejo Europeo definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, también respecto de los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.

Si un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento.

2. Basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo adoptará las decisiones europeas necesarias para definir y aplicar la política exterior y de seguridad común.

ARTÍCULO III-296

1. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo.

2. El Ministro de Asuntos Exteriores representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo po-

lítico con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.

3. En el ejercicio de su mandato, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión europea del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

ARTÍCULO III-297

1. Cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones europeas necesarias. Estas decisiones fijarán los objetivos, el alcance y los medios que haya que facilitar a la Unión, así como las condiciones de ejecución de la acción y, si es necesario, su duración.

Si se produce un cambio de circunstancias con clara incidencia sobre un asunto que sea objeto de una decisión europea, el Consejo revisará los principios y objetivos de dicha decisión y adoptará las decisiones europeas necesarias.

2. Las decisiones europeas contempladas en el apartado 1 serán vinculantes para los Estados miembros al adoptar su posición y al llevar a cabo su acción.

3. Siempre que se prevea adoptar una posición nacional o emprender una acción nacional en aplicación de una decisión europea contemplada en el apartado 1, el Estado miembro interesado proporcionará información en un plazo que permita, en caso necesario, una concertación previa en el seno del Consejo. La obligación de información previa no se aplicará a las medidas que constituyan una mera transposición de la decisión al ámbito nacional.

4. En caso de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de una revisión de la decisión europea contemplada en el apartado 1, los Estados miembros podrán adoptar con carácter de urgencia las medidas que sean de rigor, teniendo en cuenta los objetivos generales de dicha decisión. El Estado miembro que adopte tales medidas informará de ello inmediatamente al Consejo.

5. Si un Estado miembro tiene dificultades importantes para aplicar una decisión europea contemplada en el presente artículo, planteará el asunto al Consejo, que deliberará al respecto y tratará de hallar las soluciones adecuadas. Estas soluciones no podrán ser contrarias a los objetivos de la acción ni mermar su eficacia.

ARTÍCULO III-298

El Consejo adoptará decisiones europeas que definan la posición de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por que sus políticas nacionales sean acordes con las posiciones de la Unión.

ARTÍCULO III-299

1. Cualquier Estado miembro, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, o éste con el apoyo de la Comisión, podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común y presentarle respectivamente iniciativas o propuestas.

2. En los casos que exijan una decisión rápida, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión convocará, de oficio o a petición de un Estado miembro, una reunión extraordinaria del Consejo, en un plazo de cuarenta y ocho horas o, en caso de necesidad absoluta, en un plazo más breve.

ARTÍCULO III-300

1. El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones europeas contempladas en el presente Capítulo.

Si un miembro del Consejo se abstiene en una votación, podrá completar su abstención con una declaración oficial. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión europea, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. Con espíritu de solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pueda entrar en conflicto con la acción de la Unión basada en dicha decisión u obstaculizarla, y los demás Estados miembros respetarán su posición. Si el número de miembros del Consejo que completa su abstención con tal declaración representa al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada cuando adopte:

- a) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión europea del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo III-293;
- b) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Ministro;

- c) una decisión europea por la que se aplique una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión;
- d) una decisión europea relativa al nombramiento de un representante especial de conformidad con el artículo III-302.

Si un miembro del Consejo declara que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene intención de oponerse a la adopción de una decisión europea que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Ministro de Asuntos Exteriores intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para éste. De no hallarse dicha solución, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión europea por unanimidad.

3. De conformidad con el apartado 7 del artículo I-40, el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el apartado 2 del presente artículo.

4. Los apartados 2 y 3 no se aplicarán a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

ARTÍCULO III-301

1. Cuando el Consejo Europeo o el Consejo haya establecido un enfoque común de la Unión en el sentido del apartado 5 del artículo I-40, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación en el seno del Consejo.

2. Las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y ante las organizaciones internacionales cooperarán entre sí y contribuirán a la formulación y puesta en práctica del enfoque común mencionado en el apartado 1.

ARTÍCULO III-302

El Consejo podrá nombrar, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, un representante especial al que conferirá un mandato en relación con cuestiones políticas específicas. El representante especial ejercerá su mandato bajo la autoridad del Ministro.

ARTÍCULO III-303

La Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos que trata el presente Capítulo.

ARTÍCULO III-304

- 1. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión consultará e informará al

Parlamento Europeo, de conformidad con el apartado 8 del artículo I-40 y con el apartado 8 del artículo I-41. Velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. Los representantes especiales podrán estar asociados a la información al Parlamento Europeo.

2. El Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Celebrará dos veces al año un debate sobre los avances realizados en la puesta en práctica de la política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa.

ARTÍCULO III-305

1. Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones de la Unión. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión organizará dicha coordinación.

En las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros, aquellos que participen defenderán las posiciones de la Unión.

2. De conformidad con el apartado 2 del artículo I-16, los Estados miembros representados en organizaciones internacionales o en conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros mantendrán informados a los demás, así como al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, sobre cualquier asunto que presente un interés común.

Los Estados miembros que también sean miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán y mantendrán cumplidamente informados a los demás Estados miembros y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Los Estados miembros que sean miembros del Consejo de Seguridad deberán defender, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a presentar la posición de la Unión.

ARTÍCULO III-306

Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones europeas que establezcan posiciones o acciones de la Unión adoptadas en virtud del presente

Capítulo. Intensificarán su cooperación intercambiando información y realizando valoraciones comunes.

Contribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos europeos a gozar de protección en el territorio de terceros países, establecido en la letra c) del apartado 2 del artículo I-10, así como de las medidas adoptadas en aplicación del artículo III-127.

ARTÍCULO III-307

1. Sin perjuicio del artículo III-344, un Comité Político y de Seguridad seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirán a definir las políticas emitiendo dictámenes dirigidos al Consejo, bien a petición de éste o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, bien por propia iniciativa. Asimismo, supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

2. En el marco del presente Capítulo, el Comité Político y de Seguridad ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo y del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis contempladas en el artículo III-309.

A efectos de una operación de gestión de crisis y para la duración de la misma, tal como las determine el Consejo, éste podrá autorizar al Comité a adoptar las medidas adecuadas en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación.

ARTÍCULO III-308

La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en la Constitución para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos I-13 a I-15 y en el artículo I-17.

Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en la Constitución para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente Capítulo.

SECCIÓN 2. Política Común de Seguridad y Defensa

ARTÍCULO III-309

1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo I-41, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de pre-

vención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

2. El Consejo adoptará las decisiones europeas relativas a las misiones contempladas en el apartado 1, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales de su ejecución. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

ARTÍCULO III-310

1. En el marco de las decisiones europeas que adopte de conformidad con el artículo III-309, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

2. Los Estados miembros que participen en la realización de la misión informarán periódicamente al Consejo acerca del desarrollo de la misma, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro. Los Estados miembros participantes comunicarán de inmediato al Consejo si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones europeas a que se refiere el apartado 1. En tales casos, el Consejo adoptará las decisiones europeas necesarias.

ARTÍCULO III-311

1. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (Agencia Europea de Defensa) creada por el apartado 3 del artículo I-41 estará bajo la autoridad del Consejo y tendrá las siguientes funciones:

- a) contribuir a identificar los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
- b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;

- d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;
- e) contribuir a identificar y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.

2. Podrán participar en la Agencia Europea de Defensa todos los Estados miembros que lo deseen. El Consejo adoptará por mayoría cualificada una decisión europea en la que se determinará el Estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia. La decisión tendrá en cuenta el grado de participación efectiva en las actividades de la Agencia. Dentro de ésta se constituirán grupos específicos, formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos. La Agencia desempeñará sus funciones manteniéndose, en caso necesario, en contacto con la Comisión.

ARTÍCULO III-312

1. Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado 6 del artículo I-41 y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

2. En un plazo de tres meses a partir de la notificación mencionada en el apartado 1, el Consejo adoptará una decisión europea por la que se establezca la cooperación estructurada permanente y se fije la lista de los Estados miembros participantes. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada previa consulta al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

3. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

El Consejo adoptará una decisión europea por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada previa consulta al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes.

La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a los Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo

de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

4. Si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión europea por la que se suspenda la participación de dicho Estado.

El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes, con excepción del Estado miembro de que se trate.

La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a los Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

5. Si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro.

6. Las decisiones europeas y las recomendaciones del Consejo en el marco de la cooperación estructurada permanente, distintas de las contempladas en los apartados 2 a 5, se adoptarán por unanimidad. A efectos de la aplicación del presente apartado, la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes.

SECCIÓN 3. Disposiciones financieras

ARTÍCULO III-313

1. Los gastos administrativos que la aplicación del presente Capítulo ocasione a las instituciones se imputarán al Presupuesto de la Unión.

2. Los gastos operativos ocasionados por la aplicación del presente Capítulo también se imputarán al Presupuesto de la Unión, excepto los derivados de las operaciones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa y los casos en que el Consejo decida otra cosa.

Cuando un gasto no se impute al Presupuesto de la Unión, será sufragado por los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa. En cuanto a los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración oficial con arreglo al segundo párrafo del

apartado 1 del artículo III-300 no estarán obligados a contribuir a su financiación.

3. El Consejo adoptará una decisión europea por la que se establezca los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del Presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en particular los preparativos de una misión contemplada en el apartado 1 del artículo I-41 y en el artículo III-309. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Los preparativos de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo I-41 y en el artículo III-309 que no se imputen al Presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros.

El Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, las decisiones europeas que establezcan:

- a) las modalidades de constitución y de financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo;
- b) las modalidades de gestión del fondo inicial;
- c) las modalidades de control financiero.

Cuando la misión prevista de conformidad con el apartado 1 del artículo I-41 y el artículo III-309 no pueda imputarse al Presupuesto de la Unión, el Consejo autorizará al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a utilizar dicho fondo. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión informará al Consejo acerca de la ejecución de este mandato.

CAPÍTULO III. POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

ARTÍCULO III-314

Mediante el establecimiento de una unión aduanera de conformidad con el artículo III-151, la Unión contribuirá, en el interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo.

ARTÍCULO III-315

1. La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberali-

zación, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de *dumping* y subvenciones. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.

2. La ley europea establecerá las medidas por las que se define el marco de aplicación de la política comercial común.

3. En caso de que deban negociarse y celebrarse acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, se aplicará el artículo III-325, sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente artículo.

La Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará a iniciar las negociaciones necesarias. Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones en consulta con un comité especial designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y con arreglo a las directrices que el Consejo pueda dirigirle. La Comisión informará periódicamente al comité especial y al Parlamento Europeo de la marcha de las negociaciones.

4. Para la negociación y celebración de los acuerdos mencionados en el apartado 3, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.

Para la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas.

El Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos:

- a) en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión;
- b) en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.

5. La negociación y la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de los transportes se regirán por la Sección 7 del Capítulo III del Título III y por el artículo III-325.

6. El ejercicio de las competencias atribuidas por el presente artículo en el ámbito de la política comercial común no afectará a la delimitación de las com-

petencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que la Constitución excluya dicha armonización.

CAPÍTULO IV. COOPERACIÓN CON TERCEROS PAÍSES Y AYUDA HUMANITARIA

SECCIÓN 1. Cooperación para el desarrollo

ARTÍCULO III-316

1. La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente.

El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.

2. La Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que hayan aprobado en el marco de las Naciones Unidas y de las demás organizaciones internacionales competentes.

ARTÍCULO III-317

1. La ley o ley marco europea establecerá las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, que podrán referirse a programas plurianuales de cooperación con países en desarrollo o a programas que tengan un enfoque temático.

2. La Unión podrá celebrar con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes cualquier acuerdo adecuado para la consecución de los objetivos enunciados en los artículos III-292 y III-316.

El primer párrafo se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos.

3. El Banco Europeo de Inversiones contribuirá, en las condiciones fijadas por sus Estatutos, a la ejecución de las medidas contempladas en el apartado 1.

ARTÍCULO III-318

1. Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de su actuación, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas de cooperación para el desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. Podrán empre-

der acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si es necesario, a la ejecución de los programas de ayuda de la Unión.

2. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación a que se refiere el apartado 1.

3. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes.

SECCIÓN 2. Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países

ARTÍCULO III-319

1. Sin perjuicio de las demás disposiciones de la Constitución, y en particular de los artículos III-316 a III-318, la Unión llevará a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica, entre ellas de ayuda, en particular en el ámbito financiero, con terceros países distintos de los países en desarrollo. Estas acciones serán coherentes con la política de desarrollo de la Unión y se llevarán a cabo conforme a los principios y objetivos de su acción exterior. Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente.

2. La ley o ley marco europea establecerá las medidas necesarias para la aplicación del apartado 1.

3. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes. Las formas de cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas.

El primer párrafo se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos.

ARTÍCULO III-320

Cuando la situación en un tercer país requiera que la Unión preste ayuda financiera urgente, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, las decisiones europeas necesarias.

SECCIÓN 3. Ayuda humanitaria

ARTÍCULO III-321

1. Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades huma-

nitarias resultantes de esas diversas situaciones. Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente.

2. Las acciones de ayuda humanitaria se llevarán a cabo conforme a los principios del Derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.

3. La ley o ley marco europea establecerá las medidas que determinen el marco en el que se realizarán las acciones de ayuda humanitaria de la Unión.

4. La Unión podrá celebrar con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes cualquier acuerdo adecuado para la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1 y en el artículo III-292.

El primer párrafo se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos.

5. A fin de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión, se creará un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. La ley europea fijará su Estatuto y sus normas de funcionamiento.

6. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación entre las acciones de la Unión y las de los Estados miembros, con objeto de aumentar la eficacia y la complementariedad de los mecanismos de la Unión y de los mecanismos nacionales de ayuda humanitaria.

7. La Unión velará por que sus acciones de ayuda humanitaria estén coordinadas y sean coherentes con las de las organizaciones y organismos internacionales, en particular los que forman parte del sistema de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO V. MEDIDAS RESTRICTIVAS

ARTÍCULO III-322

1. Cuando una decisión europea adoptada de conformidad con el Capítulo II prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y de la Comisión, los reglamentos o decisiones europeos necesarios. Informará de ello al Parlamento Europeo.

2. Cuando una decisión europea adoptada de conformidad con el Capítulo II así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas.

CAPÍTULO VI. ACUERDOS INTERNACIONALES

ARTÍCULO III-323

1. La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando la Constitución así lo prevea o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en la Constitución, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

2. Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros.

ARTÍCULO III-324

La Unión podrá celebrar un acuerdo de asociación con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales para establecer una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones en común y procedimientos particulares.

ARTÍCULO III-325

1. Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo III-315, para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplicará el procedimiento siguiente.

2. El Consejo autorizará la apertura de negociaciones, aprobará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los acuerdos.

3. La Comisión, o el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión europea por la que se autorice la apertura de negociaciones y designará, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.

4. El Consejo podrá dictar directrices al negociador y designar un comité especial, al que deberá consultarse durante las negociaciones.

5. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión europea por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor.

6. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión europea de celebración del acuerdo.

Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común, el Consejo adoptará la decisión europea de celebración del acuerdo:

- a) previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos siguientes:
 - i) acuerdos de asociación;
 - ii) adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;
 - iii) acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación;
 - iv) acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión;
 - v) acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial.

En caso de urgencia, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán convenir en un plazo para la aprobación.

- b) previa consulta al Parlamento Europeo en los demás casos. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no haberse emitido un dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse.

7. No obstante lo dispuesto en los apartados 5, 6 y 9, el Consejo, al celebrar un acuerdo, podrá autorizar al negociador a aprobar, en nombre de la Unión, las modificaciones del acuerdo para cuya adopción éste prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo. El Consejo podrá supeditar dicha autorización a condiciones específicas.

8. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento.

Sin embargo, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión y cuando se trate de acuerdos de asociación y de los acuerdos previstos en el artículo III-319 con los Estados candidatos a la adhesión.

9. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, una decisión europea por la que suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo.

10. Se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento.

11. Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con

la Constitución de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo en caso de modificación de éste o de revisión de la Constitución.

ARTÍCULO III-326

1. No obstante lo dispuesto en el artículo III-325, el Consejo, bien por recomendación del Banco Central Europeo, bien por recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo con el fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de la estabilidad de precios, podrá celebrar acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el euro en relación con las monedas de terceros Estados. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3.

El Consejo, bien por recomendación del Banco Central Europeo, bien por recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo con el fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de la estabilidad de precios, podrá adoptar, modificar o abandonar los tipos centrales del euro en el sistema de tipos de cambio. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo de la adopción, modificación o abandono de los tipos centrales del euro.

2. A falta de un sistema de tipos de cambio respecto de una o varias monedas de terceros Estados con arreglo al apartado 1, el Consejo, bien por recomendación del Banco Central Europeo, bien por recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, podrá formular orientaciones generales para la política de tipos de cambio respecto de esas monedas. Estas orientaciones generales no afectarán al objetivo fundamental del Sistema Europeo de Bancos Centrales de mantener la estabilidad de precios.

3. No obstante lo dispuesto en el artículo III-325, si la Unión tiene que negociar acuerdos sobre cuestiones referentes al régimen monetario o cambiario con uno o varios terceros Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, por recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, decidirá el procedimiento de negociación y celebración de dichos acuerdos. Este procedimiento deberá garantizar que la Unión exprese una posición única. La Comisión estará plenamente asociada a las negociaciones.

4. Sin perjuicio de las competencias y de los acuerdos de la Unión en el ámbito de la unión económica y monetaria, los Estados miembros podrán negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos.

CAPÍTULO VII. RELACIONES DE LA UNIÓN CON LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, TERCEROS PAÍSES Y DELEGACIONES DE LA UNIÓN

ARTÍCULO III-327

1. La Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

La Unión mantendrá también relaciones apropiadas con otras organizaciones internacionales.

2. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y la Comisión se encargarán de aplicar lo dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO III-328

1. Las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión.

2. Las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.

CAPÍTULO VIII. APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD

ARTÍCULO III-329

1. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

2. Las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad prevista en el artículo I-43 serán definidas mediante decisión europea adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo III-300. Se informará al Parlamento Europeo.

A efectos del presente apartado, y sin perjuicio del artículo III-344, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo III-261, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos.

3. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados

miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.

TÍTULO VI FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN

CAPÍTULO III. COOPERACIONES REFORZADAS

ARTÍCULO III-416

Las cooperaciones reforzadas respetarán la Constitución y el Derecho de la Unión.

Las cooperaciones reforzadas no perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial. No constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencia entre ellos.

ARTÍCULO III-417

Las cooperaciones reforzadas respetarán las competencias, los derechos y las obligaciones de los Estados miembros que no participen en ellas. Éstos no impedirán que las apliquen los Estados miembros que participen en ellas.

ARTÍCULO III-418

1. 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. También lo estarán en cualquier otro momento, siempre y cuando se respeten, además de las posibles condiciones mencionadas, los actos ya adoptados en este marco.

La Comisión y los Estados miembros que participen en una cooperación reforzada procurarán fomentar la participación del mayor número posible de Estados miembros.

2. La Comisión y, en su caso, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, informarán periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evolución de las cooperaciones reforzadas.

ARTÍCULO III-419

1. Los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en la Constitución, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el

ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido. Si no presenta ninguna propuesta, comunicará las razones a los Estados miembros interesados.

La autorización para llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá mediante una decisión europea del Consejo, que se pronunciará a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

2. La solicitud de los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común se dirigirá al Consejo. Será transmitida al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, para que éste dictamine acerca de la coherencia de la cooperación reforzada prevista con la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como a la Comisión, para que ésta dictamine, en particular, sobre la coherencia de la cooperación reforzada prevista con las demás políticas de la Unión. Se transmitirá asimismo al Parlamento Europeo a título informativo.

La autorización de llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá mediante una decisión europea del Consejo, que se pronunciará por unanimidad.

ARTÍCULO III-420

1. Todo Estado miembro que desee participar en una cooperación reforzada ya existente en uno de los ámbitos previstos en el apartado 1 del artículo III-419 lo notificará al Consejo y a la Comisión.

La Comisión confirmará la participación del Estado miembro de que se trate en un plazo de cuatro meses a partir de la recepción de dicha notificación. Hará constar, en su caso, que se cumplen las condiciones de participación y adoptará las medidas transitorias necesarias para la aplicación de los actos ya adoptados en el marco de la cooperación reforzada.

No obstante, si la Comisión considera que no se cumplen las condiciones de participación, indicará las disposiciones necesarias para ello y establecerá un plazo para reconsiderar la solicitud. Al término de dicho plazo, reconsiderará la solicitud con arreglo al procedimiento establecido en el segundo párrafo. Si la Comisión considera que siguen sin cumplirse las condiciones de participación, el Estado miembro de que se trate podrá someter la cuestión al Consejo, que deberá pronunciarse sobre la solicitud. El Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 3 del artículo I-44. Podrá adoptar asimismo, a propuesta de la Comisión, las medidas transitorias mencionadas en el segundo párrafo.

2. Todo Estado miembro que desee participar en una cooperación reforzada ya existente en el marco de la política exterior y de seguridad común lo notificará al Consejo, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y a la Comisión. El Consejo confirmará la participación del Estado miembro de que se trate, previa consulta al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y después de comprobar, en su caso, que cumple las condiciones de participación. El Consejo, a propuesta del

Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, podrá adoptar asimismo las medidas transitorias necesarias para la aplicación de los actos ya adoptados en el marco de la cooperación reforzada. No obstante, si el Consejo estima que no se cumplen las condiciones de participación, indicará las disposiciones necesarias para ello y establecerá un plazo para reconsiderar la solicitud de participación.

A efectos del presente apartado, el Consejo se pronunciará por unanimidad y de conformidad con el apartado 3 del artículo I-44.

ARTÍCULO III-421

Los gastos resultantes de la aplicación de una cooperación reforzada que no sean los gastos administrativos ocasionados a las instituciones serán sufragados por los Estados miembros participantes, a menos que el Consejo, por unanimidad de todos sus miembros y previa consulta al Parlamento Europeo, decida otra cosa.

ARTÍCULO III-422

1. Cuando una disposición de la Constitución que pueda aplicarse en el marco de una cooperación reforzada establezca que el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, éste podrá adoptar por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo I-44, una decisión europea que establezca que se pronunciará por mayoría cualificada.

2. Cuando una disposición de la Constitución que pueda aplicarse en el marco de una cooperación reforzada establezca que el Consejo debe adoptar leyes o leyes marco europeas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el Consejo podrá adoptar por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo I-44, una decisión europea que establezca que se pronunciará con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

3. Los apartados 1 y 2 no se aplicarán a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

ARTÍCULO III-423

El Consejo y la Comisión velarán por la coherencia de las acciones emprendidas en el marco de una cooperación reforzada, así como por la coherencia de dichas acciones con las políticas de la Unión, y cooperarán a tal efecto.

PARTE IV. DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES

ARTÍCULO IV-437. Derogación de los Tratados anteriores

1. El presente Tratado por el que se establece una Constitución para Europa deroga el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como, en las condiciones fijadas en el Protocolo sobre los actos y tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, los actos y tratados que los completaron o modificaron, sin perjuicio del apartado 2 del presente artículo.

2. Quedan derogados los Tratados relativos a la adhesión:

- a) del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,
- b) de la República Helénica,
- c) del Reino de España y de la República Portuguesa,
- d) de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia, y
- e) de la República Checa, de la República de Estonia, de la República de Chipre, de la República de Letonia, de la República de Lituania, de la República de Hungría, de la República de Malta, de la República de Polonia, de la República de Eslovenia y de la República Eslovaca.

No obstante:

- las disposiciones de los Tratados mencionados en las letras a) a d) que se recogen o citan en el Protocolo sobre los Tratados y las Actas de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de la República Helénica, del Reino de España y de la República Portuguesa, y de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia siguen en vigor y conservan sus efectos jurídicos de conformidad con dicho Protocolo;
- las disposiciones del Tratado mencionado en la letra e) que se recogen o citan en el Protocolo sobre el Tratado y el Acta de adhesión de la República Checa, de la República de Estonia, de la República de Chipre, de la República de Letonia, de la República de Lituania, de la República de Hungría, de la República de Malta, de la República de Polonia, de la República de Eslovenia y de la República Eslovaca siguen en vigor y conservan sus efectos jurídicos de conformidad con dicho Protocolo.

ARTÍCULO IV-438. Sucesión y continuidad jurídica

1. La Unión Europea creada por el presente Tratado sucede a la Unión Europea constituida por el Tratado de la Unión Europea y a la Comunidad Europea.

2. Sin perjuicio del artículo IV-439, las instituciones, órganos y organismos existentes en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, en su composición en esa fecha, ejercerán sus atribuciones en el sentido del presente Tratado, en tanto no se hayan adoptado las nuevas disposiciones en aplicación de éste, o hasta el final de su mandato.

3. Los actos de las instituciones, órganos y organismos, adoptados sobre la base de los Tratados y actos derogados por el artículo IV-437, continúan en vigor. Sus efectos jurídicos se mantienen en tanto dichos actos no hayan sido derogados, anulados o modificados en aplicación del presente Tratado. Lo mismo ocurre con los convenios celebrados entre Estados miembros sobre la base de los Tratados y actos derogados por el artículo IV-437.

Los demás elementos del acervo comunitario y de la Unión existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Tratado se mantienen también, en tanto no hayan sido suprimidos o modificados; en particular los acuerdos interinstitucionales, las decisiones y acuerdos adoptados por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, los acuerdos celebrados por los Estados miembros relativos al funcionamiento de la Unión o de la Comunidad o que tengan vínculo con la actuación de éstas, las declaraciones, incluidas las formuladas en conferencias intergubernamentales, así como las resoluciones o demás tomas de posición del Consejo Europeo o del Consejo y las relativas a la Unión o a la Comunidad que los Estados miembros hayan adoptado de común acuerdo.

4. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia relativa a la interpretación y aplicación de los Tratados y actos derogados por el artículo IV-437, así como de los actos y convenios adoptados en aplicación de aquellos, siguen siendo, *mutatis mutandis*, la fuente de interpretación del Derecho de la Unión y, en particular, de las disposiciones comparables de la Constitución.

5. La continuidad de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales iniciados antes de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado se garantiza dentro del respeto a la Constitución. Las instituciones, órganos y organismos responsables de estos procedimientos adoptarán todas las medidas adecuadas a tal efecto.

ARTÍCULO IV-439. Disposiciones transitorias relativas a determinadas instituciones

Las disposiciones transitorias relativas a la composición del Parlamento Europeo, a la definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el

Consejo, incluidos los casos en que no todos los miembros del Consejo Europeo o del Consejo participan en la votación, y a la composición de la Comisión, incluido el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, están previstas en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión.

ARTÍCULO IV-440. Ámbito de aplicación territorial

1. El presente Tratado se aplica al Reino de Bélgica, a la República Checa, al Reino de Dinamarca, a la República Federal de Alemania, a la República de Estonia, a la República Helénica, al Reino de España, a la República Francesa, a Irlanda, a la República Italiana, a la República de Chipre, a la República de Letonia, a la República de Lituania, al Gran Ducado de Luxemburgo, a la República de Hungría, a la República de Malta, al Reino de los Países Bajos, a la República de Austria, a la República de Polonia, a la República Portuguesa, a la República de Eslovenia, a la República Eslovaca, a la República de Finlandia, al Reino de Suecia y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

2. El presente Tratado se aplica a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo III-424.

3. Los países y territorios de ultramar cuya lista figura en el Anexo II están sometidos al régimen especial de asociación definido en el Título IV de la Parte III.

El presente Tratado no se aplica a los países y territorios de ultramar que mantengan relaciones particulares con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que no figuren en la citada lista.

4. El presente Tratado se aplica a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro.

5. El presente Tratado se aplica a las Islas Åland con las excepciones que figuraban inicialmente en el Tratado mencionado en la letra d) del apartado 2 del artículo IV-437 y que se recogen en el Protocolo sobre los Tratados y las Actas de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; de la República Helénica; del Reino de España y de la República Portuguesa, y de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia.

6. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 a 5:

- a) el presente Tratado no se aplica a las Islas Feroe;
- b) el presente Tratado se aplica a Akrotiri y Dhekelia, zonas de soberanía del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Chipre, tan sólo en la medida necesaria para garantizar la aplicación del régimen establecido inicialmente en el Protocolo relativo a las zonas de soberanía del

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Chipre, anexo al Acta de adhesión que forma parte integrante del Tratado mencionado en la letra e) del apartado 2 del artículo IV-437, y que se recoge en el Título III de la Parte II del Protocolo sobre el Tratado y el Acta de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca;

- c) el presente Tratado se aplica a las Islas del Canal y a la Isla de Man tan sólo en la medida necesaria para garantizar la aplicación del régimen establecido inicialmente para dichas islas en el Tratado mencionado en la letra a) del apartado 2 del artículo IV-437, y que se recoge en la Sección 3 del Título II del Protocolo sobre los Tratados y las Actas de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; de la República Helénica; del Reino de España y de la República Portuguesa, y de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia.

7. El Consejo Europeo, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una decisión europea que modifique el estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los apartados 2 y 3. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión.

ARTÍCULO IV-441. Uniones regionales

Las disposiciones del presente Tratado no obstan a la existencia y perfeccionamiento de las uniones regionales entre Bélgica y Luxemburgo, así como entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, en la medida en que los objetivos de dichas uniones regionales no sean alcanzados mediante la aplicación de dicho Tratado.

ARTÍCULO IV-442. Protocolos y Anexos

Los Protocolos y Anexos del presente Tratado forman parte integrante del mismo.

ARTÍCULO IV-443. Procedimiento de revisión ordinario

1. El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión del presente Tratado. El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales.

2. Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Co-

misión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Banco Central Europeo. La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación a una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros según lo dispuesto en el apartado 3.

El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

3. Una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros será convocada por el Presidente del Consejo con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones del presente Tratado.

Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

4. Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se modifica el presente Tratado, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión.

ARTÍCULO IV-444. Procedimiento de revisión simplificado

1. Cuando la Parte III disponga que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso.

El presente apartado no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

2. Cuando la Parte III disponga que el Consejo adopte leyes o leyes marco europeas por un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que autorice a adoptar dichas leyes o leyes marco por el procedimiento legislativo ordinario.

3. Cualquier iniciativa tomada por el Consejo Europeo en virtud de los apartados 1 o 2 se transmitirá a los Parlamentos nacionales. En caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión europea contemplada en los aparta-

dos 1 o 2. A falta de oposición, el Consejo Europeo podrá adoptar la citada decisión.

Para la adopción de las decisiones europeas contempladas en los apartados 1 y 2, el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

ARTÍCULO IV-445. Procedimiento de revisión simplificado relativo a las políticas y acciones internas de la Unión.

1. El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo Europeo proyectos de revisión de la totalidad o parte de las disposiciones del Título III de la Parte III relativas a las políticas y acciones internas de la Unión.

2. El Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que modifique la totalidad o parte de las disposiciones del Título III de la Parte III. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, así como al Banco Central Europeo en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario.

Dicha decisión europea sólo entrará en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

3. La decisión europea contemplada en el apartado 2 no podrá aumentar las competencias atribuidas a la Unión por el presente Tratado.

ARTÍCULO IV-446. Duración

El presente Tratado se celebra por un período de tiempo ilimitado.

ARTÍCULO IV-447. Ratificación y entrada en vigor

1. El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Italiana.

2. El presente Tratado entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad.

ARTÍCULO IV-448. Textos auténticos y traducciones

1. El presente Tratado, redactado en un ejemplar único, en lenguas alemana, checa, danesa, eslovaca, eslovena, española, estonia, finesa, francesa, griega, húngara, inglesa, irlandesa, italiana, letona, lituana, maltesa, neerlandesa, polaca, portuguesa y sueca, cuyos textos en cada una de estas lenguas son igualmente

auténticos, será depositado en los archivos del Gobierno de la República Italiana, que remitirá una copia autenticada a cada uno de los Gobiernos de los demás Estados signatarios.

2. El presente Tratado podrá asimismo traducirse a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o en parte de su territorio. El Estado miembro de que se trate facilitará una copia certificada de estas traducciones, que se depositará en los archivos del Consejo.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos suscriben el presente Tratado.

Hecho en..., el...

Bibliografía

- Aldecoa Luzárraga, F. (2002), *La integración europea. Análisis jurídico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid.
- (2003), *El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea*, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, WP nº 3/2003, 15 de enero de 2003.
 - (2004), «Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?», en *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Biblioteca Nueva, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 21-85.
 - (2004), *La Conferencia Intergubernamental asume el proceso constituyente al hacer suya la Constitución para Europa*, documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, WP nº 44/2004, 7 de septiembre de 2004.
 - (2004), *Una Constitución para Europa y su Política Exterior Común: hacer gobernable la globalización*, documento de trabajo del Real Instituto Elcano, enero de 2004.
- Álvarez Verdugo, M. (2004), *La aportación de la Convención Europea a la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión*, Documentos CIDOB, serie: seguridad y defensa, nº 3, CIDOB, Barcelona.
- Andrés Sáenz de Santamaría, P. (1998), «Proceso de decisión y equilibrio institucional en la acción exterior europea», en F. Mariño Menéndez, ed., *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 85-112.
- (2002), «La Unión Europea en el concierto de las organizaciones internacionales», *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº 3, pp. 121-142.
 - (2004), «El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en E. Albertí Rovira, dir., *El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 131-201.

- (2004), «Hacia una Constitución europea: un balance de los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, pp. 203-225.
- Barbé Izuel, E. (2003), *External Action and the Role of the European Parliament. Still Pending*, *CFSP Forum*, Fornet, vol. 1, nº 1, pp. 3-4.
- (2004), «The Evolution of the CESP Institutions: Where does Democratic Accountability Stand?», *The International Spectator*, 2/2004, pp. 47-60.
- Barbé Izuel, E. y A. González Bondia (2002), «La Política Europea de Seguridad y Defensa en el escenario internacional actual», *Arbor*, CLXXII, pp. 357-382.
- Barbé Izuel, E. y L. Mestres i Camps (2004), *The new EU's External Action: A significant step forward towards the EU's single voice?*, Observatorio de Política Exterior Europea, IUEE, WP nº 56, febrero de 2004.
- Cameron, F. (2003), «An Assesment of the Draft European Constitution: CFSP/ESDP Provisions», *CFSP Forum*, Fornet, vol. 1, nº 3, pp. 15-17.
- Carrera Hernández, F. J. (2003), «Simplificación de los instrumentos jurídicos en el proyecto de Tratado constitucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 7, nº 16, pp. 1.041-1.063.
- Cebada Romero, A. (2001), «La redefinición de la política comercial común en el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la UE*, nº 212, pp. 12-21.
- Clapié, M. (2004), «Traité ou Constitution? Á propos du project de Constitution de l'Union Européenne», *Le Dalloz*, vol. 180, abril, pp. 1.176-1.178.
- Craig, P. (2003), *What Constitution does Europe Need? The House that Giscard Built: Constitutional Rooms with a View*, The Federal Trust for Education and Research, documento on-line, 26/03.
- Cremona, M. (2003), «The Draft Constitutional Treaty: external relations and external action», *Common Market Law Review*, nº 6, pp. 1.347-1.366.
- Cristophe Tchakaloff, M.-F., dir. (1999), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, Bruylant, Bruselas.
- Díez-Hochleitner, J. (2002), «El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma», en E. García de Enterría, dir. y R. Alonso García, coord., *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, pp. 85-102.
- (2003), «El sistema competencial comunitario ante la CIG'04: los trabajos de la Convención», en D. Liñán Nogueras, dir. y C. López Jurado, coord., *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, pp. 27-81.
- (2004), «Las competencias de la Unión en el proyecto de Constitución», en J. Pueyo Losa, *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, pp. 193-233.
- Dubisson, M. (1985), *Les accords de coopération dans le commerce international*, Lamy, París.

- Duke, S. (2002), «Preparing for European Diplomacy», *Journal of Common Market Studies*, nº 5, pp. 849-870.
- (2003), *The Convention, the draft Constitution and External Relations: Effects and implications for the EU and its international role*, documento de trabajo nº 2003/W/2, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Eeckhout, P. (2004), *External Relations of the European Union*, Oxford University Press, Londres.
- Fernández Sola, N. (2002), «La subjetividad internacional de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 11, pp. 85-112.
- (2003), «La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea», *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, pp. 381-416.
- (2003), «La Política Europea de Seguridad y Defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea», *Suplemento BEUR*, nº 11, Logroño, pp. 10-26.
- Frid, R. (1995), *The Relations between the EC and International Organisations*, Kluwer, La Haya.
- García Pérez, R. (2004), «La PESH en el proyecto de Tratado constitucional», en J. Pueyo Losa, J., dir., *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, pp. 295-321.
- Gautier, Y. e I. Lianos (2001), «Le Traité de Nice et les relations extérieures. La revision de l'article 133: une revision à haute risque?», en V. Constantinesco, Y. Gautier y D. Simon, dirs., *Le Traité de Nice. Premières analyses*, Centre d'Études Internationales et Européennes de l'Université Robert Schuman, Estrasburgo, pp. 175-204.
- González Alonso, L. N. (2000), «La política comercial común (II)», en M. López Escudero y J. Martín Pérez de Nanclares, coords., *Derecho Comunitario Material*, McGraw-Hill, Madrid, pp. 426-439.
- González Bondia, A. (2003), *La coordinación de las actividades de las instituciones internacionales que configuran la arquitectura europea de seguridad y defensa*, tesis doctoral, Tarragona.
- Gutiérrez Espada, C. (2003), «La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, pp. 897-941.
- Hill, C. (2003), «A Foreign Minister without a Foreign Ministry - or with too many?», *CFSP Forum*, Fornet, vol. 1, nº 1, pp. 1-3.
- Jiménez Asensio, R. (2004), «El proyecto de "Constitución europea" y el sistema de fuentes del derecho», en E. Albertí Rovira, dir. y E. Roig Molés, coord., *El proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch (monografies 314), Valencia, pp. 265-325.

- Jolivet, D.E.L.M. (1977), «Les accords de coopération des États membres et la CEE», *Revue du Marché Commun*, n° 209, pp. 361-367.
- Keatinge, P. (1992), «Common Foreign and Security Policy», en P. Keatinge, ed., *Maastricht and Ireland. What the Treaty means?*, Institute of European Affairs, Dublín, pp. 64-75.
- Lenaerts, K. y E. de Smijter (1996), «The European Community's Treaty-Making Competence», *Yearbook of European Law*, vol. 16, pp. 1-57.
- López Escudero, M. (2003), «La delimitación competencial en la vertiente exterior de la Unión económica y monetaria», en D. Liñán Nogueras, dir. y C. López Jurado, coord., *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, pp. 133-160.
- Mangas Martín, A. (2003), «Estudio Preliminar», en *Tratado de la Unión Europea*, 10ª ed., Tecnos, Madrid.
- Mangas Martín, A. y D. Liñán Nogueras (2004), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, Madrid.
- Martín Pérez de Nanclares, J. (2003), «El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 15, pp. 527-572.
- Martines, F. (1994), *The Cooperation Agreements with Maghreb Countries. A contribution to the Study of Consistency of EEC Development Cooperation Policy*, EUI, Florencia.
- Mégret, J. et al. (1980), *Le droit de la Communauté Économique Européenne*, ULB, vol. 12, Bruselas.
- Mestres i Camps, L. (2003), *El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a debate: apuntes sobre la integración europea*, Observatorio de Política Exterior, IUEE, Editorial 10/03.
- Mezdour, S. (1994), «Les associés de la CEE entre préférence commerciale et préférence communautaire», *RMC et de l'UE*, n° 375, pp. 114-117.
- Miralles Solé, D. (2004), «La capacidad de acción de la Unión Europea: análisis de las recientes misiones de gestión civil y militar de crisis en el marco de la PESD», *Revista General de Derecho Europeo (iustel)*, n° 3, p. 14.
- Navarro González, A. (2004), *Perspectivas de la Política Exterior y de Seguridad de la UE*, intervención en el Foro permanente de reflexión Europa Futura el 6 de mayo de 2003, publicado por el Institut d'Estudis Autònoms y la Fundació Pi Sunyer, Barcelona.
- Nutall, S. (2004), «On Fuzzi Pillars: Criteria for the Continued Existence of Pillars in the Draft Constitution», *CFSP Forum*, Fornet, vol. 2, n° 3, pp. 4-7.
- Pernice, I. y D. Thym (2002), «A New Institutional Balance for European Foreign Policy?», *European Foreign Affairs Review*, n° 4, pp. 369-400.
- Pi Llorens, M. (1999), *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Ariel, Barcelona.

- Pilegaard, J. (2003), «Relations between trade, development policy and the CFSP: Analysing incoherence in EU external policies», *Theories and Approaches to the CFSP, Fonet Working Group I*, London School of Economics, Fonet Seminar, 7-8 de noviembre de 2003, Londres.
- Pons Ràfols, X. (2003), «La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 16, pp. 1.067-1.117.
- Ponzano, P. (2004), «La réforme des Institutions de l'Union européenne dans le cadre de la Constitution», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n° 1, pp. 25-38.
- Reichard, M. (2004), «Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement», *Nordic Journal of International Law*, n° 73, pp. 37-67.
- Rodríguez Iglesias, G. (2003), «La constitucionalización de la Unión Europea», nota editorial en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 16, pp. 893-896.
- Roldán Barbero, J. (1998), «La participación de la Unión Europea en organismos internacionales», en F. Mariño Menéndez, ed., *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 243-271.
- (2003), «La delimitación de competencias en las relaciones exteriores de la Unión Europea», en D. Liñán Noguerras, dir. y C. López Jurado, coord., *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, pp. 115-131.
- Santos Vara, J. (2002), *La participación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales*, Colex, Madrid.
- (2004), «La simplificación normativa en el proyecto de Constitución europea: ¿unificación del sistema de actos o mantenimiento de la diversidad?», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, n° 230, pp. 3-18.
- Serra Massansalvador, F. (2004), *La Constitución Europea y la PESC*, Real Instituto Elcano, ARI n° 131/04.
- Simon, D. (2001), *Le système juridique communautaire*, 3ª ed., PUF Droit, París.
- Smith, H. (2002), *European Union Foreign Policy*, Pluto Press, Londres.
- Sobrinó Heredia, J. (2003), «Las organizaciones internacionales: generalidades», en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, 13ª ed., Tecnos, Madrid, pp. 37-54.
- Stavridis, S. (2003), *The CFSP/ESDP, Parliamentary Accountability, and the «Future of Europe» Convention debate*, Observatori de Política Exterior Europea, IUEE, Barcelona, WP n° 42.
- Stavridis, S. y A. Vallianatau (2003), *Parliamentary accountability in EU foreign and defence policy: a preliminary assessment of the Convention on the «Future of Europe» debate*, LSE, European Foreign Policy Unit, Londres, WP 2003/2.

- Thym, D. (2004), *The Institutional Balance of European Foreign Policy in the Treaty establishing a Constitution for Europe*, Walter Hallstein Institut, WHI documento 13/04.
- Torrelli, M. (1992), «Article 238. Commentaire», en V. Constantinesco, J. P. Jacqué, R. Kovar y D. Simon (1992), *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Economica, París, pp. 1.561-1.570.
- Torrent Macau, R. (1998), *Derecho y práctica de las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, CEDECS, Barcelona.
- (2002), «El futuro de la Unión Aduanera visto desde sus entrañas, la unión aduanera», *Revista Española de Derecho Europeo*, octubre-diciembre, nº 4, pp. 603-630.
 - (2003), «Les relations économiques extérieures dans la Constitution de la UE: comment éviter les fuites en avant vers nulle part?», *Notas informativas, Série Général*, nº 4, 28 de febrero de 2003.
 - (2003), «Comentario a las sentencias de 5 de noviembre de 2002 relativas a los acuerdos *open skies*», *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 3, pp. 298-303.
 - (2004), «La acción exterior de la Unión», en E. Albertí Rovira, dir., *El proyecto de la nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 419-448.
- Triantafyllou, D. N. (2003), *Le projet constitutionnel de la Convention européenne. Présentation critique de ses choix clés*, Bruylant, Bruselas.
- Urrea Corres, M. (2004), «La cooperación reforzada en el proyecto de Constitución europea», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nºs 12/13, mayo de 2004, pp. 27-49.
- Varela Suances-Carpegna, D. (2004), «Una visión general del proyecto de Constitución de la UE: génesis, análisis de su contenido y situación actual», en J. Pueyo Losa, dir., *Constitución y ampliación de la UE. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, pp. 71-83.
- White, S. et al. (2002), «Enlargement and the New Outsiders», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 1, pp. 135-153.
- Zapater Duque, E. (2002), *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*, Dykinson, Madrid.

