

# LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

## SUMARIO

- 1. PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN**
- 2. NATURALEZA JURÍDICA Y EFECTOS**
- 3. ESTRUCTURA**
  - 3.1. El Preámbulo**
  - 3.2. Parte I. Los principios generales.**
  - 3.3. Parte II. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión**
  - 3.4. Parte III. Las políticas y el funcionamiento de la Unión**
  - 3.5. Parte IV. Disposiciones generales y finales**
- 4. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN**
- 5. LA REORDENACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS NUEVAS MAYORÍAS PARA LA ADOPCIÓN DE LOS ACUERDOS**
  - 5.1. El Parlamento Europeo**
  - 5.2. El Consejo Europeo**
  - 5.3. El Presidente del Consejo Europeo**
  - 5.4. El Consejo de Ministros**
  - 5.5. La Comisión Europea**
    - 5.5.1. El Presidente de la Comisión Europea**
    - 5.5.2. El Ministro de Asuntos Exteriores**
  - 5.6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea**
  - 5.7. Otras instituciones**
    - 5.7.1. El Defensor del Pueblo Europeo**
    - 5.7.2. El Banco Central Europeo**
    - 5.7.3. El Tribunal de Cuentas**
    - 5.7.4. El Comité de las Regiones**
    - 5.7.5. El Comité Económico y Social**
  - 5.8. Las reglas de funcionamiento**
- 6. LAS FUENTES DEL DERECHO: LEYES EUROPEAS, LEYES MARCO, EL REGLAMENTO EUROPEO EJECUTIVO, EL REGLAMENTO EUROPEO DELEGADO Y LA DECISIÓN EUROPEA. OTROS ACTOS NO NORMATIVOS: RECOMENDACIONES Y DICTÁMENES**
  - 6.1. Enumeración y alcance**
  - 6.2. Reglas generales**

RESUMEN. El Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha sido un intento, por ahora frustrado, de dotar a la Unión de un nuevo marco legal, continuista de los anteriores, aunque ha introducido algunas innovaciones condu-

centes al reparto de competencias, la democratización institucional y la simplificación normativa.

PALABRAS CLAVE. Tratado. Constitución. Ciudadanía. Instituciones europeas. Fuentes.

El Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 encomendó a la Convención la redacción del texto de un Proyecto de Tratado para una Constitución con un mejor reparto y definición de las competencias, la simplificación de los instrumentos jurídicos y la democratización, transparencia y eficacia en la Unión.

El texto final sometido a la consideración de los ciudadanos europeos tiene virtudes como la simplificación de los textos al consolidar en un Tratado la anterior normativa; integrar la Carta de derechos fundamentales; reconocer la personalidad jurídica de la Unión; simplificar los instrumentos normativos y los actos no legislativos; ampliar el ámbito de la codecisión entre el Parlamento y el Consejo; clasificar las competencias y detallar los principios y las reglas para articularlas con las estatales.

## 1. PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

La Unión Europea se fundamenta en los Tratados constitutivos históricos, que son los de la CECA de 18 de abril de 1951, del EURATOM y de la CEE de 25 de marzo de 1957 por el que se creó la Comunidad Económica Europea. El mayor desarrollo se ha producido en los últimos años del siglo XX por medio del Acta Única Europea de Luxemburgo de 17 de febrero de 1986; el Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 7 de febrero de 1992; el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, y el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001<sup>1</sup>.

La Unión sucede a las instituciones anteriores, sin solución de continuidad en el grupo normativo y el acervo comunitario de normas derivadas, hasta crear un gran ordenamiento jurídico, interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (art. IV-438). De este modo se garantiza la sucesión institucional y la continuidad jurídica conforme al principio de conservación de los logros del proceso histórico que se inició en el Tratado de Roma.

El Derecho comunitario es un claro exponente de la globalización y la regionalización, que implican la interdependencia de los sistemas jurídicos por la internacionalización de las fuentes del Derecho y su homologación y armonización con principios jurídicos y estándares normativos ajenos. Esta nueva fuente ha alterado la jerarquía normativa interna estatal dando prioridad a la derivada de los Tratados frente a la legislación propia, que configuran redes jurídicas comunes dotadas de mayor complejidad<sup>2</sup>. Cuando, además, existen órganos jurisdiccionales a los que se ha encomendado la interpretación y garantía de tales fuentes, sus pronunciamientos adquieren la importancia que les corresponde como unificadores del orden jurídico<sup>3</sup>.

1. ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., «Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas», en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Dir.), *Derecho de la Unión Europea*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2006, pp. 171-227. PÉREZ BUSTAMANTE, R., «El camino hacia la Constitución europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, I, pp. 27-58. OSUNA MARTÍN, M., «El proceso histórico de construcción europea: del Tratado CECA al proyecto de Tratado por el que se establece una constitución para Europa», en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Dir.), *Derecho...*, cit., pp. 38-96.

2. PONTIER, J. M., «Le droit administratif et la complexité», en *AJDA*, 20 de marzo de 2000, pp. 187-195.

3. MELLERAY, F., «Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel? Remarque sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel», en *AJDA*, 12. 2005, pp. 637-643.

En ese sentido, es relevante el significado del Derecho comunitario, la Convención europea de Derechos del hombre y las doctrinas de sus respectivos Tribunales respecto a la garantía en el procedimiento, en el régimen jurídico de los actos, en la intervención económica y medioambiental, etcétera. La formación de un sistema jurídico-administrativo comunitario se produce en un contexto de evolución, que es producto de la europeización del Derecho de los Estados miembros a partir del dictado por la Unión y por la jurisprudencia del Tribunal Europeo, en un proceso de desarrollo recíproco entre los ordenamientos nacionales y el comunitario, que da lugar a una recepción por integración jurídica.

Las instituciones europeas y la doctrina demandaron la codificación de los tratados y la sistematización de sus contenidos. Por su relevancia destaca el acuerdo adoptado por el Consejo Europeo de Laeken (Bélgica) el 14 y 15 de diciembre de 2001, que dispuso convocar una Convención Europea para la simplificación y la reorganización de los Tratados antes de la adopción de un «texto constitucional», así como la elaboración de propuestas para acercar el proyecto y las instituciones europeas a los ciudadanos, estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada, y convertirla en un factor de estabilidad y modelo en la nueva organización mundial.

El método de trabajo de Convención Europea era exponente de que, formal y materialmente, implicaba algo más que una reforma de los Tratados por medio de una Conferencia Intergubernamental (CIG). Así se había realizado con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. La Convención contó con una importante participación de los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros, de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo y observadores de otras instituciones de la Unión (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones y Defensor del Pueblo). Intervinieron también los interlocutores sociales europeos y representantes de los trece países candidatos al ingreso. La presidió el ex-presidente de la República Francesa GISCARD D'ESTAING<sup>4</sup>.

La Convención realizó su trabajo entre el 28 de febrero de 2002 y el 18 de julio de 2003 elaborando un «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», que fue aprobado en sesiones plenarios de 13 de junio y 10 de julio de 2003. Se presentó el 20 de junio de 2003 al Consejo Europeo reunido en Salónica<sup>5</sup>. Fue estudiado y debatido tanto por el Consejo Europeo como por la Conferencia Intergubernamental (CIG), que introdujo modificaciones.

El debate sobre el Proyecto se centró en aspectos competenciales por parte del Reino Unido y Dinamarca respecto a una política exterior y de seguridad común, que condicionara la propia de los Estados miembros. España y Polonia rechazaron la propuesta sobre la participación y número de votos en el Consejo Europeo, que reducía su peso en relación con lo establecido por el Tratado de Niza. Los países con menos población demandaron una mayor presencia, aceptándose la de un comisario hasta el año 2014. El acuerdo de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados europeos integrantes de la Unión Europea sobre el texto definitivo se alcanzó el 18 de junio de 2004. Se formalizó su firma en Roma el 29 de octubre de 2004 por los Jefes de Estado y los Jefes de Gobierno de los veinticinco Estados integrantes de la Unión Europea, tras la incorporación el 1 de mayo de 2004 de diez Estados<sup>6</sup>.

---

4. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El Proyecto de constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15, 2003, pp. 527-572. GRARD, L., «Traité constitutionnel, une réalité juridique», en *RDP*, 5, 2003, pp. 1259-1263. MÉNDEZ DE VIGO, I., *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, 2005.

5. El proyecto apareció publicado en el DOCE núm. C 169, de 18 de julio de 2003.

6. En mayo de 2005 se firmó la adhesión de Rumania y Bulgaria con efectos de 1 de enero de 2007.

Ante las distintas opciones constitucionales de los Estados miembros para su ratificación, la Declaración 30 aneja al Acta de Firma previó que, si el 29 de octubre de 2006 no lo hubieran ratificado al menos veinte Estados miembros, «se examinará la cuestión» de su entrada en vigor. Fue ratificado por los Parlamentos en Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania y Malta. Está pendiente la del Reino Unido, Finlandia, Irlanda, Polonia, República Checa, Dinamarca, Suecia y Portugal. Se plateó hacerlo por medio de referéndum en España por Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, que se celebró el 20 de febrero de 2005 con un resultado favorable a la ratificación<sup>7</sup>. Conforme al artículo 93 CE las Cortes Generales ratificaron el Tratado por la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo. En la República francesa el referéndum tuvo lugar el 29 de mayo de 2005 con un resultado negativo del 54,67% de los votantes y un 45% favorable a la ratificación. También en Holanda el resultado fue contrario en el 61,6% frente a un 38% de apoyo. Estos resultados supusieron un triunfo de los euroescépticos con muchos otros ingredientes de política interna de los Estados, utilizándose el referéndum para criticar la acción del respectivo gobierno y por desconfianza ante la pérdida de poder e influencia derivada de la ampliación. En Luxemburgo el referéndum de 10 de julio fue favorable al proyecto de Tratado.

A la vista de los resultados, el Consejo Europeo en sesión del 16 y 17 de junio de 2005 acordó abrir un período de reflexión en todos los Estados miembros, posponiendo el debate sobre la ratificación a un nuevo Consejo a celebrar durante la presidencia austriaca en el primer semestre de 2006, confiando en que se entendiese el alcance real y se consiguiera el apoyo de los nuevos miembros de la Unión. A partir de este acuerdo Dinamarca, Portugal, República Checa, Polonia e Irlanda aplazaron la consulta para la ratificación, quedando pendiente la de Francia, Holanda Portugal, Gran Bretaña, Dinamarca, Polonia, Finlandia, Suecia, Irlanda, Chequia, Eslovaquia, Chipre y Estonia.

Mientras tanto siguen vigentes los Tratados y el proceso de construcción europea a su amparo. La falta de un nuevo tratado como el propuesto de «Constitución para Europa» no representa un grave obstáculo en cuanto este era, sobre todo, un texto refundido con algunas innovaciones técnico-jurídicas, que no justificaban ni las críticas al mismo ni su rechazo, sobre todo desde Estados y sociedades que han hecho posible el establecimiento y la vigencia de los anteriores y han tenido un papel relevante en la configuración de la Unión.

Es previsible que la presidencia de Alemania en el primer semestre de 2007 relance el Proyecto de Tratado, manteniendo el contenido esencial. Ha encomendado a un grupo de sabios un informe sobre las reformas a introducir.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA Y EFECTOS

La Convención Europea redactora del texto lo denominó «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», utilizando el primer término para significar la naturaleza de este nuevo tratado, cuyo contenido dotaba a Europa de un instrumento que la construya en semejanza a como lo han hecho las constituciones de los Estados. En el preámbulo se expresa el continuismo y su vinculación a los Tratados anteriores en su decisión de «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»<sup>8</sup>.

7. Fueron favorables el 76% de los votos y contrarios el 17 %, con un 6 % de votos en blanco, y una baja participación del 42 % del censo electoral.

8. ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO, D., *La Constitución Europea*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2005. BLUMANN, C., «Quelques réflexions sur le projet de Constitution de l'Union européenne», en *RDP*, 5,

Así lo precisó la Exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, de ratificación del Tratado, al afirmar que «este texto, como su propio nombre indica, tiene a un tiempo características propias de un tratado internacional y de una Constitución». No podía ser de otro modo, porque constituía formalmente un nuevo Tratado en las mismas condiciones que los precedentes, y materialmente un contenido que refundía el de aquellos, cuyo final era su derogación. Por tanto, su naturaleza es la de un nuevo Tratado, pero no la de una Constitución<sup>9</sup>.

Para entender el alcance y naturaleza del Tratado es fundamental conocer sus objetivos, determinantes de contenido y alcance, que fueron concretados por la resolución del Parlamento Europeo de 12 de enero de 2005, sobre la Constitución Europea<sup>10</sup>:

1º. Simplificar el ordenamiento de la Unión Europea y especificar de forma más clara sus objetivos para hacerla más accesible a los ciudadanos y más eficiente.

2º. Dotar a la Unión de una mayor eficacia en su actuación orgánica.

3º. Incrementar la presencia de la Unión en el orden internacional.

4º. Otorgar a los ciudadanos un mayor control sobre la actuación de la Unión Europea al incrementarse la responsabilidad democrática.

5º. Reforzar los derechos de los ciudadanos de la Unión.

Son objetivos funcionales de orden jurídico, organizativo, de presencia exterior, de participación interna y de reforzamiento de los derechos, a partir de las normas, la jurisprudencia y la práctica de las instituciones. Sigue operando el método funcional que recogió el Preámbulo del Tratado CECA: «Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico».

El Proyecto de Constitución reitera el carácter de unión de Estados, que fundamenta sus competencias en las atribuciones estatales y de la libre adhesión y retirada. No concibe la Unión como *superestado* ni siquiera como federación de Estados, sino que parte de la realidad estatal integrada en aquélla. Busca la simplificación y claridad normativa y del sistema de fuentes, tanto en los procedimientos legislativos como en la adopción de acuerdos. En la actual coyuntura internacional trata de poner los medios para que asuma el papel internacional que corresponde a la capacidad económica, cultural y política de la sociedad y espacio europeos, dotándola de personalidad jurídica para ser sujeto activo en las instituciones y tratados internacionales. Potencia el Parla-

2003, pp. 1269-1273. CAMPINS ERITJA, M., *La Constitución Europea: Entre lo intergubernamental y lo supranacional*, Barcelona, Universidad, 2005. DELOCHE-GAUDEZ, F., *La Constitution européenne: que faut-il savoir?*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2005. ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., «¿El futuro Derecho de la Unión? El Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Dir.), *Derecho...*, cit., pp. 228-289. FIGUERUELO BURRIEZA, A., «El Tratado constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo», en *Revista de Derecho Político*, 64, 2005, pp. 51-118. HÄBERLE, P., «El Estado constitucional europeo», en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2, 2000; «Aspectos de una teoría constitucional para Europa», en *Revista de Derecho Político*, 64, 2005, pp. 15-24. LENAERTS, K. y VAN NUFFEL, P., «La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique», en *Cahiers de Droit Européenne*, 1-2, 2005, pp. 13-125. LOUIS, J.-V., «L'Union européenne dans le projet de Constitution», en *RDP*, 5, 2003, pp. 1265-1268. MANGAS MARTÍN, A., *La Constitución Europea*, Madrid, Iustel, 2005. ZILLER, J., *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, La Découverte, 2004; «I concetti costituzionali nella nuova Costituzione per l'Europa», en *Quaderno costituzionali*, 1, 2005, pp. 67-109.

9. MONJAL, P. Y., «Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe: quelques fondements théoriques pour le droit constitutionnel de l'Union européenne?», en *RTDE*, 3, 2004, pp. 443-475.

10. DOCE 247-E, de 6 de octubre de 2005. CIENFUEGOS MATEO, M., «La naturaleza de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea en el debate actual acerca del modelo futuro de Europa», *RVAP*, 66, 2003, pp. 67-145.

mento como institución representativa y de control, reforzando el papel institucional del Comité de las Regiones.

A pesar de que, tópicamente, se ha insistido en el término «constitución», no tiene el significado de las constituciones de los Estados, porque ni existe el Estado, ni el constituyente soberano que la aprueba para organizar su convivencia. Su legitimidad democrática no es directa sino indirecta, porque se apoya en la de las instituciones de los países miembros, sin que el «pueblo europeo» haya tenido algún papel relevante<sup>11</sup>. Sus instituciones desarrollan los objetivos de las políticas de los Estados, no la de los ciudadanos de la Unión, que eligen a su Parlamento. No basta para que adquiera esa naturaleza el hecho de que su contenido se asemeje al de aquéllas respecto a la configuración de una entidad política supraestatal (Comunidad Económica o Unión Europea), la parte dogmática de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y la parte orgánica o institucional. El artículo I-1 «instituye» la Unión Europea, pero no la «constituye» como un Estado soberano, con las competencias inherentes a la soberanía y políticas propias en cuanto a defensa, relaciones internacionales, seguridad interior, administración de la justicia, organización estatal e infraestatal, etcétera. El Parlamento europeo no representa la soberanía del pueblo europeo, ni ejerce el poder legislativo soberano, sino el poder normativo atribuido por los Estados miembros por medio de los Tratados, compartido con el Consejo de Ministros integrado por representantes de aquéllos. Hoy por hoy, configurar Europa como un Estado federal es sólo la aspiración ideal de una concepción ideológica, no incorporada al proyecto de Tratado, que continúa utilizando el método funcional para construirla<sup>12</sup>.

El alcance del Tratado es el de los compromisos asumidos por los Estados firmantes para la configuración de un ordenamiento y unas instituciones con competencias sobre las materias que aquéllos les encomienden. Como expresa el artículo I-1 «la presente Constitución [...] 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». Pero la nueva organización de Estados no sólo persigue fines operativos ejercidos por medio de las competencias encomendadas. Hay también unos valores comunes que la fundamentan: «respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y 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 plu-

11. MAGNETTE, P., «La citoyenneté dans l'Union européenne. Forces et limites des nouvelles formes de participation», en BÉLOT, C. y CUATRÈS, B. (dirs.), *La vie démocratique de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2005. WEILER, J. H., *The Constitution of Europe*, Cambridge, University Press, 1999.

12. PIRIS, J. C., «L'Union européenne: vers une nouvelle forme de fédéralisme?», en *RTDEur.*, 41, 2005, pp 243-260. CRUZ VILLALÓN, P., «Constitución europea y constituciones nacionales», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., pp. 97-107. DÍEZ-PICAZO, L. M., «¿Tratado o Constitución? El valor de la Constitución para Europa», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 59-75, concluye que «el rango y la fuerza normativa de la Constitución para Europa son asimilables a la experiencia de las constituciones federales. Las dudas sobre la naturaleza genuinamente constitucional de la Constitución para Europa proceden, más bien, de que no es una constitución estatal. La Unión Europea, que puede llegar a ser un genuino cuerpo político, no será un super-Estado; y ello, entre otras razones, porque carece del atributo que, desde Max Weber, viene considerándose definitorio del concepto de Estado: reclamar el monopolio del uso legítimo de la coacción. [...] Ahora bien, la Constitución para Europa supondrá una mutación profunda de la naturaleza misma de esos Estados miembros, que, desde el momento en que acepten expresamente la incondicionada primacía de aquélla, ya no podrán seguir diciéndose soberanos. La vieja noción de soberanía habrá quedado desterrada de la Unión Europea [...], o dicho con más propiedad, habrá quedado en suspenso, como dormida. En tanto en cuanto un Estado miembro no decida hacer uso de su facultad constitucional de retirada voluntaria, deberá aceptar que la autoridad última se halla, a todos los efectos, en la Constitución para Europa».



ralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres» (art. I-2).

La naturaleza de Tratado se desprende en el ordenamiento jurídico español de lo dispuesto por los artículos 93, 95 y 96 CE. A partir de dicha norma adquieren validez los Tratados que atribuyan competencias propias del Estado, por una ley orgánica y su publicación, introduciendo nuevas fuentes en su ordenamiento, dictadas por las instituciones comunitarias, que «primarán sobre el Derecho de los Estados miembros» (art. I-6)<sup>13</sup>.

La Unión europea no es sólo un conjunto de instituciones y una comunidad política con unas bases culturales e ideológicas comunes a los pueblos de los Estados europeos, sino también un ordenamiento jurídico en el sentido institucionalista. Como sostuvo SANTI ROMANO, «el ordenamiento jurídico es una entidad que se mueve en parte según las normas, pero que sobre todo dirige a las propias normas como si fueran las piezas de un tablero de ajedrez, normas que de este modo resultan más bien el objeto, e incluso el medio de su actividad, no un elemento de su estructura»<sup>14</sup>.

El valor del Derecho comunitario lo reconoció el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con invocación de la superioridad de las fuentes de Derecho internacional, recogida en el artículo 27 del Tratado de Viena. De tal modo que «la Comunidad constituye un nuevo orden jurídico de Derecho internacional en cuyo beneficio los Estados han limitado, aunque de manera restringida, sus derechos soberanos» (STJCE de 5 de febrero de 1963, As. 26/62, *Van Gend en Loos*). Como declaró la STJCE de 15 de junio de 1964 (As. 6/64, *Costa/Enel*) produce la «creación de un orden jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado que se impone a sus jurisdicciones». Se ha configurado una Comunidad con «poderes reales nacidos de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados miembros a la Comunidad, éstos han limitado, aun en campos restringidos, sus derechos soberanos, creando un cuerpo de Derecho aplicable a sus sometidos y a ellos mismos». La integración en el Derecho de cada país miembro del Derecho comunitario tiene como consecuencia «la imposibilidad para los Estados de hacer prevalecer, contra un orden jurídico aceptado por los mismos sobre la base de la reciprocidad, una medida unilateral posterior que no se pueda oponer». La preeminencia del Derecho comunitario fue establecida por el artículo 189 TCE al atribuir a los reglamentos valor «obligatorio» y de norma «directamente aplicable a todo Estado miembro»<sup>15</sup>: «la transferencia efectuada por los Estados de su orden jurídico interno en beneficio del Derecho jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña una limitación

---

13. El Consejo de Estado en el dictamen de 21 de octubre de 2004 señaló cómo el artículo I-6 del Tratado «eleva a norma de la Constitución para Europa la primacía del Derecho comunitario. Dicho principio, que se ha calificado como una “exigencia existencial” de tal Derecho, como se sabe, es fruto de la construcción jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a partir de la sentencia de 15 de julio de 1964 (*Costa/ENEL*) y desarrollado en pronunciamientos posteriores, así las SSTJ de 14 de diciembre de 1971 (*Politi*), 13 de julio de 1972 (*Comisión/Italia*), 9 de marzo de 1978 (*Simmenthal*), entre otras muchas, y significa que cualquier norma de Derecho comunitario, no sólo del primario, sino también del derivado, prevalece sobre las de Derecho interno, cualquiera que sea el rango de éstas, incluido el constitucional». BELTRÁN AGUIRRE, J. L., «Las relaciones entre el Derecho comunitario y los ordenamientos internos. Especial referencia al Derecho interno español», en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Dir.), *Derecho...*, cit., pp. 340-394. PULIDO QUECEDO, M., «La Constitución europea y su referéndum: a propósito del Dictamen del Consejo de Estado», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 645, 2004, pp. 1, 7 y ss.

14. ROMANO, S., *El ordenamiento jurídico*, Madrid, IEP, 1963, p. 100.

15. La STJCE de 17 de mayo de 1972, (As. 93/71, *Leonesio*), declaró que «los reglamentos comunitarios, para imponerse con la misma fuerza a los ciudadanos de todos los Estados miembros, se integran en el sistema jurídico aplicable en el territorio nacional, el cual debe permitir que se ejerza el efecto directo prescrito en el artículo 189, de tal forma que los particulares puedan invocarlos sin que se les opongan disposiciones o prácticas de orden interno».

definitiva de sus derechos soberanos, contra la cual no puede prevalecer un acto unilateral posterior incompatible con la noción de Comunidad»<sup>16</sup>.

Consecuencia de esta primacía del Derecho comunitario es la inaplicación del Derecho nacional anterior a la incorporación a la Comunidad Europea. Así lo puso de manifiesto la STJCE de 13 de julio de 1972 (As. 48/71, *Comisión/Italia*): «El efecto del Derecho comunitario [...] implicaba para las autoridades nacionales competentes la prohibición de pleno derecho de aplicar una prescripción nacional reconocida incompatible con el Tratado y, en su caso, la obligación de tomar todas las disposiciones para facilitar la realización del pleno efecto del Derecho comunitario». La STJCE de 9 de marzo de 1978 (As. 106/77, *Simmenthal*), declaró que «en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, hacer inaplicable de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente».

El principio de primacía elaborado por la jurisprudencia está reconocido en el artículo I-6 del Proyecto de Tratado: «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».

Además de la primacía, los Tratados y el resto del ordenamiento comunitario gozan del «efecto directo», como constató el Tribunal de Justicia en la STJCE de 13 de julio de 1972 (As. 48/71, *Comisión/República italiana*) al declarar que «implicaba para las autoridades nacionales competentes la prohibición de pleno derecho de aplicar una prescripción nacional reconocida incompatible con el Tratado y, en su caso, la obligación de tomar todas las disposiciones para facilitar la realización del pleno efecto del Derecho comunitario». La STJCE de 9 de marzo de 1978 (As. 108/77, *Simmenthal, SpA*) formuló el principio del efecto directo: «significa que las normas de Derecho comunitario han de desplegar la plenitud de sus efectos, de manera uniforme, en todos los Estados miembros, a partir de la entrada en vigor y durante toda la duración de su validez. [...] Las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros [...] hacer inaplicable de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente [...] impedir la adopción válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que éstos sean incompatibles con normas comunitarias»<sup>17</sup>.

La primacía del Derecho comunitario sobre el interno, consecuencia de la adhesión de España, fue reconocida por las SSTC 28 y 64/1991, 130/1995, 120/1998 y 58/2004, de acuerdo con la doctrina del TJCE. La Declaración del Tribunal Constitucional 11/2004, de 13 de diciembre, precisó el alcance de las categorías de *primacía* y *supremacía*, referida la primera a la aplicación de normas y la segunda a los procedimientos de normación: «La supremacía se sustenta en el carácter jerárquico superior de una norma y, por ello, es fuente de validez de las que le están infraordenadas, con la consecuencia, pues, de la invalidez de éstas si contravienen lo dispuesto imperativamente en aquélla. La primacía, en cambio, no se sustenta necesariamente en la jerarquía, sino en la distinción de ámbitos de aplicación de

16. DE WITE, B., «Retour à “Costa”. La primauté du Droit communautaire à la lumière du droit international», en *RTDE*, 1984, pp. 425 ss.

17. CARRÉAU, D., «Droit communautaire et droits nationaux: concurrence o primauté. La Contribution de l'arrêt Simmenthal», en *RDE*, 1978, pp. 381 y ss. GIL IBÁÑEZ, A. J., «Principio de primacía del Derecho europeo y Constitución española: límites y consecuencias de la cesión de soberanía tras la nueva Constitución europea», en *Gaceta Jurídica*, 232, 2004, pp. 3-16.



diferentes normas, en principio válidas, de las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente debido a diferentes razones».

### 3. ESTRUCTURA

La «Constitución Europea» consta de un Preámbulo, cuatro partes, treinta y seis Protocolos, dos anexos y cuarenta y ocho declaraciones. Sus cuatrocientos cuarenta y ocho artículos ponen de relieve la amplitud y detalle de su contenido, mucho mayor del que es propio de las constituciones estatales tradicionales<sup>18</sup>.

#### 3.1. El Preámbulo

En el Preámbulo del proyecto de Tratado los representantes de los Estados firmantes establecen sus principios informadores de orden cultural, social, de identidad nacional y de diversidad, así como los principios y valores comunes a la cultura política europea<sup>19</sup>. Afirman su inspiración «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».

Manifestaron su convencimiento «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, el 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». Asimismo «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».

Identificaron el proyecto de Europa como «Unidad en la diversidad [...] respetando los derechos de todos». Manifestaron su decisión de «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».

#### 3.2. Parte I. Los principios generales

Los sesenta artículos que la forman contienen los principios generales de la Unión en el orden político e institucional. Están agrupados en nueve títulos dedicados, respectivamente, a la definición y los objetivos de la Unión, los derechos fundamentales y de la ciudadanía, las competencias, las instituciones y órganos, el ejercicio de las competencias, la vida democrática, las finanzas, la Unión y su entorno próximo y la pertenencia a la misma.

Aporta la sistematización de los principios recogidos en los distintos Tratados, superando lagunas y contradicciones, pero sin introducir innovaciones conceptuales importantes. A partir de ellos las partes siguientes los desarrollan, incorporando mayores precisiones y acumulando la experiencia de los Tratados, las normas y la jurisprudencia

---

18. RAINER, A., «La Constitución europea y su estructura fundamental», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 97-107.

19. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., «El Preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 109-124.

comunitarias. De ahí su relevancia para conocer lo que la Constitución pretende en sus objetivos y contenido real, al margen de las lecturas sesgadas que se han realizado.

A) El Título I de la Parte I establece la definición y los objetivos de la Unión.

El artículo I-1 tiene un título presuntuoso, «creación de la Unión», siendo así que ya estaba creada desde el Tratado de Maastricht, como nueva forma de la anterior Comunidad Económica Europea. Sin embargo, realiza aportaciones importantes sobre su naturaleza:

a) La voluntad democrática: «La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común»

b) Reconoce que se trata de una creación de los Estados, a los que respeta: «a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes» que, como dispone el artículo I-5.1, respeta la igualdad e «identidad nacional inherente a las estructuras políticas y constitucionales» y «las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional».

c) Actúa a partir de las competencias encomendadas por los Estados: «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» (art. I-11.2), con la garantía que se deriva de la *cláusula de flexibilidad* (art. I.18).

d) Es una organización internacional de Estados: «abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común» (art. I-1.2), que se enumeran en el artículo I-2: «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». En el artículo I-4 se garantizan las libertades fundamentales de libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento, y la no discriminación por razón de nacionalidad. Los derechos y libertades se concretan en la Parte II, y en el Título II de la Parte III se establecen las políticas para hacerlos reales y efectivos (arts. III-122 a 129).

e) A partir de los valores, la Unión persigue unos objetivos comunes a todos los Estados que la integran, que concreta el artículo I-3, utilizando medios apropiados conforme a las competencias que se le atribuyen en la Constitución (art. I-3.5), a partir de las que los Estados miembros hayan decidido aportarle (art. I11.2).

f) Las relaciones entre la Unión y los Estados miembros están establecidas en el artículo I-5 sobre los principios de

- igualdad de los Estados miembros ante la Constitución;
- respeto a su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, a la autonomía local y regional<sup>20</sup>, y a las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional;
- cooperación leal, respeto y asistencia mutua entre la Unión y los Estados miembros en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución;

20. FLIQUETE LLISO, E., «La participación de las entidades locales y el principio de autonomía local», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (DIRS.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1191-1235.

- adopción por los Estados miembros de 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;
- ayuda de los Estados miembros a la Unión en el cumplimiento de su misión, absteniéndose de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

g) Primacía del Derecho comunitario, invocada por el artículo I-6, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

h) El artículo I-7 atribuye y reconoce la personalidad jurídica de la Unión<sup>21</sup>.

B) El Título II se refiere a los derechos fundamentales y de la ciudadanía de la Unión, que se concretan en la Parte II (arts. II-61 a 114) y en la adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que forman parte del Derecho de la Unión como principios generales (art. I-9).

El artículo I-10 crea la ciudadanía de la Unión, que se reconoce a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla. Implica el reconocimiento de un conjunto de derechos y deberes:

- 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.

C) El Título III establece el régimen de las competencias de la Unión sobre los principios de atribución (art. I-11.1), subsidiariedad (art. I-11.3) y proporcionalidad (art. I-11.3). Se establecen reglas sobre el ejercicio de las competencias por parte de la Unión y de los Estados miembros (art. I-12).

D) El Título IV (arts. I-19 a 32) establece el marco institucional, cuya finalidad es promover sus valores; perseguir sus objetivos; defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, y garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Está formado por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Otras instituciones de la Unión son el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. El Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea estarán asistidos por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social como órganos consultivos. Su funcionamiento se regula en el Título VI de la Parte III (arts. III-330 a 401). Se expone en el epígrafe 5.

---

21. ÁLVAREZ CONDE, E., «La personalidad jurídica de la Unión Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 125-145.

E) El Título V se refiere al ejercicio de las competencias de la Unión, diferenciando entre las disposiciones comunes (arts. I-33 a 39), las particulares (arts. I-40 a 43) y las cooperaciones reforzadas (art. I-44).

Las disposiciones comunes establecen los tipos de actos jurídicos de la Unión, su naturaleza, régimen y efectos. Constituyen las fuentes derivadas del Derecho comunitario, los actos no legislativos y los de ejecución. Las disposiciones particulares se refieren a cuestiones puntuales 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. La cooperación reforzada entre los Estados miembros persigue «impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración», está abierta a todos los Estados miembros (art. I-44.1) y permitirá a algunos de ellos avanzar en el proceso de integración, en lo que se ha denominado la «Europa de dos velocidades»<sup>22</sup>.

F) El Título VI, sobre la vida democrática de la Unión, se inspira en los principios de igualdad democrática (art. I-45), de democracia representativa (art. I-46) y de democracia participativa (art. I-47). Acepta los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo (art. I-48), encomendando al Defensor del Pueblo el conocimiento de las quejas sobre la mala administración en las actuaciones de las instituciones, órganos y organismos de la Unión (art. I-49)<sup>23</sup>. La buena gobernanza exige aplicar el principio de apertura con transparencia en los trabajos de las instituciones (art. I-50) y la protección de los datos de carácter personal (art. I-51).

G) El Título VII se refiere a las finanzas de la Unión estableciendo los principios presupuestarios y financieros, sus recursos, el presupuesto y el marco financiero plurianual (arts. I-53-56)<sup>24</sup>.

H) La Unión y su entorno próximo es objeto del Título VIII con un único artículo, referido a las relaciones preferentes con los países vecinos «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» (art. I-57).

I) La pertenencia a la Unión está regulada en el Título IX contemplando su carácter voluntario (art. I-58), tanto en la adhesión como en la retirada (art. I-60), con el reconocimiento a los Estados del derecho a la autodeterminación dentro de la organización de Estados en que consiste la Unión Europea. Esta posibilidad de ingresar y egresar es propia de la capacidad reconocida a los Estados por el artículo 56 b) del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aun cuando los comunitarios nada dijeran al respecto. La posibilidad y el procedimiento de ingreso la regula el artículo I-58, la de retirada el artículo I-60.1: «todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión». Del mismo modo, en ejercicio de su soberanía podrá solicitar de nuevo la adhesión (art. I-60.5)<sup>25</sup>.

---

22. FERNÁNDEZ LIESA, C. R., «La cooperación reforzada en la Constitución europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 463-493.

23. El artículo III-398 dispone que «en el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismo de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente», garantizando «la transparencia de sus trabajos» (art. III-399).

24. AMATRIAIN CÍA, I., «La financiación de la Unión Europea y su presupuesto», en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Dir.), *Derecho...*, cit., pp. 539-602.

25. CLOSA MONTERO, C., «Pertenencia a la Unión: adhesión, suspensión y retirada voluntaria», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 197-217.

### 3.3. Parte II. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

Está formada por un preámbulo y siete Títulos, sobre la dignidad, las libertades, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía, la justicia y las disposiciones generales para la interpretación y aplicación de la Carta.

El preámbulo reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, y del principio de subsidiariedad, «los derechos que emanan en particular de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea»<sup>26</sup>.

Esta Parte II incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales aprobada por el Consejo Europeo en Niza el 7 de diciembre de 2000, dotándola de pleno valor jurídico por obligar a todos los poderes e instituciones de la Unión y a todos los órganos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión (arts. II-111.1 y 112.5)<sup>27</sup>: «respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se atribuyen a la Unión en las demás Partes de la Constitución» (art. II-111). Cualquier limitación al ejercicio de los derechos y libertades deberá establecerse por ley, que salvaguardará su contenido esencial (art. II-112)<sup>28</sup>. Su plena eficacia está condicionada al desarrollo normativo de cada derecho fundamental por la legislación nacional (arts. II-70, II-74, II-76, II-87, II-88, II-90, II-94, II-95 y II-96).

Sigue vigente en los Estados adheridos, también lo hace el artículo I-9.2 con respecto a la Unión el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, con su propia jurisdicción, aunque la adhesión de la Unión al Convenio Europeo no modifica sus competencias (arts. I-9.2 y II-111.2). El Tribunal de Justicia lo invocó en la sentencia de 18 de junio de 1991: «Los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el TJCE. [...] El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos reviste a este respecto un significado particular. De ahí se deduce que no pue-

---

26. La STJCE de 13 de diciembre de 1979 (As. 44/79, *Hauer*) declaró «que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho cuyo respeto asegura; que el garantizar la salvaguardia de estos derechos está obligada a inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros [...] que los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, en los que los Estados miembros han cooperado o se han adherido, pueden proporcionar igualmente indicaciones que procede tomar en consideración».

27. La Declaración núm. 23 anexa al Tratado de Niza previó su incorporación a los Tratados. BENOÎT-ROHMER, F., «Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution», en *RTDEur.*, 41, 2005, pp. 261-283. DECAUX, E., «Les droits de l'homme dans la Constitution européenne: le chameau et le caméléon», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., II, pp. 17-39. DÍAZ CREGO, M., «Los derechos fundamentales en la Unión Europea: de la Carta a la Constitución», en *REDC*, 74, 2005, pp. 139-176. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «La Carta de derechos: algunos problemas», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., II, pp. 41-69.

28. DE DOMINGO PÉREZ, T., «La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Constitución europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1575-1601.

den admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos y garantizados de esta manera»<sup>29</sup>.

Los derechos reconocidos por el Tratado son iguales en su sentido y alcance a los que le confiere el Convenio (art. II-112.3), aunque la Unión puede concederles una protección más extensa (art. II-112.3). Además; ninguna disposición de la Carta puede interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y, en particular, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, así como por las constituciones de los Estados miembros (art. II-113). Por tanto, se establece una garantía reforzada del Documento de Niza, incorporado a la Constitución, que obliga al Tribunal de Justicia de la Unión a tomar en consideración la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>30</sup>.

La carta de los Derechos Fundamentales, que recoge la Parte II del Tratado, los clasifica del siguiente modo<sup>31</sup>:

a) Derechos relacionados con la dignidad humana<sup>32</sup>:

- Inviolabilidad, respeto y protección de la dignidad humana (art. II-61).
- Derecho a la vida y prohibición de la pena de muerte y la ejecución (art. II-62).
- Derecho a la integridad física y psíquica de la persona, con especificaciones en los campos de la biología y la medicina (art. II-63.2).
- Prohibición de la tortura y de penas o tratos inhumanos o degradantes (art. II-64).
- Prohibición de la esclavitud o servidumbre, del trabajo forzado u obligatorio y de la trata de seres humanos.

b) Derechos relacionados con la libertad y la seguridad individuales<sup>33</sup>:

- Derecho a la libertad y a la seguridad (art. II-66).
- Respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de las comunicaciones (art. II-67).

29. Lo asumió el artículo 6.2 TUE: «la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario». LAGOUTTE, S., «Le protocole 14 à la Convention européenne des droits de l'homme: une assurance de la pérennité du système européen de protection des droits de l'homme?», en *Cahiers de Droit Européenne*, 1-2, 2005, pp. 128-154.

30. FUERTES LÓPEZ, F. J., «Los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión Europea. Ciudadanía y carta de derechos fundamentales», en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Dir.), *Derecho...*, cit., pp. 395-448. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «El orden europeo e interno de los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional», en *RAP*, 165, 2004, pp. 7-27. MORTE GÓMEZ, C., «El papel del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el sistema de Derechos Fundamentales de la Unión Europea»; RALLO LOMBARTE, A., «Las garantías jurisdiccionales de los Derechos Fundamentales reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., II, pp. 1603-1627 y 1629-1651.

31. GROPPI, T., «La codificación de los derechos en la Constitución Europea», en *Revista de Derecho Político*, 65, 2006, pp. 29-60. RUIZ MIGUEL, C., «Los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 163-189. Todo el régimen de derechos y libertades, con estudio particular de cada uno de ellos, está recogido en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., II.

32. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., II, pp. 191-309.

33. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 311-709.



- Protección de datos de carácter personal y acceso a los que le conciernan, que se garantizará por una autoridad independiente (art. II-68).
- Derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia conforme a las leyes nacionales que regulen el ejercicio (art. II-69).
- Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y derecho de objeción de conciencia (art. II-70).
- Derecho de libertad de expresión y de información. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo (art. II-71).
- Libertad de reunión pacífica y de asociación en todos los niveles (art. II-72).
- Libertad de las artes, de la investigación científica y de cátedra (art. II-73).
- Derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. Incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria, la libertad de creación de centros docentes de acuerdo con las leyes nacionales y dentro del respeto de los principios democráticos, y el derecho de los padres a elegir la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas (art. II-74).
- Derecho a trabajar y ejercer una profesión libremente elegida o aceptada. Incluye la libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro (art. II-75).
- Libertad de empresa conforme con el Derecho de la Unión y a las legislaciones y prácticas nacionales (art. II-76).
- Derecho a la propiedad privada, a la propiedad intelectual y a no verse privado de la propiedad si no es por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos por la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida (art. II-77)<sup>34</sup>.
- Derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (art. II-78).
- Prohibición de expulsiones colectivas y de devolución, expulsión o extradición a un Estado en el que se corra el riesgo de ser sometido a pena de muerte, a torturas o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes (art. II-79).

c) Derechos relacionados con la igualdad<sup>35</sup>:

- Igualdad de todas las personas ante la ley (art. II-80).
- Prohibición de toda discriminación (arts. II-81, III-123 y 124).
- Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística (art. II-82).

34. BASSOLS COMA, M., «Derecho a la propiedad», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., II, pp. 575-597.

35. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 711-957.

- Igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos. Este principio no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas a favor del sexo menos representado (art. II-83).
- Derechos del niño a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar, que se extiende a la posibilidad de expresar su opinión libremente, sobre todo en los asuntos que les afecten (art. II-84).
- Derecho de las personas mayores a una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural (art. II-85).
- Derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de las medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad (art. II-86).

d) Derechos relacionados con la solidaridad<sup>36</sup>:

- Derecho de los trabajadores a la información y consulta con suficiente antelación en la empresa (art. II-87).
- Derecho de los trabajadores y los empresarios a la negociación y a la celebración de convenios colectivos, y a emprender, en caso de conflicto, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga (art. II-88).
- Derecho de toda persona a acceder a un servicio gratuito de colocación (art. II-89).
- Derecho del trabajador a protección en caso de despido injustificado (art. II-90).
- Derecho del trabajador a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad, que incluye la limitación de la duración máxima del trabajo y los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales retribuidas (art. II-91).
- Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo contra la explotación económica o cualquier trabajo perjudicial para su salud, desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación (art. II-92).
- Protección de la familia en los planos jurídico, económico y social, y derecho a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, que incluye la prohibición de despido por causa relacionada con la maternidad, el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o la adopción de un niño (art. II-93).
- Derecho de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social y a los servicios sociales, así como derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda (art. II-94).
- Derecho a la protección de la salud, que se concreta en el derecho a la prevención de la salud y a beneficiarse de la atención sanitaria en un nivel elevado de protección de la salud humana (art. II-95).
- Acceso a los servicios de interés económico general, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión (art. II-96).

---

36. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 959-1383.

- Protección del medio ambiente y la mejora de su calidad, conforme al principio de desarrollo sostenible (art. II-97)<sup>37</sup>.
  - Un nivel elevado de protección de los consumidores (art. II-98).
- e) Derechos relacionados con la ciudadanía comunitaria<sup>38</sup>:
- Derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo (arts. II-99, III-125) y en las elecciones municipales (arts. II-100, III-126) en el Estado miembro en que reside, en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado.
  - Derecho a una buena administración, que se traduce en el derecho de toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. Incluye los derechos a ser oído antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, acceso al expediente que le concierna, motivación por la Administración de sus decisiones, reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o agentes, y derecho a dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y a recibir contestación en esa lengua (art. II-101)<sup>39</sup>.
  - Derecho de acceso a todos los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte (art. II-102).
  - Derecho de someter al Defensor del Pueblo los casos de mala administración de las instituciones de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (art. II-103).
  - Derecho de petición de los ciudadanos y de los residentes ante el Parlamento Europeo (art. II-104).
  - Derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Puede extenderse a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro (art. II-105).
  - Derecho a la protección diplomática y consular por autoridades diplomáticas de cualquier Estado miembro en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, con las mismas condiciones que los nacionales de aquel Estado (art. II-106).
- f) Derechos relacionados con la justicia<sup>40</sup>:

37. RIECHENBERG, K., «La Constitución Europea y el Medio Ambiente»; NAVAS CASTILLO, F., «La protección del medio ambiente», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., II, pp. 1337-1351 y 1353-1383. TEROL BECERRA, M. J., «Sobre la idea de medio ambiente perceptible en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», en *Revista de Derecho Político*, 65, 2006, pp. 63-90. YÁBAR, A., «El principio de atención a desarrollo sostenible en la Constitución Europea», y «El Medio Ambiente en la Constitución Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., III, pp. 41-69 y 867-917. FONTANA I PUIG, A., «El derecho fundamental al Medio Ambiente y las políticas medioambientales en la Constitución para Europa», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., III, pp. 919-943.

38. HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., «La ciudadanía de la Unión», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 71-103. ELVIRA PERALES, A., «La ciudadanía europea. El Principio de no discriminación por razón de nacionalidad», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 105-131. NETTESHEIM, M., «La ciudadanía europea en el Proyecto de Constitución Europea ¿Constitución del ideal de una comunidad política de europeos?», en *REP*, 125, 2004, pp. 211-276.

39. GALERA RODRIGO, S., «El derecho a una buena administración», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., II, pp. 1439-1465.

40. AGUILERA MORALES, M., «Presunción de inocencia y derechos de la defensa», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., II, pp. 1543-1573.

- Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez independiente e imparcial predeterminado por la ley. Incluye el derecho a ser oído equitativa y públicamente en un plazo razonable, a ser aconsejado, defendido y representado, y a la asistencia jurídica gratuita cuando no se disponga de recursos suficientes (art. II-107).
- Presunción de inocencia de todo acusado mientras su culpabilidad no haya sido declarada legalmente, garantizándose el respeto de los de la defensa (art. II-108).
- Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y penas y de retroactividad de las leyes penales más favorables (art. II-109).
- Derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción (art. II-110).

### 3.4. Parte III. Las políticas y el funcionamiento de la Unión

Se trata de la parte más extensa del Proyecto de Tratado, en la que, a lo largo de seis títulos y trescientos veintidós artículos, se expresan las políticas comunes y el funcionamiento de las instituciones de la Unión. Constituyen el catálogo de las materias que, progresivamente, han ido encomendando los Estados miembros a las instituciones comunitarias. Metodológicamente es importante la sistematización y clarificación, que no innovación, que se plasma, porque permite conocer el alcance real de la competencia comunitaria y del propio Proyecto de Tratado<sup>41</sup>.

Los dos primeros títulos se dedican a las disposiciones de aplicación general, a la no discriminación y a la ciudadanía. Son de carácter programático, reiterando alguno de los derechos reconocidos y articulando las políticas necesarias para hacerlos efectivos. Es el caso de la igualdad entre mujer y hombre (arts. I-3, II-83, III-116 y 118), la protección del medio ambiente (arts. I-3.3, II-97, III-119), de los consumidores (arts. II-98, III-120), de la libre circulación y residencia (arts. I-10, III-125), protección diplomática (arts. I-10, III-127) y uso de las lenguas (arts. I-10, III-128). Se recogen en esquema tal y como aparecen en el texto del Proyecto de Tratado.

A) Políticas y acciones internas.

a) Mercado interior<sup>42</sup>:

- Establecimiento y funcionamiento del mercado interior.
- Libre circulación de personas y servicios: trabajadores, libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios.
- Libre circulación de mercancías: unión aduanera, cooperación aduanera y prohibición de restricciones cuantitativas.
- Circulación de capitales y pagos.
- Normas sobre competencia: disposiciones aplicables a las empresas y ayudas otorgadas por los Estados miembros.

41. Un detallado estudio individualizado de cada una de las políticas en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., III. GARCÍA GARCÍA, P., «Las políticas de la Unión Europea», en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Dir.), *Derecho...*, cit., pp. 450-438. SAURON, J.-L., «Un bouleversement discret de la gouvernance européenne: la troisième partie de la Constitution», en *RTDEur.*, 41, 2005, pp. 411-436.

42. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., III, pp. 143-639.

– Disposiciones fiscales: prohibiciones de gravámenes, de bonificaciones o exoneraciones y armonización fiscal en los impuestos indirectos y sobre volumen de negocios.

– Disposiciones comunes sobre aproximación de legislaciones para el establecimiento del mercado interior.

b) Política económica y monetaria<sup>43</sup>:

c) Políticas en otros ámbitos<sup>44</sup>: Empleo, política social, cohesión económica, social y territorial, agricultura y pesca, medio ambiente, protección de los consumidores, transportes, redes transeuropeas, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, energía.

d) Espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>45</sup>: Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, cooperación judicial en materia civil, penal y cooperación policial.

e) Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento: salud pública, industria, cultura, turismo, educación, juventud, deportes y formación profesional, protección civil, cooperación administrativa.

B) Asociación de los Países y Territorios de Ultramar.

Para promover el desarrollo económico y social de los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, Holanda y Gran Bretaña, y establecer estrechas relaciones económicas entre éstos y la Unión.

C) Acción exterior de la Unión<sup>46</sup>:

a) Política exterior y de seguridad común (PESC).

b) Política comercial común.

c) Cooperación para el desarrollo, económica, financiera y técnica con terceros países y ayuda humanitaria.

d) Medidas restrictivas.

e) Acuerdos internacionales.

f) Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión.

g) Aplicación de la cláusula de solidaridad.

D) Funcionamiento de la Unión

a) Disposiciones institucionales: sobre el Parlamento, Consejo Europeo, Consejo de Ministros, Comisión, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas; órganos consultivos (Comité de las Regiones y Comité Económico y Social), Banco Europeo de Inversiones, y disposiciones comunes a las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

b) Disposiciones financieras: marco financiero plurianual, presupuesto anual de la Unión, ejecución del Presupuesto y aprobación de la gestión, disposiciones comunes y lucha contra el fraude<sup>47</sup>.

43. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., III, pp. 641-743.

44. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., III, pp. 745-1029.

45. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., III, pp. 1031-1249.

46. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., III, pp. 1273-1521.

47. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., III, pp. 1523-1705.

- c) Cooperaciones reforzadas
- E) disposiciones comunes

### 3.5. Parte IV. Disposiciones generales y finales

La Parte IV se inicia en el artículo IV-437 con la derogación de los Tratados anteriores: Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Tratado de la Unión Europea, en las condiciones fijadas en el Protocolo, y de los actos y tratados que los completaron o modificaron

El artículo IV-438 establece la sucesión y continuidad jurídica de la Unión Europea, creada por el nuevo Tratado, respecto a la Unión Europea y a la Comunidad Europea precedentes, en las siguientes condiciones:

a) Las instituciones, órganos y organismos existentes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, ejercerán sus atribuciones en el sentido del nuevo Tratado, en tanto no se hayan adoptado las nuevas disposiciones en aplicación de éste, o hasta el final de su mandato (art. IV-436.2).

b) 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 y mantienen sus efectos jurídicos 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 (art. IV-436.3).

c) 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 aquéllos, siguen siendo, *mutatis mutandis*, la fuente de interpretación del Derecho de la Unión y, en particular, de las disposiciones comparables de la Constitución (art. IV-436.4).

d) Se garantiza, dentro del respeto a la Constitución, la continuidad de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales iniciados antes de la fecha de entrada en vigor del Tratado (art. IV-436.5).

e) Se establecen disposiciones transitorias para la composición de determinadas instituciones (art. IV-439), el ámbito de aplicación territorial (art. IV-440) y las uniones regionales (art. IV-441).

f) Los procedimientos de revisión del Tratado son: ordinario (art. IV-443), simplificado general (art. IV-444) y simplificado específico para las políticas y acciones internas (art. IV-445)<sup>48</sup>.

g) Duración del Tratado por tiempo ilimitado (art. IV-446); su ratificación y entrada en vigor (art. IV-447), textos auténticos y traducción (art. IV-448).

Los treinta y seis Protocolos y dos Anexos que lo acompañan forman parte del mismo Tratado (art. IV-442). Entre los primeros destacan los relativos al cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, del Banco Central Europeo y del Banco Europeo de Inversiones; la representación de los ciudadanos en el Parlamento

48. GROPPPI, T., «La revisiones della Costituzione», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 219-245.



Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, hasta que entren en vigor las nuevas reglas de mayoría fijadas en el art. I-25, las normas aplicables al grupo del euro, y una modificación del Tratado EURATOM.

#### 4. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

El Título III establece el régimen de delimitación y ejercicio de las competencias de la Unión con base en los siguientes principios:

A) Delimitación de las competencias conforme al principio de atribución, porque son los Estados miembros los que le «atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes» (art. I-1.1) y «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» (art. I-11.2)<sup>49</sup>.

El precepto consagra el carácter y la naturaleza de la Unión como espacio de integración de las decisiones de los Estados miembros y, como se ha expuesto, sin capacidad para actuar si no es por medio de Tratados internacionales, que son el cauce de la atribución de competencias por parte de los Estados. Este ha sido y continúa siendo el método de construcción de la Unión, como reconoce la Constitución.

B) Tipos de competencias:

a) Exclusiva: en ese 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 (art. I-12.1).

La competencia exclusiva de la Unión alcanza los ámbitos de la unión aduanera; el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; la política comercial común. 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 (art. I-13).

b) Compartida con los Estados miembros: en el 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 (art. I-12-2), sobre las materias descritas por el artículo I-14.3 y 4. La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando la Constitución le atribuya una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos I-13 y I-17.

---

49. CHITI, M. P., «Le competenze dell'Unione europea e i relativi principi fondamentali», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 495-515. GARCÍA COUSO, S., «Naturaleza y clasificación de las competencias», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 437-573. NETTESHEIM, M., «El sistema competencial en el Tratado de Constitución Europea», en *REP*, 127, 2005, pp. 57-97. MEDINA GUERRERO, M., «Hacia unas nuevas reglas de reparto y control de competencias en la Unión Europea: Una primera aproximación al proyecto de Constitución», en *RAnAP*, 50, 2003, pp. 201-243.

La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando la Constitución le atribuya una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos I-13 y I-17. Conforme al artículo I-14 las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: el mercado interior; la política social, en los aspectos definidos en la Parte III; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la 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; los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en la Parte III; acciones en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, acciones y política común de cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, sin impedir a los Estados miembros ejercer la suya (art.- I-14.3 y 4).

C) Ejercicio de las competencias conforme a los principios y reglas siguientes:

a) *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». Se incorpora un «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 (art. I-11.3)<sup>50</sup>.

b) *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», que se aplicará conforme al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. I-11.4).

c) *Principio de coordinación*: 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 (arts. I-12-3 y 15), conforme a las cláusula de flexibilidad del artículo I-18. Esta permite al Consejo de Ministros adoptar medidas para alcanzar los objetivos de las políticas de la Parte III, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento, con indicación a los Parlamentos nacionales. Estas medidas «no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando la Constitución excluya dicha armonización» (art. I-18.3)<sup>51</sup>.

50. El Protocolo establece un sistema de garantía de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad tras declarar en su artículo 1 que cada institución deberá velar de manera permanente por su respeto. En los artículos 2 y siguientes se regula un procedimiento de «alerta temprana» con el fin de que, antes de proponer un acto legislativo europeo, la Comisión realice amplias consultas que tengan en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas, salvo en casos de urgencia excepcional. Deberá motivar su decisión en la propuesta. El Tribunal de Justicia conocerá de los recursos interpuestos por los Estados miembros por violación del principio de subsidiariedad. FERAL, P.-A., «Le principe de subsidiarité après la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe», en *AJDA*, 38, 2004, pp. 2085-2093. HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., «La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado constitucional: espejismo y realidades», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 19, 2004, pp. 787-827. ORSELLO, G. P., *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Roma, Istituto italiano di studi legislativi, 1993. MILLON-DELSOL, CH., *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, 1993. MERINO MERCHÁN, J. F., «Principio de subsidiariedad en la Constitución Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 495-515.

51. Se excluye la armonización en las medidas legislativas de lucha contra la discriminación (art. III-124.3), en las medidas de fomento respecto al empleo (art. III-207), medidas para el fomento de la cooperación en el conocimiento e información (art. III-210.2), sobre la integración de nacionales de terceros países (art. III-267.4), prevención de la delincuencia (art. III-272), protección de la salud y pandemias (art. III-279.5), objetivos en relación con la industria (art. III-279.3), objetivos sobre cultura (art. III-280.5), educación, juventud y deportes (art. III-282.3), protección civil (art. III-284.2), y cooperación administrativa (art. III-285.2).

d) *Otras reglas:*

- 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 (arts. I-12.4 y I-16).
- En los ámbitos establecidos por el artículo I-17 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 sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos (art. I-12.5).
- 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. Su 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 (art. I-12.5).

Los principios y reglas anteriores ponen de relieve la voluntad del Proyecto de controlar la expansión que, al amparo de objetivos propios de la Unión, habían abierto su ámbito competencial por la funcionalidad, estableciendo medios para conseguirlos, a costa de las competencias estatales, como ocurrió, por ejemplo, en materia medioambiental. Así lo observó el Tribunal Constitucional en su Declaración 1/2000, de 13 de diciembre, al afirmar que el Tratado «racionaliza y limita el fenómeno de la expansividad competencial, propiciada anteriormente por la naturaleza funcional y dinámica del Derecho comunitario, y, en virtud de la cláusula de flexibilidad tal y como es hoy recogida en el art. I-18 del Tratado, a falta de poderes específicos para emprender acciones necesarias para la consecución de su objetivos, la Unión sólo podrá actuar a través de medidas adoptadas por el Consejo de Ministros, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, previéndose la participación de los Parlamentos nacionales en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el art. I-11.3 del Tratado».

## 5. LA REORDENACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS NUEVAS MAYORÍAS PARA LA ADOPCIÓN DE LOS ACUERDOS

El Título IV de la Parte I, sobre las instituciones y órganos de la Unión, distingue en sus capítulos entre el «marco institucional» (arts. I-19 a 29) y «otras instituciones y órganos consultivos de la Unión» (arts. I-30 a 32). El marco institucional está descrito en el artículo I-19 en cuanto a sus fines e instituciones<sup>52</sup>. La finalidad de las instituciones es promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, garantizar la coherencia, la eficacia y la continuidad de sus políticas y acciones. El orden institucional establecido a tal fin 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») y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

---

52. BIURRUN ABAD, F. J., «Las instituciones de la Unión Europea», en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Dir.), *Derecho...*, cit., pp. 290-339. MANGAS MARTÍN, A., «Las instituciones: planteamiento general», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 577-614. BLUMANN, C., «Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe», *RTDeur.*, 41, 2005, pp. 345-374.

El mismo artículo en su apartado 2 establece las reglas esenciales de su funcionamiento: actuar «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».

Las «otras instituciones y órganos consultivos de la Unión» (arts. I-30 a 32) son el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas y los órganos consultivos de la Unión: el Comité de las Regiones, y el Comité Económico y Social.

En el orden institucional se establecen novedades. El Parlamento Europeo se elige por sufragio universal por cinco años, representando a los ciudadanos, disponiendo de potestad legislativa con el Consejo de Ministros, que representa a los Estados miembros. En el Consejo Europeo se crea la figura del Presidente elegido por dos años. En el Consejo de Ministros se fija un quórum de mayoría cualificada del 55% de los Estados miembros que representen el 65% de la población. En la Comisión se elige un Presidente por el Parlamento a propuesta del Consejo, reduciendo el número de comisarios a dieciocho a partir de 2014.

### 5.1. El Parlamento Europeo

El artículo I-20 establece su composición y funciones, completadas por otros preceptos:

#### a) Funciones:

- junto con el Consejo de Ministros, las funciones legislativa y presupuestaria<sup>53</sup>;
- el control político sobre los restantes órganos políticos y administrativos<sup>54</sup>;
- funciones consultivas<sup>55</sup>;
- elegirá al presidente de la Comisión Europea;
- elegirá a su presidente y a la Mesa del Parlamento de entre sus miembros;
- regulará el estatuto y condiciones generales de los diputados (art. III-330);
- regulará el estatuto de los partidos políticos de dimensión europea (art. III-331);
- solicitará a la Comisión propuestas sobre materias que exijan un acto de la Unión (art. III-332);
- podrá constituir comisiones temporales de investigación sobre la aplicación del Derecho de la Unión (art. III-333);
- nombrará al Defensor del Pueblo Europeo (art. III-335);
- aprobará su Reglamento interno (art. III-336);
- se pronunciará sobre la moción de censura respecto a la gestión de la Comisión (art. III-340).

53. SOUTO GALVÁN, M., «La función legislativa del Parlamento Europeo», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 703-725.

54. ARNALDO ALCUBILLA, E., «Función de control del Parlamento Europeo», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 727-743.

55. MATEO MARTÍN, P., «La función consultiva del Parlamento Europeo», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 745-759.

A partir de la idea de democratizar las instituciones, se potencia el papel del Parlamento, reforzando su participación en la elaboración y aprobación de las leyes europeas, aunque comparta con el Consejo de Ministros la función legislativa. Institucionalmente está situado tras el Consejo Europeo y delante de la Comisión Europea.

b) Composición: Estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión, su número no excederá de 750 parlamentarios, provenientes de todos los Estados miembros en decrecimiento proporcional a su población, con un número mínimo de seis miembros y un máximo de noventa y seis por cada Estado<sup>56</sup>. Los parlamentarios europeos se elegirán por los ciudadanos europeos mediante sufragio universal, directo, en votación libre y secreta, por un mandato de cinco años.

c) Funcionamiento: Está regulado por los artículos III-330 a 340 del Título VI de la Parte III.

## 5.2. El Consejo Europeo

El artículo I-21 regula las funciones, composición y funcionamiento del Consejo Europeo, que se completa por el artículo III-341<sup>57</sup>.

a) Funciones: Constituye por su composición el órgano de la cúspide política de la Unión, al que se le encomienda dar los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales, sin ejercer función legislativa alguna. Sus actos, cuando no sean recomendaciones o dictámenes, están sometidos al control de legalidad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. III-365). De acuerdo con el Presidente electo del Parlamento adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros (art. I-27). Nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento (art. I-28.1).

b) Composición: Estará formado 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.

c) Funcionamiento: 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 así lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo. El Consejo se pronunciará por consenso, excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa, salvo el caso de mayoría simple en cuestiones de procedimiento y de aprobación de su Reglamento Interno (art. III-341)<sup>58</sup>. Podrá invitar a comparecer al Presidente del Parlamento Europeo (art. III-341).

56. PAUNER CHULVI, C., «La elección de los representantes al Parlamento Europeo en la Constitución Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 671-701.

57. SÁNCHEZ NAVARRO, A., «El Consejo Europeo», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 823-849.

58. La definición del régimen de mayoría cualificada la establece el artículo I-25, con 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. La minoría de bloqueo estará compuesta al menos por cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual se considerará alcanzada la mayoría cualificada. 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. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo.

### 5.3. El Presidente del Consejo Europeo

Se configura una Presidencia del Consejo Europeo de carácter estable, superando el régimen semestral actual de ocupación por el Jefe de Estado o Jefe de Gobierno de uno de los Estados miembros.

a) Elección: Lo elegirá el Consejo Europeo 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. No podrá ejercer mandato nacional alguno.

b) Funciones:

- presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- 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;
- se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento 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.

### 5.4. El Consejo de Ministros

El artículo I-23 configura al Consejo de Ministros como el poder político y colegislador de la Unión, junto con el Parlamento<sup>59</sup>.

a) Funciones:

- legislativa y presupuestaria conjuntamente con el Parlamento Europeo;
- formular políticas y coordinarlas;
- crear formaciones con funciones específicas, como
  - su Consejo de Asuntos Generales para preparar las reuniones del Consejo Europeo y garantizar la actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión (art. I-24.2);
  - su Consejo de Asuntos Exteriores, que 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 (art. I-24.3);
- constituir por mayoría cualificada otras formaciones del Consejo Europeo (art. I-23.4);
- decidir por mayoría simple la organización de la Secretaría General, las cuestiones de procedimiento y la aprobación de su Reglamento Interno

59. LINDE PANIAGUA, E., «El Consejo de Ministros de la Unión Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 851-891. FONT DE MORA SÁINZ, P., «El Consejo de Ministros de la Unión Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 893.-929.



(art. III-344.2 y 3), así como pedir a la Comisión la realización de estudios (art. III-344.2 y 3, y III-345);

- adoptar, por mayoría simple y consulta previa a la Comisión, las decisiones europeas por las que se establezcan los estatutos de los comités previstos por la Constitución (art. III-346).
- decidir sobre las vacantes en la Comisión, en particular cuando quede poco tiempo para que termine el mandato del miembro dimisionario, destituido o fallecido (art. III-348.2).

b) Composición: Estará compuesto por un representante de cada Estado, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho a voto. La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, que lo preside el Ministro (art. I-28.3), será desempeñada por los representantes de los Estados miembros mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo (art. I-24.7).

c) Funcionamiento: Sus decisiones se adoptarán por mayoría cualificada de sus miembros, excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa. Las reglas de la mayoría cualificada, aplicables tanto al Consejo Europeo como al Consejo de Ministros, se establecen en los arts. I-24.7 y I-25. Su régimen de funcionamiento lo regulan los artículos III-341-346.

## 5.5. La Comisión Europea

El artículo I-26 del Proyecto de nuevo Tratado sigue configurando a la Comisión Europea como el poder ejecutivo-administrativo de la Unión Europea, aunque perderá peso en favor del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, a los que se ha ampliado sus competencias<sup>60</sup>.

a) Funciones:

- promover el interés general de la Unión y tomar las iniciativas adecuadas con este fin;
- velar por que se aplique la Constitución y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de ésta;
- supervisar la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia;
- ejecutar el Presupuesto y gestionar los programas;
- ejercer las funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en la Constitución;
- asumir la representación exterior de la Unión, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos en la Constitución;
- adoptar las iniciativas de programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales;
- ejercer, con carácter general, la iniciativa legislativa (art. I-26.2);

---

60. PASTOR PALOMAR, A., «La Comisión Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs, *Comentarios...*, cit., I, pp. 931-955.

- adoptar su Reglamento Interno (art. III-352.1);
- publicar un Informe general anual sobre las actividades de la Unión (art. III-352.2).

b) Composición: 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. El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo del Parlamento, adoptará la lista de las personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión, que serán seleccionadas a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros (art. I-27).

La primera Comisión, nombrada con arreglo a lo dispuesto en la Constitución, estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro<sup>61</sup>, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será uno de sus Vicepresidentes. A partir del final del mandato de esa 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 ellos. Dicho sistema se establecerá por decisión europea adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo y conforme a los principios que establece el apartado 6 del artículo I-26.

La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia, sin que sus miembros soliciten ni acepten instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones (arts. I-27.7) que, en caso de incumplimiento, puede dar lugar a la destitución y a otras sanciones (arts. III-347 y 349). La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo en el que se 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 (art. I-26.7 y 8).

El Presidente y los demás cargos 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 (art. I-27.2.º).

Aparte de los casos de renovación periódica y fallecimiento, el mandato de los miembros de la Comisión concluirá individualmente por dimisión voluntaria o destitución. El miembro de la Comisión dimisionario, destituido o fallecido será sustituido por el resto de su mandato por un nuevo miembro de la Comisión de la misma nacionalidad, nombrado por el Consejo, de común acuerdo con el Presidente de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, y con arreglo a los criterios establecidos en el apartado 4 del artículo I-26. El Consejo, por unanimidad y a propuesta del Presidente de la Comisión, podrá decidir que dicho puesto no quede cubierto, en particular cuando quede poco tiempo para que termine el mandato de dicho miembro.

c) Funcionamiento: El mandato de la Comisión será de cinco años (art. I-23.3). Ejercerá sus responsabilidades con absoluta independencia, con el régimen de incompatibilidades del artículo III-347, cuyo incumplimiento podrá dar lugar a sanciones por el Tribunal de Justicia. Las responsabilidades que incumben a la Comisión serán

---

61. Este es uno de los aspectos más discutidos, porque los veintisiete comisarios, tras la incorporación en 2007 de Bulgaria y Rumanía, harían muy difícil gobernar la Comisión Europea.

estructuradas y repartidas entre sus miembros por el Presidente, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo I-27. El Presidente podrá reorganizar el reparto de dichas responsabilidades durante el mandato. Los miembros de la Comisión ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste. La Comisión adoptará sus acuerdos por mayoría de sus miembros. Su Reglamento Interno establecerá el quórum (arts. III-350 y 351).

### ***5.5.1. El Presidente de la Comisión Europea***

Aunque no es una de las instituciones de la Unión conforme al artículo I-19, es objeto de un epígrafe por su relevancia, del mismo modo que el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Está configurado como la cabeza del ejecutivo y la Administración que es la Comisión Europea.

a) Nombramiento: el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión, que se elegirá por mayoría de sus miembros. 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 (art. I-27).

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 por mayoría cualificada.

b) Funciones: corresponde al Presidente de la Comisión:

- definir las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones;
- determinar la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación;
- nombrar Vicepresidentes, distintos del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, de entre los miembros de la Comisión;
- pedir la dimisión a un miembro de la Comisión o al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que deberán presentarla si se lo pide el Presidente.

### ***5.5.2. El Ministro de Asuntos Exteriores***

El Tratado regula en el artículo I-28 la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea<sup>62</sup>.

a) Nombramiento: 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.

---

62. SORIANO GARCÍA, M. V., «El Ministro de Asuntos Exteriores. El lento y controvertido periplo desde la cooperación política europea hasta el “superministro” de la Constitución de la Unión Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp.957-981.

Presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y será uno de los Vicepresidentes de la Comisión (art. I-28.3 y 4).

b) Funciones:

- 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;
- 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.

## 5.6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El artículo I-29 del Proyecto de Tratado encomienda la función jurisdiccional al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que «garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución». Se integrará por el Tribunal de Justicia, el Tribunal General (hoy Tribunal de Primera Instancia) y los tribunales especializados que se constituyan (art. III-359).

El Título VI de la Parte III, artículos 353-381, realiza una detallada regulación del sistema jurisdiccional comunitario en su organización y funcionamiento<sup>63</sup>. Incluye una declaración que ordena a los Estados miembros establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, que el artículo II-107 reconoce como una manifestación del derecho a la Justicia.

El Tribunal de Justicia se compondrá por al menos un juez por Estado miembro y estará asistido por los abogados generales. 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. Se nombrarán por acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán renovar su mandato.

A) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con la Parte III:

a) En segunda instancia de los supuestos sobre los que falle en primera instancia el Tribunal General (arts. III-365, 367, 370, 372 y 374).

63. BACIGALUPO SAGESSE, M., «El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: una visión de conjunto», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1017-1039. RUIZ-JARABO, D., «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 983-1015.

b) De la impugnación de la Comisión cuando estime que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de la Constitución, tras la emisión de un dictamen motivado del que se le dará traslado, sin que el Estado se atenga al mismo en el plazo determinado por la Comisión (art. III-360).

c) Cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si estima que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de la Constitución. Previamente someterá el asunto a la Comisión, que abrirá procedimiento contradictorio y emitirá un dictamen motivado. Si no lo hiciera en un plazo de tres meses a partir de la solicitud, la falta de dictamen no obstará a que se someta el asunto al Tribunal (art. III-361).

d) De la inexecución de sentencia e imposición de multa coercitiva a instancia de un Estado miembro afectado o de la Comisión, en las condiciones del artículo III-362.

e) De las cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la Constitución y la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, formulada ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, que podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo. Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional cuyas resoluciones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal. Si se formula una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal resolverá con la mayor brevedad (art. III-369)<sup>64</sup>.

f) Se pronunciará sobre la legalidad de un acto de suspensión de derechos derivados de la pertenencia a la Unión (art. I-59), adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo, solamente a petición del Estado miembro objeto de la constatación del Consejo Europeo o del Consejo y únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones procesales establecidas en el citado artículo. Esta petición deberá presentarse en el plazo de un mes a partir de la constatación. El Tribunal resolverá en el plazo de un mes a partir de la fecha de la petición (art. III-371).

g) En relación al Banco Europeo de Inversiones, el artículo III-373 le atribuye competencia para conocer de los litigios relativos:

- al cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros que se derivan de los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones;
- los recursos contra los acuerdos del Consejo de Gobernadores del Banco Europeo de Inversiones interpuestos por cualquier Estado miembro, la Comisión y el Consejo de Administración del Banco, en las condiciones fijadas en el artículo III-365;
- a los acuerdos del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones, que sólo podrán impugnar los Estados miembros o la Comisión, en las condiciones del artículo III-365 y únicamente por vicio de forma en el procedimiento establecido en los apartados 2, 5, 6 y 7 del artículo 19 de los Estatutos del Banco;
- al cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones que se derivan de la Constitución y de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo dispondrá a este respecto, frente

---

64. SILVA LAPUERTA, R., «Los recursos prejudicial y de incumplimiento», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1041-1059.

a los bancos centrales nacionales, de los poderes que el artículo III-360 reconoce a la Comisión respecto de los Estados miembros.

h) Sobre cualquier controversia entre Estados miembros relacionada con el objeto de la Constitución, si dicha controversia se le somete en virtud de un compromiso (art. III-375-3), conforme al apartado 2 del mismo precepto, por el que los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de la Constitución a un procedimiento de solución distinto de los establecidos en la misma.

i) Controlar el respeto del artículo III-308 para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el apartado 4 del artículo III-365 relativos al control de la legalidad de las decisiones europeas por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud del Capítulo II del Título V (art. III-376). Sólo cabe en cuanto a la ejecución de la política exterior y de seguridad común que pueda afectar a la aplicación de los procedimientos y las atribuciones de las instituciones, porque el Tribunal de Justicia no será competente para pronunciarse respecto de los artículos I-40 y I-41, de las disposiciones del Capítulo II del Título V, relativas a la política exterior y de seguridad común, y del artículo III-293 en la medida en que se refiera a la política exterior y de seguridad común.

j) Recurso de cualquiera de las partes de un litigio sobre la inaplicabilidad de un acto de alcance general adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión, aun cuando haya expirado el plazo de dos meses previsto en el apartado 6 del artículo III-365.

Dispone el artículo III-379 que los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrán efecto suspensivo. Sin embargo, el Tribunal podrá, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, así como ordenar las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que esté conociendo.

B) El Tribunal General será competente para conocer en primera instancia de:

a) recursos de control de la legalidad, inactividad, responsabilidad, función pública y cláusula compromisoria (art. III-358.1):

- contra los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, así como de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros (art. III-365).
- Recursos de los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión, si, en violación de la Constitución, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Banco Central Europeo o los órganos y organismos de la Unión se abstienen de pronunciarse (art. III-367).
- Litigios relativos a la reparación de los daños contemplados en los párrafos segundo y tercero del artículo III-431: responsabilidad extracontractual de la Unión por daños de sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones, así como los daños causados por el Banco Central Europeo por sí o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, en ambos casos de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros (art. III-370).
- Cualquier litigio entre la Unión y sus agentes dentro de los límites y en las condiciones que determinen el Estatuto de los funcionarios de la Unión y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión (art. III-372).



- Cuando lo prevea una cláusula compromisoria contenida en un contrato de Derecho público o de Derecho privado celebrado por la Unión o por su cuenta (art. III 374).
- En los supuestos que el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea establezca que el Tribunal General sea competente en otras categorías de recursos.

Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal General se podrá interponer ante el Tribunal de Justicia recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho, en las condiciones y dentro de los límites establecidos por el Estatuto.

b) Recursos que se interpongan contra las resoluciones de los tribunales especializados (art. III-358.2). Las resoluciones dictadas por el Tribunal General podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites establecidos por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión.

c) Cuestiones prejudiciales previstas por el artículo III-369 (interpretación de la Constitución y validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión) en materias específicas determinadas por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. III-358.3). Las resoluciones dictadas por el Tribunal General sobre cuestiones prejudiciales podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites establecidos por el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión.

d) Del recurso de casación contra las resoluciones dictadas por los tribunales especializados, que se limitará a las cuestiones de Derecho o, cuando la ley europea por la que se cree un tribunal especializado así lo contemple, recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho (art. III-359.3).

Cuando el Tribunal General considere que el asunto requiere una resolución de principio que sea susceptible de afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho de la Unión, podrá remitir el asunto al Tribunal de Justicia para que éste resuelva.

## 5.7. Otras instituciones

Sin el carácter de instituciones básicas o «marco institucional», el Título IV del Libro I prevé la existencia de «otras instituciones y órganos consultivos de la Unión». En dicho título se regulan el Defensor del Pueblo, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas y los órganos consultivos, que son el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

### 5.7.1. El Defensor del Pueblo Europeo

Aunque la institución del Defensor del Pueblo no aparece enumerada entre las instituciones, sin embargo tiene un importante significado en la Constitución, en la que el «Defensor del Pueblo europeo» sustituye al actual «Defensor del Pueblo de las Comunidades Europeas»<sup>65</sup>. Además, el artículo III-128 lo reconoce como institución a efectos de la utilización de las lenguas (art. I-10.2.d).

---

65. HOYO RODRIGO, J., «Defensor del Pueblo Europeo», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1295 y ss.

Los ciudadanos de la Unión tienen el derecho a recurrir al Defensor del Pueblo Europeo (arts. I-10.d) y II-103). El artículo 43 de la «Declaración relativa a las explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales» establece que «todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales».

El artículo III-335 regula el procedimiento de elección por el Parlamento Europeo y su régimen respecto a 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. Ejercerá sus funciones con total independencia.

### 5.7.2. *El Banco Central Europeo*

El Sistema Europeo de Bancos Centrales está integrado por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro. Constituyen el *Eurosistema* y dirigirán la política monetaria de la Unión (art. I-30). El Sistema Europeo de Bancos Centrales estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo. Su objetivo principal será mantener la estabilidad de precios. Además, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de sus objetivos y 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<sup>66</sup>.

El Banco Central Europeo es una institución dotada de 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, que deberán respetar las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros (art. I-30.3). Su organización y funcionamiento está regulado por los artículos III-382 y 383.

El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo estará formado por los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no estén acogidos a una excepción con arreglo al artículo III-197.

El Comité Ejecutivo estará compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y otros cuatro miembros, que serán nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, por recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. Su mandato tendrá una duración de ocho años y no será renovable. Sólo podrán ser miembros del Comité Ejecutivo los nacionales de los Estados miembros.

### 5.7.3. *El Tribunal de Cuentas*

El artículo I-31 del Proyecto de Tratado configura el Tribunal de Cuentas como la institución a la que compete efectuar el control de cuentas de la Unión y garantizar una buena gestión financiera<sup>67</sup>.

66. ROMÁN, A., «El Banco Central Europeo», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1081-1101.

67. RUIZ GARCÍA, E., «El Tribunal de Cuentas Europeo», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1103-1131. DE VEGA BLÁZQUEZ, P., «El Tribunal de Cuentas», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1133-1165.

a) Funciones: Examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión y de cualquier órgano u organismo creado por la Unión en la medida en que el acto por el que se cree no excluya dicho examen, así como la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos informando de cualquier irregularidad. El control de los ingresos se efectuará a partir de las liquidaciones y las cantidades entregadas a la Unión. El control de los gastos se efectuará a partir de los compromisos asumidos y los pagos realizados. Ambos controles podrán efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado, en las condiciones y con los requisitos del artículo III-384.

El Tribunal de Cuentas presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones correspondientes, que será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea. Podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión.

b) Composición: El Tribunal de Cuentas estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro (art. I-31.3), elegido de entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos Estados a las instituciones de control externo o que estén especialmente cualificadas para esta función y ofrezcan plenas garantías de independencia (art. III-385).

Los miembros del Tribunal de Cuentas serán nombrados para un período de seis años y su mandato será renovable. El Consejo adoptará mediante decisión europea la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. Se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo. Los miembros del Tribunal de Cuentas designarán de entre ellos a su Presidente para un período de tres años, cuyo mandato será renovable.

Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión (art. I-31), no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo, absteniéndose de todo acto incompatible con sus funciones. No podrán ejercer, mientras dure su mandato, ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. Al asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aun después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo, en particular, los deberes de integridad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios (art. III-385.3 y 4).

#### **5.7.4. El Comité de las Regiones**

Entre los órganos consultivos de la Unión, el Comité de las Regiones representa a los entes regionales y locales<sup>68</sup>.

a) Funciones:

- El Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento Europeo, por el Consejo o por la Comisión:
- en los casos previstos por la Constitución: política de empleo (art. III-206.2 y 207), leyes de política social (art. III-210.2 y 3), de aplicación del Fondo social (art. III-219.3), fondos de cohesión (art. III-221), fondos estructurales (art. III-223.1), Fondo Europeo de Desarrollo (art. III-224),

---

68. RIPOLL NAVARRO, R., «La Constitución europea desde el punto de vista regional», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 261-291. DÍAZ BARRADO, C. M., «El Comité de las Regiones: Naturaleza, organización y competencias», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1167-1189.

medio ambiente (art. III-234.1, 2 y 3), transportes (art. III-236 y 245), redes transeuropeas (art. III-247), energía (art. III-256.2), salud pública (art. III-278.4 y 5), cultura (art. III-280.5), educación, juventud y deporte (art. III-282 y 283.3);

- en cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estime oportuno, en particular aquéllos que afecten a la cooperación transfronteriza (art. III-388).
- El Comité de las Regiones está legitimado para interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con el fin de salvaguardar sus prerrogativas (art. III-365) y contra actos legislativos europeos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta (art. 8 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).
- Conocerá del informe que la Comisión presentará al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales sobre la aplicación del artículo I-11 de la Constitución (art. 9 del Protocolo).

b) Composición: Estará compuesto por representantes titulares de mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida (art. I-32.2). Sus miembros no estarán vinculados por ningún mandato imperativo y ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

El número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de trescientos cincuenta. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión europea por la que se establezca la composición del Comité. Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados para un período de cinco años. Su mandato será renovable. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo (art. III-386).

### 5.7.5. El Comité Económico y Social

Se configura como un órgano consultivo del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea (art. I-32)<sup>69</sup>.

a) Funciones: El Comité Económico y Social será consultado por el Parlamento Europeo, por el Consejo o por la Comisión

- en los casos previstos por la Constitución: leyes de libre circulación de trabajadores (art. III-134), libertad de establecimiento (art. III-138), liberalización de servicio (art. III-147), armonización de medidas fiscales sobre consumo e imposición indirecta (art. III-171), armonización del mercado interior (arts. III-172.1 y 173), política de empleo (art. III-206.2 y 207), política social (art. III-210.2 y 3), igualdad de oportunidades e igualdad de trato mujer-hombre (art. III-214.3), aplicación del Fondo social (art. III-219.3), fondos de cohesión (art. III-221), fondos estructurales (art. III-223.1), protección de los consumidores (art. III-225.3), Fondo Europeo de Desarrollo (art. III-224), organización común del mercado agrícola (art. III-231.2), medio ambiente (art. III-234.1, 2 y 3), transportes (art. III-236 y 245), discriminaciones en los transportes (art. III-240.3), redes transeuropeas (art. III-247), Programa Marco Plurianual de Investi-

69. ALLUÉ BUIZA, A., «El Comité Económico y Social Europeo», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 1237-1257.

gación (arts. III-251, 252 y 253), energía (art. III-256.2), salud pública (art. III-278.4 y 5), competitividad de la industria (art. III-279), educación, juventud y deporte (art. III-282 y 283.3).

- El Parlamento, el Consejo o la Comisión podrán consultarlo en cualquier otro caso en que lo consideren oportuno, en particular aquéllos que afecten a la cooperación transfronteriza (art. III-388).
- Podrá asimismo emitir un dictamen por propia iniciativa (art. III-392).
- Conocerá del informe que la Comisión presentará al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales sobre la aplicación de los principios fundamentales del artículo I-11 de la Constitución (art. 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

Si lo estiman necesario, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo. El dictamen del Comité será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, junto con el acta de sus deliberaciones.

b) Composición: Conforme al artículo I-32.3 el Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural. El número de miembros del Comité Económico y Social no excederá de trescientos cincuenta. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión europea por la que se establezca la composición del Comité (art. III-389).

Los miembros del Comité Económico y Social serán nombrados para un período de cinco años y su mandato será renovable. El Consejo adoptará mediante decisión europea la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El Consejo se pronunciará previa consulta a la Comisión y podrá recabar la opinión de las organizaciones europeas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales y de la sociedad civil a los que conciernan las actividades de la Unión (art. III-390).

Los miembros del Comité Económico y Social no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

## 5.8. Las reglas de funcionamiento

La adopción de acuerdos en las instituciones ha ido evolucionando con su mayor complejidad hasta convertirse en un asunto polémico en la gestación del proyecto de Tratado. Las reglas de funcionamiento evolucionaron de la unanimidad originaria a la ponderación de votos del Tratado de Niza, que beneficiaba a los países de población intermedia, perjudicando a los países de mayor población.

Las propuestas iniciales para cambiar el sistema de cómputo suscitaron un fuerte rechazo del Gobierno de España y de un país aspirante como Polonia<sup>70</sup>. Finalmente se

---

70. VIVANCOS COMES, M., «El inacabado debate sobre las reglas decisorias en el Consejo: a vueltas con el índice de poder de España en la Unión», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 575-613.

llegó a una fórmula de consenso plasmada en el artículo I-25 del Proyecto, con las siguientes reglas para determinar la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros:

a) 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. La minoría de bloqueo estará compuesta al menos por cuatro miembros del Consejo, en otro caso se considerará alcanzada la mayoría cualificada<sup>71</sup>.

Ahora bien, cuando, en virtud de la Constitución, el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión, podrá modificar la propuesta por unanimidad, salvo en los casos contemplados en los artículos I-55, I-56, III-396.10 y 13, III-404 y III-405.2. Mientras el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta durante los procedimientos conducentes a la adopción de un acto de la Unión (art. III-395).

b) 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<sup>72</sup>.

c) Las condiciones anteriores se aplicarán al Consejo Europeo cuando se pronuncie por mayoría cualificada. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo.

d) Se establece la unanimidad en las materias de totalidad de ingresos y gastos del presupuesto, fiscalidad, políticas exterior y social, derecho de familia, etcétera:

- Respecto a las competencias del Consejo Europeo: fijación de la composición del Parlamento (art. I-20.2), modificación del número de miembros de la Comisión (art. I-26.6), política exterior y seguridad común (arts. I-40.6 y III-300), para que el Consejo de pronuncie por mayoría cualificada (art. I-40.7), definición de la política común de defensa (art. I-41.2), marco financiero plurianual (art. I-55.2), violación grave de los valores del artículo I-2 (art. I-59.2), prórroga de la aplicación de la Constitución tras la retirada (art. I-60.3), determinación de intereses y objetivos estratégicos (art. III-293.1), procedimiento legislativo para la revisión simplificada (arts. III.444.3 y 445.2).
- En las materias competencia del Consejo de Ministros: Cláusula de flexibilidad (art. I.18.1), política exterior y seguridad común (arts. I-40.6 y III-300.1 y 2), decisiones sobre la política común de defensa (art. I-41.4), cooperación reforzada (art. I-44.3), recursos financieros (art. I-54.3), marco

71. La minoría de bloqueo tiene formulaciones propias en relación con las cooperaciones reforzadas (art. I-44.3), suspensión de derechos (art. I-59.5), política económica (art. III-179.4), déficit público (art. III-184.6 y 7), euro (art. III-194.2, 196, 197.4 y 198.2), política común de seguridad y defensa (art. III-312.3 y 4).

72. Se exige para la elección del Presidente del Consejo Europeo (art. I-22), adopción de acuerdos por el Consejo de Ministros (art. I-23.3), establecimiento de formaciones del Consejo (art. I-24.4), decisiones del Consejo Europeo (art. I-24.7), propuesta por el Consejo Europeo al Parlamento de candidato a Presidente de la Comisión (art. I-27), nombramiento por el Consejo del Ministro de Asuntos Exteriores (art. I-28), delegación para dictar reglamentos (art. I-36), decisión del Consejo Europeo para que el Consejo adopte acuerdos con este quórum (art. I-40.7), cooperación reforzada (art. I-44.3), marco financiero plurianual (art. I-55.4), suspensión de derechos (art. I-59), retirada de la Unión (art. I-60), política económica (art. III-179), déficit (art. III-184), euro (arts. III-194, 196, 197, 198), política exterior (art. III-300), política de seguridad (art. III-311, 312), disposiciones financieras (art. III-313), política comercial (art. III-315), medidas económicas restrictivas (art. III-322), acuerdos internacionales (art. III-325), nombramientos en el Banco Central Europeo (art. III-382), pronunciamiento del Consejo sobre enmiendas en el procedimiento legislativo ordinario (art. III-396.8 y 13), presupuesto (art. III-404) y cooperaciones reforzadas (art. III-422).



financiero plurianual (art. I-55.2), admisión a formar parte de la Unión (art. I-58.2), medidas contra la discriminación (art. III-124.1), medidas sobre la libre circulación y residencia (art. III-125.2), sufragio activo y pasivo (art. III-125), pronunciamiento sobre el informe de la Comisión (art. III-129), liberalización de los movimientos de capitales (art. III.157.3), compatibilidad de las ayudas fiscales de los Estados con el mercado interior (arts. III-158.4 y 168.2), armonización de la fiscalidad indirecta (art. III.171), aproximación de disposiciones fiscales sobre el mercado interior (art. III.173), régimen lingüístico de los títulos europeos (art. III-176), sustitución del Protocolo sobre déficit excesivo (art. III-184.13), supervisión de las entidades financieras (art. III-185.6), fijación del tipo del euro (art. III-198.3), aplicación del procedimiento legislativo ordinario en materia social (art. III-210.3), acuerdos con los interlocutores sociales sobre materias objeto de unanimidad (art. III-212.2), disposiciones sobre fondos estructurales y de cohesión (art. III.223.2), normas sobre medio ambiente (art. III-234.2), excepción a la aplicación del régimen de transportes (art. III-237), medidas sobre energía (art. III-256.3), aspectos del Derecho de familia (art. III-269.3), normas sobre procedimiento penal (art. III-270.2), ámbitos delictivos (art. III-271.1), creación de la Fiscalía Europea (art. III-274.1 y 4), cooperación policial (art. III-275) y actuación extraterritorial (art. III-277)<sup>73</sup>, procedimientos de asociación entre países y territorios (art. III-291), acuerdos sobre seguridad y defensa (art. III-312.6), normas sobre política comercial (art. 315), acuerdos internacionales sobre ámbitos de unanimidad (art. III-325.8), acuerdos sobre estabilidad de precios (art. III-326), norma para elección de diputados al Parlamento (art. III-330), cobertura de puesto de miembro dimisionario (art. III-348), incremento del número de abogados generales del Tribunal (art. III-354), nombramiento de miembros de los tribunales especializados (art. III-359), composición del Comité de las Regiones (art. III-386) y del Comité Económico y Social (art. III-389), estatutos del Banco Europeo de Inversiones (art. III-393), propuesta de disposiciones comunes a las instituciones, órganos y organismos (art. III-395), informe de enmiendas a leyes (art. III-396.9), normas financieras (art. III-412), autorización, financiación y normas para la cooperación reforzada (arts. III-419, 421 y 422), régimen lingüístico (art. III-433), comercio de armas (art. III-435.2), régimen de territorios exteriores (art. III-440.7), procedimiento de revisión simplificado (art. III-444).

No obstante, la Constitución también deja abierta la puerta a que las decisiones que requieran unanimidad puedan adoptarse por mayoría cualificada en el futuro, si el conjunto de los Estados miembros así lo deciden. De este modo, se evita modificar la Constitución para superar los obstáculos derivados de esta unanimidad.

Respecto al cómputo de la unanimidad en el Consejo Europeo y el Consejo la abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de los acuerdos que requieran unanimidad (art. III-341 y 343).

e) Hasta el 31 de octubre de 2014, un grupo de Estados que reúna más del 26 por 100 de la población pero menos del 35 por 100 puede oponerse temporalmente a una propuesta que tuviera mayoría cualificada suficiente para aprobarse. En ese caso, el Consejo, antes de adoptarla, deberá seguir debatiendo con esa minoría dentro de los plazos obligatorios.

---

73. En la reunión de Tampere (Finlandia) de septiembre de 2006 Alemania, Irlanda, República Checa, Chipre, Polonia y Malta se opusieron a la aplicación de la cláusula pasarela que eliminará el derecho de veto y permitirá sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada en las cuestiones de cooperación judicial y policial.

## 6. LAS FUENTES DEL DERECHO: LEYES EUROPEAS, LEYES MARCO, EL REGLAMENTO EUROPEO EJECUTIVO, EL REGLAMENTO EUROPEO DELEGADO Y LA DECISIÓN EUROPEA. OTROS ACTOS NO NORMATIVOS: RECOMENDACIONES Y DICTÁMENES

El Título V de la parte I recoge, con la rúbrica «del ejercicio de las competencias de la Unión», el régimen de las fuentes de su Derecho, en tres capítulos referidos a las disposiciones generales, las particulares y las cooperaciones reforzadas. Regula los actos jurídicos, los actos legislativos, los no legislativos y los de ejecución, mientras que los otros se refieren al ejercicio de competencias concretas, que precisan de los medios considerados «disposiciones comunes»<sup>74</sup>.

### 6.1. Enumeración y alcance

Cuando el actual Proyecto de Tratado se convierta en norma vigente, el ordenamiento jurídico comunitario se configurará del siguiente modo (art. I-33)<sup>75</sup>.

A) En primer lugar se diferencian los

- actos legislativos: leyes y leyes marco, dictados por el procedimiento de colegislación (denominado de codecisión) por el Parlamento y el Consejo, por uno de ellos con participación del otro o por iniciativa de determinadas instituciones (art. I-34),
- actos no legislativos: reglamentos y decisiones, dictados por las instituciones legitimadas para hacerlo con la forma que señala la norma (art. I-35),
- actos de ejecución: de los jurídicamente vinculantes por parte de los Estados miembros, con o sin condiciones uniformes de ejecución, con forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución (art. I-37)<sup>76</sup>.

B) El sistema de fuentes del Derecho de la Unión estará formado por

a) El Derecho originario: el Tratado por el que se establece la Constitución Europea y el Tratado EURATOM.

b) Los tratados y convenios internacionales de la Unión con Estados y organizaciones internacionales.

c) El Derecho derivado, integrado por las disposiciones con nombre y rango de ley y por disposiciones de rango inferior a la ley, con la siguiente prelación:

- LEYES con igual nivel jerárquico, aunque con distintos grados de concreción y de efectos para los Estados miembros

74. BLANCHET, T., «Les instruments juridiques de l'Union et la rédaction des bases juridiques: situation actuelle et rationalisation dans la Constitution», en *RTDEur.*, 41, 2005, pp. 319-343. ENÉRIZ OLAECHEA, J., «La denominada Constitución Europea y las nuevas fuentes del Derecho Comunitario», en *Revista Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 9, 2004, pp. 13-26 ; «El Derecho de la Unión Europea», en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Dir.), *Derecho...*, cit., pp. 98-169.

75. CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «Simplificación de los instrumentos jurídicos en el Proyecto de Tratado constitucional», en *RDCE*, 16, 2003, pp. 1041-1063. MONJAL, P.-Y., «Les instruments normatifs de l'Union dans le projet de Constitution européenne: les limites de la simplification», en *AJDA*, 41, 2003, pp. 2177-2184. RIDEAU, J., «Présentation des actes juridiques dans la Constitution», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dir.), *Comentarios...*, cit., I, pp. 295-334.

76. La STJCE de 17 de diciembre de 1970, As. 25/70, *Einfuhr und Vorratsstelle*, diferenció en el Derecho derivado entre los actos de base (equivalente a los actos legislativos nacionales) y los actos de ejecución.

- *Ley europea*: es un acto legislativo de alcance general, que será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (art. I-33.2º). Sustituirá a los reglamentos comunitarios de codecisión del Tratado de Roma, cuya aprobación compete al Parlamento Europeo y al Consejo.
- *ley marco europea*: es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, atribuyendo a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios (art. I-33.3º). Semejante a las actuales directivas aprobadas por codecisión.
- Procedimiento legislativo:
  - Ordinario o de codecisión: 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 (art. I-34.1). Su régimen está fijado por el artículo III-396 a partir de la propuesta de la Comisión al Parlamento y al Consejo.
  - Especial: 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 (art. I-34.2). Así los que versen sobre determinados acuerdos internacionales (art. III-325.6), cooperaciones reforzadas (art. III-422.2) y revisión simplificada de los Tratados (art. III-444.2)
  - Especial por el sujeto que formula la iniciativa: 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 (art. I-34.3).
- REGLAMENTOS:
  - *Reglamento europeo ejecutivo*: 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 ser
    - *obligatorio* en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro;
    - *de resultado* por obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios (art. I-33.4º).Podrá adoptarse por el Consejo y por la Comisión (arts. I-35.2, 36 y 37) y por el Banco Central Europeo en los casos previstos por la Constitución (art. I-35.2).
  - *Reglamento europeo delegado*: 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,

delimitando de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, así como las condiciones a las que estará sujeta la revocación de la delegación por el Parlamento Europeo o el Consejo;

- que no entre en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en la ley o ley marco europea.

En todo caso, la regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada a la ley o ley marco europea y no podrá ser objeto de una delegación de poderes (art. I-36)<sup>77</sup>.

- DECISIÓN EUROPEA: es un acto no legislativo de las instituciones (art. I-33), obligatorio en todos sus elementos, con contenido normativo o de acto administrativo de decisión (art. I-37.4)<sup>78</sup>. Cuando designe destinatarios se les notificarán (art. I-39.3) y sólo será obligatoria para éstos (arts. I-33.5º). Si no indican destinatarios serán firmadas por el Presidente de la institución que las haya adoptado, se publicarán en el Diario Oficial y entrarán en vigor en la fecha que fijen o, en su defecto, a los veinte días de su publicación (art. I-39.2). Podrán adoptar decisiones europeas
  - Consejo Europeo (arts. I-35.1 y 40.3): confección de la lista de las formaciones del Consejo y de su presidencia (art. I-23.4 y 7), rotación de miembros de la Comisión (art. I-26.6), supuestos de mayoría cualificada (art. I-40.7), ley sobre el Marco financiero plurianual (art. I-57.4), nuevos tributos (art. III-170.3), Fiscalía Europea (art. III-274), intereses y objetivos de política exterior y de seguridad común (arts. III-293, 294, 295), modificación del estatuto de territorios exteriores (art. IV-440.7), revisión simplificada (arts. IV-444 y 445),
  - Consejo de Ministros (arts. I-35.2 y 40.3): composición de los órganos consultivos (art. I-32), autorización de cooperación reforzada (art. I-44.2), riesgo de violación de valores (art. I-59), medidas fiscales restrictivas (art. III-158), infracción de los principios de la competencia (art. III-165), ayudas para determinadas regiones (art. III-167), supresión de ayudas (art. III-168), medidas económicas y ayudas financieras (art. III-180), cumplimiento de recomendaciones sobre el déficit (art. III-184), composición del Comité Económico y Financiero (art. III-192.3), posiciones comunes sobre el euro (art. III-196), cumplimiento de condiciones de excepción (art. III-198.2), medidas de salvaguarda (art. III-202), creación del Comité de empleo (art. III-208), procedimiento legislativo en materia social (art. III-211.3), creación del Comité de Protección Social (art. III-217), aplicación del procedimiento legislativo ordinario en medio ambiente (art. III-234), excepción del régimen de transporte (art. III-237), discriminación en transportes (art. III-240.4), autorización de precios y condiciones de transporte (art. III-241), medidas específicas para el transporte en Ale-

77. ROSADO PACHECO, S., «Los Reglamentos delegados en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., pp. 335-369.

78. Dispone el artículo III-401 que los actos del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados miembros serán títulos ejecutivos, que podrán ser objeto de ejecución forzosa conforme al procedimiento civil vigente en el Estado miembro en que se lleve a cabo. La suspensión de la ejecución compete al Tribunal de Justicia de la Unión. CALONGE VELÁZQUEZ, A., «Los Actos de Ejecución en la Constitución Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Dirs.), *Comentarios...*, cit., pp. 371-401.

mania (art. III-243), régimen del Derecho de familia (art. III-269.3), procedimiento penal (art. III-270), ámbitos delictivos (art. III-271.1), decisiones sobre política exterior y de seguridad común (arts. III-295.2, 297, 298, 300), organización del servicio europeo de acción exterior (art. III-296.3), decisiones sobre acción exterior (arts. III-297 y 301), medidas de seguridad y defensa (art. III-309, 310), Agencia Europea de Defensa (art. III-311), cooperación en seguridad y defensa (art. III-312), créditos presupuestarios (art. III-313), cooperación económica (art. III-320), medidas restrictivas en las relaciones económicas (art. III-322), negociación de acuerdos internacionales (art. III-325), aplicación de la cláusula de solidaridad (art. III-329), estatutos de los comités previstos por la Constitución (art. III-346), número de abogados generales del Tribunal de Justicia (art. III-354), normas de funcionamiento de Comité de valoración de la idoneidad de los candidatos a juez y abogado general (art. III-357), lista de miembros del Tribunal de Cuentas (art. III-385), composición del Comité de las Regiones (art. III-386), composición del Comité Económico y Social (art. III-389), autorización de gastos que excedan de las previsiones presupuestarias (art. III-405), autorización y disposiciones sobre cooperación reforzada (arts. III-418 y 422), comercio de armas (art. III-436).

- Comisión Europea (art. I-35.2): disposiciones nacionales que discriminen o restrinjan el comercio (art. III-172.6).
- Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por la Constitución (art. I-35.2): funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales (art. III-190),
- RECOMENDACIONES y DICTÁMENES, que no tendrán efecto vinculante (art. I-33.6º), deberán estar motivados (art. I-38.1) y no serán sometidos al control de legalidad del Tribunal de Justicia (art. III-365.1). Se adoptarán por el Consejo de Ministros (arts. I-59.1, III-179.4 y 5, 184, 206, 217, 278.6, 280, 282, 283, 312.6), la Comisión (arts. I-35.3, III-148, 213, 242, 315.3, 325.3, 409.3) y por el Banco Central Europeo (arts. I-30.5, 35.3, III-185.4, 190, 197; 34 del Protocolo sobre los estatutos del sistema europeo de bancos centrales y del Banco Central Europeo). El Parlamento podrá formular recomendaciones al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores (art. III-304). También lo podrán hacer el Comité Económico y Financiero (art. III-192), el Comité de Empleo (art. III-208), e. Comité Político y de Seguridad (art. III-307, 329), el Ministro de Asuntos Exteriores (art. 325.3) y el Tribunal de Cuentas (art. III-384).

## 6.2. Reglas generales

Los principios comunes de los actos jurídicos de la Unión están regulados por los artículos I-38 y 39:

a) Elección del tipo de acto: cuando la Constitución no establezca el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones lo harán conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad del artículo I-11.4, de modo que ni el contenido ni la forma excedan de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.

b) Motivación: Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por la Constitución.

c) Ratificación: 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.

d) Publicación y entrada en vigor:

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.

Los reglamentos europeos, y las decisiones europeas que no indiquen destinatario, serán firmados por el Presidente de la institución que los haya adoptado, 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.

e) Notificación:

Las decisiones europeas con destinatario se le notificarán y surtirán efecto en virtud de dicha notificación.