

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN DE LA EDICIÓN ESPAÑOLA	19
PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA	21
BIOGRAFÍA DEL AUTOR	25
ABREVIATURAS	27
INTRODUCCIÓN	29

CAPÍTULO I

LOS REFERENDOS NEGATIVOS DE FRANCIA Y LOS PAÍSES BAJOS DE MAYO Y JUNIO DE 2005

I. SECCIÓN 1. EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATA- DO CONSTITUCIONAL.....	38
II. SECCIÓN 2. CONSIDERACIONES POLÍTICAS GENERALES	40
III. SECCIÓN 3. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LOS RE- FERENDOS NEGATIVOS DE LOS PAÍSES BAJOS Y DE FRANCIA.....	46
A. Factores determinantes de las motivaciones del electorado en los referendos.....	48
1. Países Bajos	48
2. Francia	50
B. Conclusiones del análisis	55
IV. SECCIÓN 4. LA EXPERIENCIA DE LOS DOS REFERENDOS NEGATIVOS ANTERIORES DE DINAMARCA EN 1992 Y DE IRLANDA EN 2001	57
A. El caso de Dinamarca	57

	<u>Pág.</u>
B. El caso de Irlanda.....	58
C. Unos precedentes que no lo son, dado el contexto histórico y político radicalmente distinto de 2005.....	59

CAPÍTULO II

EL PROCESO QUE CONDUJO AL TRATADO CONSTITUCIONAL

I. SECCIÓN 1. LOS RESULTADOS INSUFICIENTES DE LOS TRATADOS DE ÁMSTERDAM (1997) Y DE NIZA (2001)	67
II. SECCIÓN 2. LA CONVENCION EUROPEA QUE PROPUSO EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL.....	72
III. SECCIÓN 3. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL QUE APROBÓ EL TRATADO CONSTITUCIONAL.....	77
A. El grupo de trabajo de juristas de la CIG.....	78

CAPÍTULO III

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA ARQUITECTURA DE LOS TRATADOS Y EN LOS PROCEDIMIENTOS

I. SECCIÓN 1. SIMPLIFICACIÓN DE LA ARQUITECTURA JURÍDICA.....	85
A. Un tratado único	85
B. Una personalidad jurídica única.....	88
C. Un pilar único	90
1. La estructura actual de los Tratados en «tres pilares».....	90
2. Los efectos mecánicos de la supresión de la estructura en pilares.....	94
a) La jurisdicción del Tribunal de Justicia.....	95
b) La aplicación de los principios fundamentales del Derecho de la Unión.....	96
c) La «cláusula de flexibilidad».....	97
d) La protección de datos de carácter personal.....	97
e) Las atribuciones del Defensor del Pueblo Europeo.....	98
f) Las comisiones temporales de investigación constituidas por el Parlamento Europeo	98
g) El ámbito de aplicación territorial del Tratado.....	98
h) Privilegios e inmunidades	99
II. SECCIÓN 2. RACIONALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS	99
A. Racionalización de los instrumentos jurídicos adoptados por las instituciones de la Unión.....	100
1. Los quince tipos actuales de instrumento jurídico.....	100

	Pág.
2. Los seis tipos de instrumento jurídico establecidos por el Tratado Constitucional.....	101
B. Racionalización de los procedimientos aplicados por las instituciones de la Unión	102
1. Las normas actuales sobre competencias de ejecución («comitología»).....	103
2. El sistema de competencias delegadas y de ejecución establecido en el Tratado Constitucional	106
3. Otras modificaciones introducidas en los procedimientos decisorios de la Unión	107
III. SECCIÓN 3. TIPOLOGÍA DE LAS COMPETENCIAS	109
A. El debate sobre la delimitación de competencias	110
IV. SECCIÓN 4. LA CODIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA UNIÓN	112
A. El principio de primacía del Derecho de la Unión.....	113
B. El principio de competencias de atribución	114
C. El principio de subsidiariedad.....	115
D. El principio de proporcionalidad	116
E. El principio de cooperación leal	116
F. El principio de administración indirecta	116
G. El principio de igualdad de los Estados miembros ante el Tratado Constitucional	117

CAPÍTULO IV

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LAS INSTITUCIONES

I. SECCIÓN 1. ADAPTAR LAS INSTITUCIONES A UNA UNIÓN AMPLIADA	119
A. Dos nuevas instituciones: el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo	120
1. Consecuencias jurídicas de la conversión del Consejo Europeo en institución	120
2. Consecuencias jurídicas de la conversión del Banco Central en institución	121
B. Atribuciones y normas de funcionamiento de las instituciones ...	122
1. El Parlamento Europeo: mayores poderes	122
<i>a)</i> Extensión del ámbito de aplicación de la codecisión ..	122
<i>b)</i> Otros casos de incremento de los poderes del Parlamento Europeo	123
<i>c)</i> La composición del Parlamento Europeo	123

	<u>Pág.</u>
2. El Consejo Europeo: un papel fortalecido	124
a) La nueva función de Presidente del Consejo Europeo	125
3. El Consejo: un proceso decisorio más legítimo.....	127
a) Extensión del ámbito de aplicación de la mayoría cualificada	127
b) Un nuevo método de cálculo de la mayoría cualificada..	128
c) Breve historia del método de cálculo de la mayoría cualificada en el Consejo.....	130
d) El debate sobre la votación por mayoría cualificada durante la Convención y la CIG	136
e) Modificación del sistema de Presidencia del Consejo por rotación semestral	139
f) La tentativa fracasada de la Convención de crear un «Consejo Legislativo»	141
4. Creación de la función de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.....	143
5. La Comisión: reducción del número de comisarios.....	144
a) El debate sobre el tamaño y la composición de la Comisión durante la Convención y la CIG	146
b) Aumento de los poderes del Presidente de la Comisión..	147
6. El Tribunal de Justicia: una jurisdicción más amplia.....	148
II. SECCIÓN 2. PARTICIPACIÓN ACTIVA DE ENTES DISTIN- TOS DE LAS INSTITUCIONES.....	150
A. Los Parlamentos nacionales.....	150
1. Información directa de las instituciones de la Unión y cometido directo en el control del cumplimiento del prin- cipio de subsidiariedad	151
2. Evaluación y control de ciertas actividades en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia	153
3. Papel activo en el procedimiento simplificado de revisión del Tratado Constitucional.....	153
B. El Comité de las Regiones	154
C. Los ciudadanos de la Unión.....	154
III. SECCIÓN 3. NUEVOS MECANISMOS PARA AGILIZAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN.....	156
A. Un procedimiento modificado de cooperación reforzada.....	157
B. La cooperación reforzada preestablecida.....	158
1. Los casos existentes de cooperación reforzada preesta- blecida.....	159

	Pág.
2. Una innovación: la «cooperación estructurada permanente» en el ámbito de la defensa.....	160
C. Pasarelas para modificar el Tratado con mayor facilidad	160
1. Las pasarelas sectoriales existentes en los Tratados UE y CE	161
2. Una nueva pasarela general para la parte III (competencias internas y externas).....	162
3. Nuevas pasarelas sectoriales	162
D. Un procedimiento simplificado general de revisión para modificar el título III sobre las competencias internas.....	163
E. Un procedimiento simplificado específico de revisión para modificar determinadas disposiciones del Tratado Constitucional	164
F. Retirada voluntaria de la Unión.....	165

CAPÍTULO V

MODIFICACIONES DE FONDO

I. SECCIÓN 1. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	169
A. Breve historia de la protección de los derechos fundamentales en la Unión.....	169
B. La integración de la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado	173
1. Los debates que suscitó la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado	177
C. La adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.....	179
II. SECCIÓN 2. POLÍTICA EXTERIOR	181
A. Breve historia de la PESC en la Unión.....	181
B. Innovaciones previstas en el Tratado Constitucional.....	183
1. Fusión en un solo título de todas las disposiciones relativas a la acción exterior.....	183
2. Creación de la función de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.....	184
3. Creación de la función de Presidente del Consejo Europeo con plena dedicación	186
4. Una tímida apertura a la mayoría cualificada en la PESC ..	186
5. Creación de un servicio europeo de acción exterior	187
6. Función general de la Comisión en la representación exterior de la Unión, con excepción de la PESC	189

	<u>Pág.</u>
C. Evaluación de las nuevas disposiciones.....	190
III. SECCIÓN 3. POLÍTICA DE DEFENSA.....	191
A. Breve historia de la política de defensa en la Unión	191
B. Innovaciones previstas en el Tratado Constitucional.....	197
1. Aplicación de la mayoría cualificada en determinados casos, limitados pero importantes.....	197
2. Una precisión sobre la peculiaridad de la Unión en este ámbito	198
3. Extensión del ámbito de aplicación de las misiones de gestión de crisis («misiones de Petersberg»).....	198
4. Cláusulas de solidaridad	198
5. Posibilidad de encomendar una misión de gestión de crisis a un grupo de Estados miembros.....	199
6. La cooperación estructurada permanente.....	200
7. La Agencia Europea de Defensa.....	201
8. Una nueva base jurídica destinada a crear un fondo inicial para financiar los preparativos de las operaciones militares de la Unión.....	202
IV. SECCIÓN 4. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA	202
A. Breve historia del ámbito de la Justicia y los asuntos de Interior en la Unión.....	202
B. Innovaciones previstas en el Tratado Constitucional.....	207
1. Mayoría cualificada y codecisión para el asilo, la inmigración y los controles en las fronteras exteriores.....	207
2. Mayoría cualificada y codecisión para la mayor parte de los actos en materia penal	207
3. Una Fiscalía Europea para proteger los intereses financieros de la Unión.....	208
4. Procedimientos específicos para mejorar el funcionamiento y el control democrático del espacio de libertad, seguridad y justicia	209
5. Ampliación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia.....	209
6. Mantenimiento de la unanimidad en los ámbitos más delicados	210
7. Mantenimiento del derecho de iniciativa de los Estados miembros	210
C. Evaluación de las nuevas disposiciones.....	211
V. SECCIÓN 5. LA ZONA DEL EURO.....	212
A. Breve historia de las cuestiones económicas y monetarias en la Unión	213
B. Innovaciones previstas en el Tratado Constitucional.....	214

	Pág.
1. Reforma de los procedimientos decisorios y de la representación de la zona del euro	214
2. Reforma del procedimiento decisorio en el ámbito de la política económica y monetaria	215
VI. SECCIÓN 6. OTRAS MODIFICACIONES DE FONDO	216
A. Un paso adelante para los servicios públicos	217
B. Una base jurídica específica para la instauración de una política energética europea.....	217
C. Un paso adelante en el campo de la salud pública.....	218
D. Un paso adelante en el campo de la política social	219

CAPÍTULO VI

EVALUACIÓN GENERAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

I. SECCIÓN 1. ¿RESPONDE EL TRATADO CONSTITUCIONAL A LOS MANDATOS DE NIZA Y DE LAEKEN?	224
A. El mandato de Niza.....	224
1. La delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros	224
2. La condición jurídica de la Carta de los Derechos Fundamentales	224
3. La simplificación de los Tratados	225
4. El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión.....	226
B. El mandato de Laeken.....	227
1. Una Unión más democrática.....	227
2. Una Unión más eficaz.....	228
C. La adopción de un «texto constitucional»	231
II. SECCIÓN 2. EVALUACIÓN JURÍDICA, SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICA	231
A. Desde el punto de vista jurídico, el Tratado Constitucional dista mucho de ser revolucionario	231
B. El Tratado Constitucional no introduce grandes cambios en lo económico y lo social	233
C. Un gran avance simbólico en lo político.....	236
III. SECCIÓN 3. EL PROCESO DE RATIFICACIÓN	237
A. La Declaración de junio de 2005 sobre la ratificación del Tratado Constitucional	238
B. Las Conclusiones de junio de 2006 sobre la continuación del período de reflexión.....	241
C. El calendario político y los plazos decisivos	243

	Pág.
1. Las elecciones europeas de junio de 2009	243
2. La nueva composición de la próxima Comisión.....	244
3. La cláusula de revisión intermedia (2008-2009) de las perspectivas financieras de la Unión	245
IV. SECCIÓN 4. LAS DIFERENTES HIPÓTESIS IMAGINABLES	247
A. Primera hipótesis: adición de declaraciones o de protocolos al Tratado Constitucional sin modificaciones.....	250
B. Segunda hipótesis: modificaciones limitadas y precisas del Tratado Constitucional.....	251
C. Tercera hipótesis: adopción prioritaria y por separado de las partes I y II del Tratado Constitucional sin modificaciones	252
D. Cuarta hipótesis: adopción por separado de todas o algunas de las innovaciones del Tratado Constitucional mediante una serie de «minitratados» específicos	253
E. Quinta hipótesis: inclusión de las innovaciones fundamentales del Tratado Constitucional en un tratado «condensado» más breve	254
F. Sexta hipótesis: inclusión selectiva de algunos elementos del Tratado Constitucional en un tratado más modesto («cherry picking»).	256
G. Séptima hipótesis: inclusión en un «Tratado de Niza bis» únicamente de las innovaciones institucionales en sentido estricto que recoge el Tratado Constitucional	258
H. Octava hipótesis: abandono de la idea de un nuevo tratado; mantenimiento puro y simple de la situación actual.....	260
I. Novena hipótesis: abandono de la idea de un nuevo tratado e intento de aprovechar al máximo las posibilidades de los Tratados vigentes	261
J. Décima hipótesis: abandono de la idea de un nuevo tratado y constitución de un «grupo de pioneros» (o «vanguardia», o «núcleo duro»).....	264
K. Undécima hipótesis: negociación de un nuevo tratado	267
V. SECCIÓN 5: LA FINALIDAD DEL PROYECTO EUROPEO	270

CONCLUSIÓN

¿CUÁL ES LA FINALIDAD DE LA UNIÓN? ¿ESTÁ LLAMADA A CONVERTIRSE EN UN ESTADO FEDERAL?

ANEXOS

Anexo 1. Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea (diciembre de 2001).....	287
Anexo 2. La Resolución del Consejo Constitucional francés y la Declaración del Tribunal Constitucional español	296
La Resolución del Consejo Constitucional francés del 19 de noviembre de 2004 (<i>Décision n.º 2004-505 DC</i>)	296

	Pág.
La Declaración del Tribunal Constitucional español del 13 de diciembre de 2004 (DTC 1/2004).....	304
Anexo 3. Bases jurídicas actuales que pasan al procedimiento legislativo ordinario (codecisión).....	307
Anexo 4. Bases jurídicas actuales que pasan a la mayoría cualificada en el Consejo	310
Anexo 5. Nuevas bases jurídicas	314
Nuevas bases jurídicas en las que será de aplicación la mayoría cualificada en el Consejo.....	314
Nuevas bases jurídicas en las que será de aplicación la unanimidad en el Consejo	316
Nuevas bases jurídicas en las que será de aplicación la mayoría cualificada en el Consejo Europeo	317
Nuevas bases jurídicas en las que será de aplicación la unanimidad en el Consejo Europeo.....	317
Nuevas bases jurídicas en las que será de aplicación el consenso en el Consejo Europeo	319
Anexo 6. Bases jurídicas actuales en las que seguirán siendo de aplicación la unanimidad, el común acuerdo o el consenso.....	320
Bases jurídicas actuales en las que seguirá siendo de aplicación la unanimidad en el Consejo.....	320
Bases jurídicas actuales que pasan de la mayoría cualificada a la unanimidad en el Consejo.....	326
Pasarelas actuales en las que seguirá siendo de aplicación la unanimidad en el Consejo.....	326
Bases jurídicas actuales en las que seguirá siendo de aplicación la unanimidad en el Consejo, seguida de la aprobación o la adopción por los Estados miembros, de conformidad con sus normas constitucionales.....	327
Bases jurídicas actuales en las que seguirá siendo de aplicación la unanimidad en el Consejo Europeo	328
Bases jurídicas actuales en las que seguirá siendo de aplicación el común acuerdo entre los Estados miembros.....	328
Anexo 7. Cuadro de concordancias entre las disposiciones del Tratado Constitucional y las de los Tratados UE y CE.....	329
Anexo 8. Lista de pasarelas y cláusulas de revisión simplificada.....	343
Pasarelas	343
Cláusulas de revisión simplificada	343

JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.....	345
Dictámenes del Tribunal de Justicia de las CE.....	345
Sentencias del Tribunal de Justicia de las CE.....	345

	<u>Pág.</u>
Tribunales internacionales	346
Tribunal Europeo de Derechos Humanos	346
Corte Internacional de Justicia.....	347
Tribunales nacionales	347
Alemania.....	347
Austria.....	347
Bélgica	347
Luxemburgo.....	347
Dinamarca.....	347
España.....	348
Francia	348
Consejo Constitucional	348
Consejo de Estado	348
Italia	348
SITIOS INTERNET ÚTILES	349
BIBLIOGRAFÍA	351
Libros (o publicaciones contenidas en un libro).....	351
Artículos	355
Prensa.....	357
LISTA DE RECUADROS, TABLAS Y FIGURAS.....	359

PRESENTACIÓN DE LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Es un honor presentar a los lectores la versión española del libro de Jean-Claude Pirus. En un mundo con preocupantes tendencias a la uniformización, y donde cada vez más todo el mundo asume que el inglés (o mejor, el mal inglés) es la única lengua de comunicación internacional, constituye una verdadera obligación de servicio público tratar de los temas que afectan a los ciudadanos en la lengua que ellos hablan. Sin respetar esta obligación, el principio de igualdad ante la ley puede quedar, en la práctica, gravemente menoscabado. Por esto son tan importantes publicaciones como ésta.

Y ello es tanto más así tratándose de un texto sobre el proceso de integración europea, un proceso que siempre ha tenido como uno de sus puntos de referencia fundamentales el multilingüismo. Por ello las instituciones europeas crearon desde su nacimiento y han mantenido hasta ahora (y esperemos y confiemos en que siga así en el futuro) unos servicios profesionales de traducción e interpretación a todas las lenguas oficiales que pueden considerarse entre los primeros del mundo por su cobertura lingüística integral, la variadísima temática atendida y el nivel y consideración profesionales de sus trabajadores.

Esta traducción la han realizado —a título estrictamente personal— Javier Muñoz Martín y María Valdivieso Blanco, ambos traductores con muchos años de servicio en la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Como funcionarios de esta institución trabajaron intensamente en la traducción al español del Proyecto de Tratado Constitucional, experiencia que constituye un valioso bagaje para la traducción de un libro como éste, en el que se refleja y destila la historia de la

Unión Europea, sus principios, políticas y procedimientos. La Cátedra Internacional OMC/Integración Regional les agradece su colaboración desinteresada y espera que este agradecimiento sea compartido por todos los lectores.

Ramon TORRENT

(Universidad de Barcelona)

Coordinador de la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional
Ex Director de Relaciones Económicas Internacionales
en el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea

PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Presentar el libro de un amigo es siempre un placer. Hacerlo, además, si el amigo es un reconocido experto en el tema sobre el que escribe, es un privilegio. Pero si sucede, como es el caso, que el amigo experto, o el experto amigo, ha escrito sobre uno de las más hermosas aventuras que ha emprendido la Humanidad, como es sin duda el proceso de integración política, social y económica del continente europeo, la presentación del libro se transforma entonces en un auténtico honor. Así, pues, me siento yo al escribir este modesto prólogo: honrado por la amistad, la experiencia y el europeísmo de Jean-Claude Piris, Director General del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea.

Este libro de Jean-Claude Piris reúne las características que desde siempre han marcado su trabajo al frente del Servicio Jurídico del Consejo y que tan bien conocemos quienes hemos tenido la fortuna de colaborar con él en el seno de esta institución europea.

En primer lugar, el rigor en el análisis jurídico. En efecto, el libro lleva a cabo una disección completa del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y, en particular, de los cambios jurídicos que introduciría respecto a las reglas actualmente aplicables; este análisis se desarrolla en los capítulos III a V, que tratan, respectivamente, de los cambios en la arquitectura de los Tratados y en los instrumentos y procedimientos legislativos, en la estructura institucional y en el derecho material o reglas sustantivas. Las modificaciones son explicadas en detalle y son resumidas en una serie de tablas, distribuidas en el texto principal, pero sobre todo reagrupadas en los anexos 3 a 8, que constituyen un instrumento de trabajo extremadamente valioso.

En segundo lugar, la fina sensibilidad política. Ésta se pone de manifiesto a lo largo de todo el libro, pero especialmente en los capítulos II y VI, en los que se aborda tanto el proceso que condujo a la redacción del Tratado Constitucional como la evaluación general del resultado y el análisis de las perspectivas de futuro. La sección 4 del capítulo VI contiene una discusión de las once hipótesis o «escenarios» que, de manera más o menos explícita, se han apuntado para cerrar el período de reflexión abierto tras los noes francés y holandés a la ratificación del Tratado Constitucional. Esta sección debería ser libro de cabecera para cuantas personas estamos implicadas en la elaboración y aplicación de las políticas europeas.

En tercer lugar, la independencia y la valentía. Por un lado, el libro está escrito en un lenguaje exquisitamente correcto que no puede chocar a nadie por su tono; pero no por ello deja de plantear de manera cruda los problemas en los que se encuentra en estos momentos el proceso de integración europeo. Más aún; yo veo el libro como un serio toque de atención sobre la gravedad de la situación actual. Por otro lado, nadie podrá encontrar en los análisis ni en las posiciones defendidas ningún rasgo partidista a favor de uno u otro de los Gobiernos que integramos el Consejo. Si una perspectiva es predominante, ésta es la del Consejo como institución, cuya vida propia no puede reducirse a una simple agregación de la de sus integrantes.

Por último, la capacidad de síntesis. El capítulo final del libro es modélico en este sentido y podría incluso convertirse en un clásico de la enseñanza del Derecho y las instituciones europeas. Su lectura descubrirá una presentación extremadamente condensada de lo que la Unión Europea no es, así como de lo que efectivamente es y posiblemente seguirá siendo.

* * *

El Gobierno español defiende la necesidad de salir del actual período de *impasse*, abierto tras el freno del proceso de ratificación del Tratado Constitucional en algunos países, con un decidido paso adelante en la integración europea. Por tanto, de entre las once hipótesis discutidas en el capítulo VI del libro de Jean-Claude Piris, España sólo apoyaría aquéllas que suponen un avance en el proceso de integración y no un estancamiento o, peor aún, una marcha atrás.

Una reforma de los actuales Tratados que se acabara limitando, por ejemplo, sólo a la modificación de lo institucional, esto es, a la puesta en práctica, aisladamente, de la Parte I del Tratado Constitucional, o incluso de las Partes I y II, eliminando total o mayoritariamente las

novedades de la Parte III, no debería ser aceptada, en primer lugar, por ser insuficiente para el proyecto político que queremos que sea la Unión Europea.

La tan llevada y tan traída Parte III, como es sabido, recoge, en los tres quintos de sus 323 artículos, el contenido actual de los vigentes Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea; ahí donde se separa del texto de los Tratados actuales lo hace precisamente para abordar cuestiones íntimamente ligadas a las principales preocupaciones de los ciudadanos: por ejemplo, establecer una base jurídica nueva y propia para la política energética de la Unión, abrir las puertas a una adecuación de la política de competencia a las necesidades de los servicios públicos de interés general, «comunitarizar» la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal, introducir las bases de una política común de inmigración, reforzar la coherencia en la acción exterior de la Unión, etcétera.

Pero es que sucede, además, en segundo lugar, que una reforma así limitada rompería *de facto* los equilibrios alcanzados entre los Estados miembros en la negociación del Tratado Constitucional y conllevaría un serio riesgo de ruptura del consenso y la reapertura de la mayor parte de los debates.

Puestos a modificar el Tratado Constitucional, la opción preferida de España sería, ciertamente, completar el Tratado con nuevas disposiciones. Más y mejor Europa. Pero somos conscientes de que dicho paso adelante difícilmente se podrá conseguir si las opiniones públicas de los distintos Estados no recobran el espíritu integrador que algunas de ellas han perdido.

Para ello hace falta un doble trabajo. Por un lado, los Gobiernos hemos de ser capaces de poner el proceso político europeo al servicio de la ciudadanía, de sus preocupaciones y de sus intereses legítimos; es lo que intenta el Gobierno español al mostrar, por ejemplo, que temas como el de los movimientos migratorios han de ser tratados de manera eficaz en el plano de la Unión Europea. Por otro lado, es necesario aumentar y mejorar la información sobre cuestiones de integración europea que se ofrece a la sociedad y, dentro de ésta, a sus cargos públicos, sobre todo en los niveles autonómico y local, que no están directamente implicados en dichas cuestiones pero son los que en buena parte deben aplicar y ejecutar la normativa europea. El libro de Jean-Claude Piris es un instrumento excelente para esta labor divulgativa y formadora.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación agradece a la Cátedra Internacional OMC/ Integración Regional, promovida por la Universidad de Barcelona y la Universidad Autónoma de Madrid con el apoyo de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, su iniciativa de publicar la versión española del libro de Jean-Claude Pirus, iniciativa a la que inmediatamente se asoció el Ministerio con entusiasmo.

Alberto NAVARRO GONZÁLEZ
Secretario de Estado para la Unión Europea

BIOGRAFÍA DEL AUTOR

Jurisconsulto del Consejo de la Unión Europea, Director General del Servicio Jurídico de dicha institución (desde 1988), Miembro honorario del Consejo de Estado francés.

Jefe de la Secretaría y Jurisconsulto de la Conferencia Intergubernamental (CIG) que negoció y aprobó el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Jurisconsulto de las Conferencias Intergubernamentales que negociaron y aprobaron los tratados firmados en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en Amsterdam el 2 de octubre de 1997 y en Niza el 26 de febrero de 2001.

1970-1972: École nationale de l'Administration; 1972: nombrado Miembro del Consejo de Estado francés; 1979-1983: diplomático, Consejero Jurídico de la Misión Permanente de Francia ante la Organización de las Naciones Unidas (Nueva York); 1985-1988: Director del Servicio Jurídico de la OCDE.

* * *

La presente obra es traducción de mi libro *Le traité constitutionnel pour l'Europe: une analyse juridique* (Bruylant, Bruselas, noviembre de 2006), que se basa a su vez en una versión inglesa anterior (*The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Reino Unido, marzo de 2006), profundizando en ella y actualizándola. En las versiones francesa y española se han añadido además un comentario sobre el dictamen del Consejo Constitucional francés y

una serie de reflexiones sobre posibles hipótesis para el futuro del Tratado Constitucional para Europa.

* * *

Huelga decir que todas las opiniones expresadas en la presente obra lo son exclusivamente a título personal y no representan las del Servicio Jurídico del Consejo.

Agradecimientos

El autor agradece a Thérèse Blanchet, asesora jurídica del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea, su inapreciable ayuda en la redacción de este libro.

INTRODUCCIÓN

Durante siglos, desde la época de los griegos y los romanos, desde los normandos y los germanos, por no hablar de ingleses y franceses, los pueblos europeos se han acometido unos a otros en incesantes guerras. Y no se limitaron a destruirse entre ellos; los europeos fueron también los principales exportadores de guerra del mundo: guerras de religión, guerras coloniales, territoriales, de poder o de prestigio. Todavía en el siglo pasado, las dos guerras mundiales asolaron primero el continente europeo, para después extenderse al mundo entero, provocando odios y destrucciones en masa y dejando a los pueblos exhaustos y presa del hambre.

Y hoy, en los albores del siglo **xxi**, apenas sesenta años después del final de la Segunda Guerra Mundial, ¿cuál es la situación de Europa?

Europa está en paz. Europa es democrática. Europa es próspera. Ya no parece posible una guerra entre los pueblos que se agruparon en la Unión Europea. Es tal la densidad de los vínculos comerciales, económicos, políticos y jurídicos que se han ido tejiendo entre sus miembros, que se hace difícil concebir que la ocupación de París por el ejército alemán, los bombardeos de Londres y Dresde, las deportaciones y la barbarie a una escala jamás alcanzada hasta entonces, datan de hace apenas sesenta o sesenta y cinco años. Es más, a Europa se la considera en el mundo un factor de paz y estabilidad. Convertida en exportadora de paz, es la principal fuente de ayuda al desarrollo de los países pobres y el principal vivero de las fuerzas militares multilaterales desplegadas por el mundo para mantener la paz.

* * *

Pero ¿qué es exactamente la Unión Europea? ¿Una organización internacional más perfeccionada que las demás?, ¿o un cuasi Estado que no quiere reconocerse como tal?¹

En pocas líneas, podríamos describirla así: la Unión Europea es una organización fundada por algunos Estados europeos recién acabada la Segunda Guerra Mundial. Constituye una unión aduanera y un mercado único entre sus Estados miembros. Lleva a cabo políticas comunes en virtud de las competencias que le han atribuido los Estados miembros en los tratados por los que la han constituido y dentro de los límites de dichas competencias. Administra una moneda única para algunos de esos Estados. Tiene sus propias instituciones políticas y judiciales, entre ellas un Consejo compuesto por ministros que son miembros de los Gobiernos de los Estados miembros y un Parlamento cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo. El Consejo y el Parlamento Europeo deciden conjuntamente sobre la mayoría de los actos legislativos y presupuestarios, cuya iniciativa corresponde a la Comisión. Ésta se compone de tantos comisarios como Estados miembros hay en la Unión. La Comisión participa en la ejecución de los actos legislativos por delegación del legislador y vela por que los Estados miembros cumplan y apliquen el Derecho de la Unión. Puede denunciar a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia de la Unión por incumplimiento de sus obligaciones. El Parlamento Europeo comparte con el Consejo la facultad de nombrar al Presidente y a los Miembros de la Comisión y tiene, asimismo, poder para destituir a ésta. Las leyes (reglamentos y directivas) adoptadas por las instituciones de la Unión en los ámbitos que son competencia de la Comunidad Europea tienen un valor jurídico superior al Derecho de los Estados miembros y pueden tener efectos directos para los particulares, que son sujetos activos del Derecho europeo. En ciertos ámbitos, los Estados miembros han perdido totalmente el poder de aprobar leyes o celebrar acuerdos internacionales. Las leyes aprobadas y los tratados celebrados por la Unión son vinculantes para ellos y deben aplicarlos, so pena de verse obligados a pagar multas o multas coercitivas o a abonar compensaciones a las personas perjudicadas. El Tribunal de Justicia es competente en los litigios entre las instituciones de la Unión, entre las instituciones y los Estados miembros en lo que atañe a sus poderes respectivos y en lo que se refiere a los derechos y obligaciones de los Estados miembros y los particulares en el marco del Derecho europeo.

Sesenta años son bien poca cosa en la historia. ¿Cómo ha podido realizarse todo esto en un lapso de tiempo tan breve? ¿Cómo se ha logrado que unos pueblos que aún estaban en guerra hace algunas déca-

¹ Vid. P. MAGNETTE, *Le régime politique de l'UE*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 2003; publicado también en inglés: *What is the EU? Nature and Prospects*, Palgrave MacMillan, 2005.

das se avengan a confiar unos en otros hasta el punto de ceder una parte de su poder soberano a instituciones comunes que cada uno de ellos, por sí solo, no puede controlar?

¿Cuáles fueron los orígenes de esta extraordinaria aventura histórica?

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial empezó a concretarse en el campo económico, político y militar el viejo sueño de una Europa reconciliada, ya que no unida. Primeramente en el ámbito económico, la ayuda financiera de los Estados Unidos, simbolizada por el discurso del General Marshall de junio de 1947, dio lugar en 1948 a la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)². En el plano político, en 1949 se creó el Consejo de Europa³ y en 1950 se firmó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). En el ámbito militar, en 1948 y en 1949 fueron creadas respectivamente la Unión Europea Occidental (UEO)⁴ y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁵.

² El discurso del General Marshall, pronunciado en Harvard el 5 de junio de 1947, está en el sitio internet de la OCDE [http://www.oecd.org/document/10/0,2340,fr_2649_201195_1876938_-1_1:1:1.00.html] (en francés). Antepasada de la actual OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), la OECE, con sede en París, fue creada el 16 de abril de 1948 en esta ciudad por 18 Estados, con el fin de administrar el reparto de la ayuda prevista en el Plan Marshall (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía, Alemania y zona angloamericana de Trieste). En 1961 fue sustituida por la OCDE, formada por los 18 miembros de la OECE más Estados Unidos y Canadá. Actualmente cuenta con 30 miembros (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía).

³ El Consejo de Europa, cuya sede está en Estrasburgo, fue creado el 5 de mayo de 1949 por diez Estados: Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. Actualmente cuenta con 46 Estados: Albania, Alemania, Andorra, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldova, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Rusia, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

⁴ La UEO nació del Tratado de Bruselas, firmado el 17 de marzo de 1948 por Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido. Los diez miembros actuales de la UEO son: Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Hoy día, la mayor parte de las actividades de la UEO, en especial la gestión de crisis, la ha asumido la Unión Europea dentro de la política europea de defensa común (PESD), quedando la UEO sólo como depositaria de la garantía del art. V del Tratado de Bruselas en materia de defensa mutua. Javier Solana, Secretario General del Consejo de la Unión Europea y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, es también Secretario General de la UEO.

En mayo de 1952 se firmó el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa entre Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, pero fue rechazado por el Parlamento francés en agosto de 1954.

⁵ El Tratado del Atlántico Norte fue firmado en Washington el 4 de abril de 1949 por 12 Estados: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo,

Al mismo tiempo, el histórico discurso del 9 de mayo de 1950⁶ pronunciado por Robert Schuman, Ministro francés de Asuntos Exteriores, ponía la primera piedra en la edificación de una Europa mucho más integrada, que iba a construirse en torno a un núcleo formado por Francia y Alemania. Esta aspiración se apoyaba en instituciones fuertes y en la aplicación de un método, llamado «método Monnet», de construcción progresiva «mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico»⁷. En 1951, seis Estados fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) decidieron constituir la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que entró en vigor en julio de 1952 (expiró el 23 de julio de 2002). El objetivo principal era, en palabras de Schuman, hacer «cualquier guerra entre Francia y Alemania [...] no sólo impensable sino materialmente imposible», poniendo en común la producción francoalemana de carbón y acero, las industrias que habían utilizado para hacer la guerra. Cinco años después, en junio de 1955, esos mismos seis Estados, reunidos en la Conferencia de Messina, decidieron crear entre ellos un «mercado común». Las negociaciones se abrieron en Venecia en mayo de 1956, tomando como base el informe Spaak, del Ministro belga de Asuntos Exteriores, y concluyeron el 25 de marzo de 1957 con la firma en Roma del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), el «Tratado de Roma», que entró en vigor el 14 de enero de 1958⁸.

Así fueron los comienzos de esta empresa insólita que dio lugar a la creación de la Unión Europea. Desde entonces, el Tratado de Roma inicial se ha modificado en varias ocasiones y los seis Estados miembros fundadores han ido acogiendo en sucesivas ampliaciones a otros 19 Estados europeos (*vid.* recuadro 0.1). La ampliación alcanzó su punto culminante el 1 de mayo de 2004 con la adhesión de diez nuevos Estados, ocho de ellos antiguos países comunistas procedentes del otro lado del «telón de acero» que había dividido el continente europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. La Organización cuenta actualmente con 26 Estados (Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Turquía).

⁶ Este discurso está en el sitio internet de la Fundación Robert Schuman: [<http://www.robert-schuman.org/robert-schuman/declaration2.htm#espagnol>].

⁷ Fragmento del párrafo tercero del preámbulo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (que recogía un pasaje del discurso de Robert Schuman inspirado por Jean Monnet, por aquel entonces Comisario General del Plan; Jean Monnet sería el primer Presidente de la Alta Autoridad de la CECA).

⁸ Al mismo tiempo que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom).

RECUADRO 0.1. Estados miembros fundadores y ampliaciones sucesivas

1952 Alemania Bélgica Francia Italia Luxemburgo Países Bajos	1981 Grecia	1995 Austria Finlandia Suecia	
	1973 Dinamarca Irlanda Reino Unido	1986 España Portugal	2004 Chipre Eslovaquia Eslovenia Estonia Hungría Letonia Lituania Malta Polonia República Checa

Por primera vez en la historia, el objetivo de los tratados entre Estados europeos ya no era, como había ocurrido durante siglos, delimitar las fronteras entre ellos o asentar el poder de uno sobre otro. El propósito de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión (*vid.* recuadro 0.2) era multiplicar y fortalecer los vínculos entre los países europeos y entre sus pueblos, con el fin de perpetuar la paz en el continente, enraizar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y garantizar a los pueblos europeos prosperidad y seguridad.

RECUADRO 0.2. Principales tratados que han modificado el Tratado de Roma de 1957**Acta Única Europea (firmada el 17 y 28 de febrero de 1986)**

Este tratado, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, dio un impulso decisivo a la realización del mercado interior, fijando un plazo (1992) y brindando los medios para lograrlo al otorgar al Consejo la facultad de adoptar por mayoría cualificada los actos jurídicos de creación del mercado interior.

Tratado de la Unión Europea (firmado el 7 de febrero de 1992)

Conocido también como «Tratado de Maastricht», añadió dos «pilares» al pilar comunitario, a saber, el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el de Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Estipuló igualmente la instauración de una moneda única, el euro, así como un calendario para ello. Tras un referéndum en Francia que fue positivo por escasísimo margen y un primer referéndum negativo en Dinamarca, seguido de un segundo referéndum positivo, el Tratado UE entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Tratado de Amsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997)

Este tratado entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Llevó a cabo una «comunitarización», es decir, que sometía a las normas comunitarias ordinarias ciertas partes del título VI del Tratado UE, relativo a la JAI (las disposiciones sobre visados, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil), e integraba en el Tratado CE el «acervo de Schengen», relativo a la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores, que algunos Estados miembros habían puesto en marcha al margen de los Tratados. Creó además la función de Alto Representante para la PESC.

Tratado de Niza (firmado el 26 de febrero de 2001)

El objetivo principal de este tratado era adaptar las instituciones a la ampliación a diez nuevos Estados miembros, entre otras cosas modificando el tamaño de la Comisión y la ponderación de votos en el Consejo. El Tratado entró en vigor el 1 de febrero de 2003, tras un segundo referéndum de ratificación en Irlanda que fue necesario al haber resultado negativo el primero.