

Centre



Estudis
Internacionals

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: Entre lo intergubernamental y lo supranacional

Mar Campins Eritja

LA CONSTITUCIÓN
EUROPEA: Entre lo
intergubernamental
y lo supranacional

ÓRGANOS RECTORES

Junta rectora

Juan Tugores i Ques
Rector de la Universitat de Barcelona

Luis Calvo Merino
*Subsecretario de Asuntos Exteriores.
Ministerio de Asuntos Exteriores*

Sebastián Sastre Papiol
*Subdirector General de la Caja de
Ahorros y Pensiones de Barcelona,
“la Caixa”*

Consejo Consultivo

Presidente

Eudaldo Mirapeix Martínez
*Embajador de España en Israel.
Ministerio de Asuntos Exteriores*

Grupo de Promotores y Colaboradores

Presidente

Isidre Fainé i Casas
*Director General de la Caja de Ahorros
y Pensiones de Barcelona, “la Caixa”*

Consejo Académico

Presidente

Xavier Pons Ràfols
*Catedrático de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universitat de Barcelona*

Director

Antoni Millet Abbad
*Abogado
Profesor asociado en la Facultad de Derecho
de la Universitat de Barcelona*

7 TRIBUNA
INTERNACIONAL



LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: Entre lo intergubernamental y lo supranacional

Mar Campins Eritja

Profesora titular de
Derecho Internacional Público
(Derecho Comunitario Europeo)
Universitat de Barcelona

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



UNIVERSITAT DE BARCELONA. Dades catalogàfiques

Campins Eritja, Mar

La Constitución europea : entre lo intergubernamental y lo supranacional. –
(Tribuna Internacional ; 7)

Notes. Bibliografia.
ISBN 84-475-2883-9

I. Títol II. Col·lecció: Tribuna Internacional (Col·lecció) ; 7
1. Unió Europea 2. Dret comunitari 3. Dret constitucional 4. Constitucions
5. Integració europea

© PUBLICACIONS I EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA, 2005
Adolf Florensa, s/n; 08028 Barcelona; Tel. 93 403 54 42; Fax 93 403 54 46;
lcuenca@ub.edu; <http://www.publicacions.ub.es>

Diseño de la colección: Cesca Simón

Impresión: Gráficas Rey, S.L.

Depósito legal: B-16250-2005

ISBN: 84-475-2883-9

Impreso en España / Printed in Spain

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada, transmitida o utilizada mediante ningún tipo de medio o sistema, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o electrográfico, sin autorización previa por escrito del editor.

Índice

1. Introducción	7
2. La revisión permanente de los Tratados en los que se funda la Unión Europea	13
1. La revisión de los Tratados hasta Niza	13
2. El proceso de revisión del Tratado de Niza.....	24
3. La “constitucionalización” del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	37
1. La legitimación política de la Unión Europea	46
2. El contenido básico del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	59
El elemento dogmático: La Carta de Derechos.....	59
El elemento orgánico: La división de poderes.....	67
El elemento normativo: El imperio de la Ley.....	78
3. La garantía de la superioridad del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	88
El control judicial	88
La revisión del Tratado	95
4. La ratificación y la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	106
5. La retirada de la Unión Europea.....	111
4. Los rasgos del sistema institucional en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	115
1. El refuerzo de los rasgos intergubernamentales en el sistema institucional.....	117
La incorporación del Consejo Europeo al marco institucional	117

La ponderación de votos en el seno del Consejo.....	122
La reforma de la Presidencia del Consejo.....	136
La composición de la Comisión	137
El Ministro de Asuntos Exteriores.....	145
2. El contrapeso de los rasgos supranacionales en el sistema institucional.....	147
La extensión de la mayoría cualificada	147
El nombramiento y los poderes del Presidente de la Comisión.....	159
La composición y las competencias del Parlamento Europeo.....	165
5. Conclusiones finales.....	171
Referencias bibliográficas	179

Introducción

El proceso de integración que en los ámbitos económico y político se lleva a cabo en el seno de la Unión Europea no es estable ni está aún definitivamente consolidado; al contrario, tradicionalmente ha venido marcado por su progresividad. En la medida en que el fenómeno de la integración europea traduce un continuo ajuste de intereses de los Estados miembros, este carácter dinámico se percibe con especial intensidad en el entramado institucional en el que se sustenta la Unión Europea.

Desde los años ochenta y sobre todo desde principios de los noventa, las relaciones de equilibrio entre los Estados miembros han venido marcadas por el desarrollo de dos fenómenos complementarios y de carácter exógeno. Por un lado, la globalización económica y financiera ha modificado incluso las funciones mismas de la Unión Europea para con sus Estados miembros y sus ciudadanos, y ello ha afectado tanto el modelo institucional como la propia filosofía del proceso de integración. Por otro lado, la caída del muro de Berlín y el hundimiento del orden bipolar heredado de la Segunda Guerra Mundial ha conllevado, entre otras cosas, la exigencia de clarificar la capacidad de la Unión Europea en la escena internacional. Simultáneamente, desde la perspectiva regional, ha supuesto la superación del modelo de Europa limitado a los Estados de Occidente y ha abierto la puerta a una mayor heterogeneidad económica, social, cultural y política en el seno de la Unión Europea.

Esta evolución, responde, de hecho, al espíritu de las palabras que pronunció Robert Schuman el 9 de mayo de 1950: *“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. (...) La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones. (...) De este modo se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas”*¹. Esto implicaba la extensión paulatina, tanto material como territorial, del alcance del proyecto de integración europea, lo que se ha venido produciendo desde el mismo Tratado de Roma de 1957, pero muy especialmente a lo largo de los últimos veinte años, con el Acta Única Europea de 1986 (la consecución del mercado interior), el Tratado de Maastricht de 1992 (el establecimiento del sistema de los pilares de la Unión, el nacimiento de la ciudadanía europea y la concreción de la Unión Económica y Monetaria), los Tratados de Ámsterdam de 1997 y de Niza de 2001 (el establecimiento de una área de libertad, seguridad y justicia y las cooperaciones reforzadas) y las Actas de Adhesión de cada Estado miembro. La conclusión de cada nuevo Tratado de revisión, de cada nueva Acta de Adhesión, condicionados siempre por las circunstancias históricas del momento, ha constituido un nuevo puente, de una sola dirección, hacia una nueva modificación del derecho originario y por ende, de la Unión Europea.

Esta fase constitutiva permanente, a través de la revisión continua de los Tratados, ha seguido ininterrumpidamente hasta el

1. http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_es.htm

momento actual. La percepción del Prof. CONSTANTINESCO a finales de la década de los años setenta respecto a la naturaleza de este proceso sigue siendo plenamente válida en la primera década del siglo XXI: *“L’intégration européenne n’est pas un être mais un devenir; elle n’est pas une situation acquise mais un processus; elle n’est pas un résultat, mais l’action devant mener à ce résultat.”*²

Las sucesivas revisiones del derecho originario hasta ahora efectuadas han consistido, principalmente, en la ampliación de las competencias de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea, la incorporación progresiva de distintos elementos democratizadores de su funcionamiento institucional y la introducción de mecanismos para reforzar su eficacia. Hasta el Tratado de Ámsterdam, estas revisiones se habían caracterizado por consistir en adaptaciones de pequeño o mediano alcance que evitaban, justamente, enfrentarse a una modificación de mayor calado. Sin embargo, en la revisión que se llevó a cabo a través del Tratado de Niza, los Estados miembros debieron enfrentarse a un reto de dimensiones hasta entonces desconocidas: había que diseñar el esqueleto de una Unión Europea ampliada a veinticinco o más Estados miembros, y hacerlo de manera que ello no produjera una completa paralización de las instituciones. Fue entonces cuando realmente se empezaron a abordar, con mayor o menor éxito y de forma casi exclusiva, cuestiones tan complejas como la composición de las instituciones, su funcionamiento y su implicación en el proceso decisonal.

El reto que planteaba, desde esta perspectiva, la elaboración de un nuevo Tratado de revisión era, desde luego, enorme. El

2. Constantinesco, L.J., “La nature juridique des Communautés Européennes”, *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, Liège, 1979, p. 151.

camino que inició la Unión Europea en Niza, que se concretó posteriormente en el Consejo Europeo de Laeken de 2001 y que cristalizó en la adhesión de diez nuevos miembros en mayo de 2004 y en la adopción del nuevo Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en octubre del mismo año, ha abierto la puerta a que los ciudadanos europeos se cuestionen, por fin, qué Unión Europea quieren en términos de legitimidad de los procesos decisionales así como de eficacia y efectividad del funcionamiento institucional.

Algunas de éstas son las cuestiones que se abordan en este estudio. Sistemáticamente, éste se ha organizado en torno a tres ejes principales. Así, después de un breve recorrido por los distintos procesos de revisión que han experimentado los Tratados en los que se funda la Unión Europea, objeto de la primera parte, se aborda la cuestión de la naturaleza jurídica del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Desde esta perspectiva, esta segunda parte se centra en el análisis de los aspectos que, en su caso, podrían llevar a una formalización constitucional del Tratado, por ahora lejana debido a la importante dimensión iusinternacionalista de todo el proceso de integración. Se analizan aquí las cuestiones relativas a la legitimación política de la Unión Europea; al contenido básico del instrumento constitucional, en su triple perspectiva dogmática, orgánica y normativa; los mecanismos que garantizan la superioridad de esta norma fundamental; y los procedimientos de ratificación y entrada en vigor de la Constitución Europea, así como el procedimiento de retirada de la Unión. En la tercera parte se examina hasta qué punto las propuestas que incorpora el nuevo Tratado se adecuan a los principios clásicos que tradicionalmente han venido rigiendo el funcionamiento del sistema institucional de la Unión Europea, y se analiza en qué medida estas modificaciones sostienen una cierta tendencia interguber-

namental que parece actualmente implícita en el proceso. Asimismo, se identifican algunos de los elementos que pueden relativizar este sesgo intergubernamental favoreciendo el desarrollo supranacional de la Unión Europea. Se trata pues de examinar, en definitiva, cómo se reorganizan las relaciones interestatales subyacentes en la Unión Europea, bien reforzando su naturaleza intergubernamental, bien profundizando en el camino de la integración.

La revisión permanente y la constitucionalización de los Tratados en los que se funda la Unión Europea

1. La revisión de los Tratados hasta Niza

En el mismo momento en que los seis Estados miembros originarios concluían los Tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), el 25 de marzo de 1957, procedieron también a la modificación del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), con objeto de dotar a las tres organizaciones de unas instituciones comunes. A ésta habría de seguir la segunda unificación institucional operada por el Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965³ y los dos Tratados presupuestarios en los años setenta⁴. Además, entre tanto tuvo lugar la primera modificación del ámbito de aplicación territorial

3. Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, firmado el 8 de abril de 1965, *DO* 152, de 13 de julio de 1967.

4. Tratado de 22 de abril de 1970 por el que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, *DO* L 2, de 2 de enero de 1971; Tratado de 22 de julio de 1975 por el que se modifican determinadas disposiciones financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, *DO* L359, de 31 de diciembre 1977.

del Tratado CEE, al extenderse a nuevos territorios de ultramar el régimen de asociación en virtud del Convenio de 13 de noviembre de 1962, relativo a las Antillas holandesas⁵. Asimismo, el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, firmada en Bruselas el 20 de septiembre de 1976, implicó también ajustes de carácter institucional⁶.

Frente a las adaptaciones puntuales hasta entonces realizadas, la elaboración de una revisión global del derecho originario en 1985, a través del artículo 236 del Tratado CEE, constituyó en sí misma una auténtica innovación. A pesar de ello, los Estados miembros manifestaron una gran resistencia a un cambio cualitativo desde el punto de vista institucional, lo que resulta de especial significación si se contrasta con el contenido de la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983⁷, con el Proyecto de Tratado de la Unión Europea elaborado por el Parlamento Europeo en 1984⁸ o con el Informe del Comité Doodge presentado en el Consejo Europeo de Bruselas en marzo de 1985⁹. Así, en el contexto del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986¹⁰, se procedió, por un lado, a la adecuación de los Tratados comunitarios pero prevaleció el mantenimiento del carácter puramente formal de su unicidad, resaltándose la agrupación, bajo un mismo título

5. DO 150, de 1 de octubre de 1964.

6. Decisión del Consejo 76/787/CECA, CEE, EURATOM, de 20 de septiembre de 1976, DO L 278, de 8 de octubre 1976, modificada por la Decisión del Consejo de 25 de junio y de 23 de septiembre de 2002, DO L283, de 21 de octubre 2002.

7. Bulletin CE 2/1986, p.7 y ss.

8. DO C77, de 19 de marzo 1984.

9. Bulletin CE 7/1985, p. 15 y ss.

10. DO L169, de 29 de junio de 1987.

lo, de dos acciones que, aunque distintas –la comunitaria y la cooperación política–, resultaban indisociables¹¹. Por otro lado, el Acta Única contenía cláusulas de referencia para una próxima reforma (Art. 20 y 30), que constituirían el punto de partida para la Conferencia que habría de preparar el Tratado de Maastricht.

A partir del Acta Única Europea, la dinámica de las revisiones puntuales se substituyó por un proceso de reformas gradual y permanente, de modo que no ha cesado de haber Conferencias Intergubernamentales desde 1990. Apenas concluida en 1992 la importante reforma de Maastricht, se abrió en 1996 una nueva Conferencia en Ámsterdam que cerraba los flecos de la anterior. Ésta a su vez dejaba nuevas cuestiones que debieron tratarse en la conferencia intergubernamental del año 2000 en Niza, y que abrieron el camino al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Tratado CpE), firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno el 29 de octubre de 2004¹².

En el marco de las dos Conferencias Intergubernamentales de 1991, sobre la unión económica y sobre la unión política, los entonces doce Estados miembros siguieron la misma línea iniciada con el Acta Única Europea, y ya no se discutió, por ejemplo, la opción de la conclusión de un nuevo tratado por una vía distinta a la predeterminada en el texto comunitario. Los Estados miembros se inspiraron directamente en el Acta Única Europea y razonaron en los mismos términos intergubernamentales, lo que

11. Vid., Glaesner, H.J., “L’Acte Unique Européen”, *Revue du Marché Commun*, Núm.2998/1986, pp.307-321; Jacqué, J.P., “L’Acte Unique Européen”, *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, Núm.4/1986, pp. 575-611, p. 583-586; Ruyt, J.de, *L’Acte Unique Européen*, Editions de l’Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1989, p.85-87.

12. DO C310, de 16 de diciembre de 2004.

habría de llevar a la convocatoria de la Conferencia y a la adopción del Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992¹³. En esta ocasión la cuestión de la estructura del Tratado de revisión se planteó con mayor urgencia. Como es sabido, la estructura del templo griego con la que se suele identificar la articulación de la Unión Europea y la configuración de los pilares fue la solución que ofreció la presidencia luxemburguesa desde su primer non paper de abril 1991¹⁴ y la que finalmente se adoptó en el Tratado de la Unión Europea, en perjuicio de la estructura más unitaria y ortodoxa preferida por la presidencia holandesa¹⁵. Al menos por su enfoque, Maastricht constituyó un punto de inflexión en el proceso de integración europeo, tanto por la articulación del Tratado y de la Unión Europea sobre el sistema de los pilares comunitario e intergubernamentales (los actuales ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Cooperación Policial y

13. DO C191, de 29 de julio de 1992. *Vid.*, Cloos, J.-Reinesch, G.-Vignes, D.-Weyland, J., *Le Traité de Maastricht. Genese, analyse, commentaires*, Bruylant, Bruxelles, 1993; Constantinesco, V., “La structure du Traité instituant l’Union Européenne. Les dispositions communes et finales. Les nouvelles compétences”, *Cahiers de Droit Européen*, Núm. 3-4/1993, pp.251-284; Dehousse, R. (Dir), *Europe after Maastricht. An ever closer Union?*, C.H.Beck, Munich, 1994; Fonseca Morillo, F.-Martín Burgos, J.A., “La Unión Europea: Génesis de Maastricht”, *Revista de Instituciones Europeas*, Núm. 2/1992, pp.517-561; Maillet, P.(Dir), *Trois défis de Maastricht. Convergence, cohésion, subsidiarité*, Éditions L’Harmattan, Paris, 199; Mangas Martín, A., “El Tratado de la Unión Europea. Análisis de su estructura”, *Gaceta Jurídica de la CE*, Núm. D-17/1992, pp.13-62; Monar, J.-Ungerer, W.-Wessels, W. (Ed.), *The Maastricht Treaty on European Union. Legal Complexity and Political Dynamic*, College of Europe-Institut für Europäische Politik, European Interuniversity Press, Brussels, 1993; VVAA, *L’union Européenne après Maastricht*, Journée d’études, Groupe d’Études Politiques Européennes, Institut d’Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1992.

14. Agence Europe nº 1709/1710, de 3 de mayo 1991.

15. Agence Europe, nº 1733/1734, de 3 de diciembre 1991.

Judicial en materia Penal), como por los desarrollos que conllevó respecto a la unión económica y monetaria y al establecimiento de la ciudadanía de la Unión. Los redactores del Tratado sin embargo no consideraron este proceso cerrado e incluyeron, en su artículo N2 y en los artículos relativos a la codecisión (Art. 189B), otra referencia a una próxima reforma.

La nueva reforma de los Tratados que se emprendió en 1996 se planteó desde una nueva perspectiva, la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Centro y del Este de Europa. Este hecho constituía, en aquel momento, un factor determinante en la revisión del derecho originario, en la medida en que, para controlar el impacto de una ampliación de tal magnitud, era necesario, como ya señaló el Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994, “*la creación de las condiciones institucionales que permitan garantizar el funcionamiento correcto de la Unión*”¹⁶. Por este motivo, el Consejo Europeo de Corfú supeditó el inicio de las negociaciones de la futura adhesión a los resultados de la Conferencia Intergubernamental de revisión¹⁷.

16. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 24 y 25 de junio de 1994, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/00150.ES4.htm

17. A este respecto, en diciembre de 1995 el Consejo Europeo de Madrid (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 15 y 16 de diciembre de 1995, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/0400-C.ES5.htm) ya había invitado a la Comisión a que le sometiera la evaluación de las peticiones de adhesión de los países candidatos una vez finalizada la reforma entonces en curso y le había encargado un análisis detallado de las consecuencias de la ampliación. Este informe, conocido como la Agenda 2000, así como los dictámenes de cada una de las solicitudes de adhesión, con excepción de las de Turquía (1989), Malta y Chipre (1993) fueron presentadas por la Comisión el 16 de julio de 1997. Comunicación de la Comisión de 15 de julio 1997, Vol. I: “Agenda 2000: Pour Une Unión plus forte et plus large”, COM (97) 2000/I final; Vol.II: “Agenda 2000: Le défi de l’enlargissement”, COM (97)2000/II final.

De este modo, el 29 de marzo de 1996 se abrió en Turín la Conferencia Intergubernamental que debía establecer las bases para el funcionamiento de una futura Unión Europea con veinticinco o más Estados miembros, y se le atribuyó el mandato de abordar cuestiones tales como la reforma institucional de la Unión, la adecuación de las instituciones con vistas a la futura ampliación, el reforzamiento de la capacidad de la Unión en el terreno de las relaciones internacionales y el acercamiento de la Unión a sus ciudadanos¹⁸.

Sin embargo, el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997¹⁹, no dio una respuesta suficiente a las exigencias de reforma institucional de la Unión Europea. Las cuestiones que resultaban más sensibles a los intereses de los quince Estados miembros permanecieron abiertas y la Conferencia se limitó, en el ámbito institucional, a la adopción en el último minuto, en la noche del 17 al 18 de junio de 1997, de un “Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación

18. Sobre el desarrollo de los trabajos de la Conferencia de Ámsterdam, Vid., *Le Traité d'Amsterdam: Réalités et Perspectives*, Travaux du Colloque des Universités de Paris I, Paris II et Bordeaux IV, tenu à Paris les 27 et 28 février 1998, Etudes de Droit des Communautés Européennes, Pédone, Paris, 1999; Díez de Velasco, M. (Ed.), *La Unión Europea tras la reforma*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 2000; Faraminan Gilbert, J.M. (Coord.), *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Ed. Comares, Granada, 2000; Mangas Martín, A., “La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 3/1998, pp. 7-40; Olesti Rayo, A. (Coord.), *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Ámsterdam*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000; Oreja Aguirre, M. (Dir.), *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*, McGraw Hill, Madrid, 1998; Roldán Barbero, J., “El sistema institucional: El nuevo y el pendiente”, *Noticias de la Unión Europea*, Núm. 186/2000, pp. 9-22.

19. DO C340, de 10 de noviembre de 1997

de la Unión Europea”²⁰, que remite las cuestiones relativas a la composición de la Comisión y a la ponderación de los votos en el seno del Consejo a una próxima Conferencia. Este Protocolo implicaba, por tanto, el reexamen de las disposiciones institucionales de los Tratados antes de la adhesión de los nuevos miembros. Se previó, de acuerdo con el mismo, la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental al menos un año antes de que la Unión Europea alcanzara los veinte miembros.

Entretanto, sobre la base de las recomendaciones de la Comisión, el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997²¹ decidió lanzar un proceso global de ampliación que comprendía una Conferencia Europea, como foro multilateral de consulta política, y las negociaciones bilaterales con cada uno de los Estados candidatos. El mismo Consejo Europeo decidió el inicio del proceso de adhesión con diez de los países de Europa Central y Oriental y Chipre el 30 de marzo de 1998, y convino en convocar para la primavera de 1998 las negociaciones con Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia. Más adelante, el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999²² decidió abrir la negociación con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta en febrero de 2000, y conferir a Turquía el estatuto oficial, por el momento, de país candidato.

20. *Vid.*, Mangas Martín, A., (Ed.), *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 9a edición, Tecnos, Madrid, 2001, p. 426.

21. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 12 y 13 de diciembre de 1997, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/00400.ES7.htm

22. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 1999, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/00300-r1.es9.htm

Una vez en marcha los mecanismos necesarios para la adhesión de los Estados candidatos, había llegado el momento de que los Estados miembros concretaran los compromisos suscritos en el Tratado de Ámsterdam. Así, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999²³ adoptó la decisión de convocar una nueva Conferencia Intergubernamental con el mandato de “*resolver las cuestiones institucionales no resueltas en Ámsterdam y que necesiten esclarecerse antes de la ampliación*”. Entre ellas se mencionaban la “*magnitud y composición de la Comisión Europea; la ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría; umbral para decisiones por mayoría cualificada)*; la cuestión de la posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo. Podrían tratarse además otras modificaciones necesarias de los Tratados, en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con la citada temática y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Ámsterdam”.

Dicha decisión fue confirmada por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre 1999²⁴, que concretó el mandato de la Conferencia Intergubernamental a la luz del informe presentado por la Presidencia finlandesa²⁵, siendo las principales cuestiones a tratar “*el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la posible extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo, así como otras modificaciones necesi-*

23. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 3 y 4 de junio de 1999, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/kolnes.htm

24. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 1999, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/00300-r1.es9.htm

25. *Des institutions efficaces après l'élargissement*, Documento del Consejo 13636/99 de 7 de diciembre de 1999.

rias de los Tratados”. La cuestión esencial, que hubiera debido ser el centro de atención de la conferencia intergubernamental de Ámsterdam en 1997 y que lo fue, de hecho, de la de Niza en el 2000, seguía siendo como mantener el equilibrio y la eficiencia del sistema institucional de la Unión Europea ante la adhesión potencial de doce nuevos Estados, a menos que no se produjeran importantes cambios en su funcionamiento²⁶.

La nueva Conferencia Intergubernamental se abrió formalmente en enero de 2000, con el objetivo de lograr un acuerdo antes de finales de este año²⁷. El Tratado fue firmado en la Cumbre de Niza por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros el 26 de febrero 2001²⁸, y entró en vigor, después de diversas vicisitudes, el 1 de febrero 2003. De acuerdo con su “Declaración

26. Vid. , Dehaene, J.L.- von Weizsum Acker, R.-Simon, D., *The Institutional Implications of Enlargement: Report to the European Commission*, Núm.6/1999 en <http://www.europa.eu.int/igc2000/repoct99en.pdf>; Fischer, J. *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*, Conferencia en la Humboldt University de Berlin (12 Mayo 2000) en <http://www.iue.it/RSC/pdf/J.%20FISCHER%20text%20.pdf>.

27. Sobre el desarrollo de la conferencia de Niza, Vid., Andrés Sáenz de Santamaría, M.P., “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, Núm.211/2001, p. 11-30; Andres Saenz de Santamaría, M.P.-Mangas Martín, A.-Marino Menéndez, F. y otros, *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Ed. Colex, Madrid, 2002; Constantinesco, V., -Gautier, Y.- Simon, D.(Dir.), *Le Traite de Nice. Premières analyses*, Presses Universitaires de Starsbourg, 2001, pp.11-74; Guitérrez Espada, C., “Una reforma difícil pero productiva: La revisión institucional en el Tratado de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm.9/2001, pp. 27-76; Olesti Rayo, A., “Las modificaciones institucionales en el Tratado de Niza”, *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, Núm. 7-8/2001, pp. 14-26; Védrine, H., “Sommet de Nice: Chronologie et bilan des negotiations”, Observatoire Social Européen, <http://www.cigin-fo.net/fr/default.htm>

28. DO C80, de 10 de marzo 2001.

23 relativa al futuro de la Unión Europea”²⁹, éste hubiera debido ser el Tratado que, primero, abriera el proceso de ampliación a los nuevos Estados miembros y, segundo, culminara los cambios institucionales necesarios para poner en marcha una Unión Europea con veinticinco o más Estados miembros.

Por un lado, la adhesión de los nuevos Estados miembros se concretó con la firma del Tratado de adhesión de Atenas el 16 de abril 2003³⁰ y su entrada en vigor el 1 de mayo de 2004³¹. A este respecto, debe recordarse que, tal y como se previó en el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002³², son diez y no doce los Estados que finalmente se han incorporado a la Unión Europea en esta fecha (Polonia, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Chipre y Malta). Bulgaria y Rumanía continúan negociando su adhesión, que puede hacerse efectiva en 2007³³. Esta nueva situación exigió que el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002³⁴ asumiera la adaptación de las previsiones de Niza.

Por otro lado, la premura de las nuevas adhesiones llevó a la Conferencia Intergubernamental de 2000 a adoptar una solu-

29. *Vid.*, Mangas Martín, A., (Ed.), *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 10a edición, Tecnos, Madrid, 2001, p. 420.

30. *DO* L236, de 23 de septiembre de 2003 y *DO* C227E, de 23 de septiembre de 2003.

31. En España, la ratificación ha sido autorizada por las Cortes por Ley Orgánica 12/2003, de 24 de octubre 2003 (*BOE* de 27 de octubre de 2003).

32. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 12 y 13 de diciembre de 2002, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/73843.pdf

33. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/8320.pdf

34. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 24 y 25 de octubre de 2002, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/73460.pdf

ción que puede calificarse “de mínimos” en lo que se refiere a los vacíos institucionales existentes. Más allá de la reforma del sistema jurisdiccional y de una nueva redacción de las disposiciones relativas a las cooperaciones reforzadas, en el ámbito institucional el Tratado de Niza resulta a todas luces insuficiente. La incorporación de un “Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea”³⁵, además de la “Declaración 20 relativa a la ampliación de la Unión Europea”³⁶ y la “Declaración 21 relativa a la mayoría cualificada y al número de votos para constituir las minorías de bloqueo en una Unión Europea ampliada”³⁷, en las que se recogen los principios y métodos para la fijación del reparto de escaños del Parlamento Europeo, la composición de la Comisión, la definición de la mayoría cualificada y la minoría de bloqueo en el Consejo, no resuelven en todas sus dimensiones el reto institucional planteado. Desde esta perspectiva, las modificaciones abordadas en Niza fueron las mínimas indispensables para permitir avanzar en el proceso de integración europea en el nuevo contexto que abría el proceso de adhesión. Se trataba, en definitiva, de “ajustes dentro del modelo vigente”³⁸.

35. *Vid.*, Mangas Martín, A., (Ed.), *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 10a edición, Tecnos, Madrid, 2003, p. 408.

36. *Ibid.*, p. 413.

37. *Ibid.*, p.415.

38. Andrés Sáenz de Santamaría, M.P., “El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?”, en Albertí Rovira, E., *El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 131-201, p. 133. *Vid.*, también Mangas Martín, A., “Los equilibrios institucionales globales tras el Tratado de Niza”, *Cursos de derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 2001, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2002, pp. 245-284; Gutiérrez Espada, C., “Una reforma difícil pero productiva: La revisión institucional en

2. El proceso de revisión del Tratado de Niza

Parece obvio que el Tratado de Niza no logró plenamente el segundo de los objetivos mencionados, la culminación de los cambios institucionales que exigía una Unión Europea con veinticinco Estados miembros. Se consiguieron algunos avances importantes, pero en conjunto, los resultados de la Conferencia Intergubernamental fueron inferiores a los que se esperaban.

De hecho, el punto 7 de la “Declaración 23 relativa al futuro de la Unión”, aneja al Tratado de Niza ya dejaba esta expectativa abierta, al prever para el 2004 la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental para tratar las cuestiones relativas a una delimitación más precisa de las competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros, conforme al principio de la subsidiariedad; el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales proclamada en Niza; la simplificación de los Tratados para hacerlos más legibles y más claros; y el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Una agenda post-Niza que claramente confirmaba la inquietud sobre el futuro institucional de una Unión Europea ampliada, y que exigía plantear temas tan importantes y diversos como el reforzamiento de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo, la designación del Presidente de la Comisión, la elección de los diputados europeos, la ampliación de la codecisión, el acceso a los documentos del Consejo y la publicidad de sus sesiones, el equilibrio y el control mutuo entre las Instituciones; la extensión del recurso a la mayoría cualificada, la simplificación del procedimiento de codecisión, la rotación semestral de la Presidencia de la Unión, la estructura de

el Tratado de Niza”, *op.cit.*, pp. 27-76; Andrés Sáenz de Santamaría, M.P., “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, *op.cit.* pp.11-30; Olesti Rayo, A., “Las modificaciones institucionales en el Tratado de Niza”, *op.cit.*, pp. 14-26.

las distintas formaciones del Consejo, la coherencia de la política exterior europea, y el papel del Alto Representante, entre otras.

Los aspectos que debería tratar esta nueva Conferencia se concretaron finalmente en el seno del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001³⁹, cuya Declaración sobre el futuro de la Unión se cuestiona acerca de *“cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales”* y por los *“medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las Instituciones en una Unión de unos treinta Estados miembros”*. Ante estos retos, la Declaración de Laeken acaba por preguntarse *“si esta simplificación y reorganización no debieran conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional.”*, y de ser así, *“¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores que la Unión profesa, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?”*. Todo ello supone, como indica la Prof. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, una *“transformación cualitativa de los términos del debate”*, consecuencia inherente de las cuestiones tratadas⁴⁰.

Por otro lado, un elemento importante en este proceso fue la forma de llevar a cabo la revisión del Tratado de Niza. En esta ocasión, se optó, más allá de la intervención de las instituciones y de la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental tal y como dispone el artículo 48 del Tratado UE, por un procedimiento híbrido que garantizara una mayor transparencia y una mayor par-

39. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2001, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf

40. Andrés Sáenz de Santamaría, M.P., “Hacia una Constitución Europea: Un balance de los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm.6/2004, pp. 203-225, p. 204.

ticipación de la ciudadanía europea. Así, para la preparación de esta importante reforma, fijados los términos del debate por el Tratado de Niza, el Consejo Europeo de Laeken encargó el estudio de todas las cuestiones pendientes a una “Convención sobre el futuro de Europa”, presidida por el Sr. Giscard d’Estaing, ex presidente de la República francesa, acompañado de los Vice-presidentes Sr. Dehaene y Sr. Amato, respectivamente, ex primer ministro belga y ex presidente del Consejo de Ministros italiano.

El método, aunque original, no era tampoco nuevo ya que se había utilizado con éxito para la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada por los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión el 7 de diciembre de 2000⁴¹. En aquella ocasión, la denominada “Convención”, instituida por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999⁴², estuvo compuesta, lejos del modelo tradicional hasta entonces empleado en la Unión Europea, por quince representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, dieciséis miembros del Parlamento Europeo, treinta miembros de los Parlamentos nacionales, y un representante de la Presidencia de la Comisión. También participaron dos representantes del Consejo de Europa y dos del Tribunal de Justicia. La inexistencia de delegaciones organizadas por los Estados miembros, y el doble carácter (como representantes de los ejecutivos y representantes de los parlamentos / representantes de las instituciones europeas y representantes de las instituciones nacionales) dotaba a la Convención de una especial legitimidad.

41. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *DO* C364, de 18 de diciembre de 2000.

42. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 3 y 4 de junio de 1999, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/kolnes.htm

Utilizando el mismo modelo, la “Convención sobre el futuro de Europa” se abrió en marzo de 2002 y estuvo compuesta por ciento cinco miembros distribuidos en cuatro categorías: Quince representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros (uno por Estado miembro), treinta representantes de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (dos por Estado miembro), dieciséis representantes del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión), doce representantes de los gobiernos de los Estados candidatos a la adhesión (uno por Estado candidato) y veinticuatro representantes de los Parlamentos nacionales de los Estados candidatos (dos por Estado candidato).

La Convención tenía un carácter preparatorio, siendo su mandato el de “*examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles*”. El mandato otorgado a la Convención, por tanto, no era en puridad el de preparar un proyecto de Tratado de revisión, sino el de elaborar un documento final, una especie de síntesis de reflexiones y propuestas⁴³, que en el fondo no iba a tener ni mayor ni menor peso que las reflexiones que pudieran elaborarse en el ámbito nacional y que en cualquier caso habría de someterse a la decisión final de los ejecutivos de los Estados miembros.

El modo interno de funcionamiento de la Convención y su propia composición incorporaron, al menos, un gran cambio. En

43. Sobre el desarrollo de los trabajos de la Convención, *Vid.*, Andrés Sáenz de Santamaría, M.P., “Hacia una Constitución Europea: Balance de los trabajos de la Convención”, *Op.cit.* Sobre las distintas propuestas políticas que se formularon a la Convención, *Vid.*, Cienfuegos Mateo, M., “La naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm.66/2003, pp.67-145, en pp.102-125.

efecto, permitió una mayor participación de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, que tuvieron la posibilidad de influir directamente en el proceso de redacción del texto de revisión⁴⁴; un elemento que, por el aporte de legitimidad que supone, bien pudiera facilitar, en algún caso, la ratificación futura del Tratado por los Estados miembros. Del mismo modo la participación de observadores, tales como los representantes de las regiones o de algunos actores sociales, podría ir en el mismo sentido.

No obstante, también es cierto que la utilización del método de la Convención para la que es tal vez la revisión más importan-

44. En el caso del Parlamento Europeo, su actividad ha sido intensa a lo largo de los trabajos de la Convención. *Vid.*, Resolución de 23 de octubre 2002, Informe Duff sobre el impacto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su futuro estatuto (DO C300E, de 11 de diciembre 2003); Resolución de 29 de noviembre 2001, Informe Leinen/Méndez de Vigo sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión (DO C153E, de 27 de junio 2002); Resolución de 25 de octubre 2001, Informe Poos sobre la reforma del Consejo (DO C112E, de 9 de mayo 2002); Resolución de 14 de marzo 2002, Informe Carnero González sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea (DO C47E, de 27 de febrero 2003); Resolución de 7 de febrero 2002, Informe Napolitano sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea (DO C284E, de 21 de noviembre 2002); Resolución de 16 de mayo 2002, Informe Lamassoure sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (DO C180E, de 31 de julio 2003); Resolución de 17 de diciembre 2002, Informe Bourlanges sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea (DO C31E, de 5 de febrero 2004); Resolución de 14 de enero 2003, Informe Napolitano sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (DO C38E, de 12 de febrero 2004); Resolución de 24 de septiembre 2003, Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, y que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG) (DO C77E, de 26 de marzo 2004).

te desde el origen de las Comunidades Europeas puede plantear dudas justificadas respecto a su oportunidad y su efectividad. Entre ellas, puede cuestionarse la adecuación de una estructura tan amplia como la de la Convención para ocuparse del trabajo técnico que representa la simplificación de los Tratados, la delimitación de competencias o la reforma institucional, o la oportunidad y la operatividad de un procedimiento decisonal interno basado en el consenso cuando, de hecho, la revisión de los Tratados se decide por los Estados miembros por unanimidad.

Teniendo en cuenta que la Convención se enfrentaba a la mayor reforma desde 1957, estas limitaciones se manifestaron claramente en el capítulo institucional. La Convención evitó al principio el tratamiento de los temas institucionales más delicados y no creó, por ejemplo, ningún grupo de trabajo específico para esta cuestión. El texto del anteproyecto de Tratado presentado el 28 de octubre 2002⁴⁵ por la Presidencia de la Convención, que incluía una rúbrica sobre las instituciones de la Unión como Título IV de la Parte I del Tratado, permaneció inalterado hasta pocos días antes de la primera sesión plenaria que debía debatir esta cuestión, el 20 y 21 de enero de 2003⁴⁶, en que la Presidencia presentó el primero de los documentos de reflexión sobre el funcionamiento de las instituciones⁴⁷. No fue hasta entonces, cuando la mayoría de los grupos de trabajo ya habían presentado sus informes finales, que se abrió plenamente el debate sobre la base, principalmente, de las propuestas franco-alemanas e his-

45. CONV 369/02, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00369es02.pdf>

46. CONV508/03, <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00508es03.pdf>

47. CONV 477/03, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00477es03.pdf>

pano-británicas⁴⁸, y en menor medida de las propuestas de otros miembros de la Convención⁴⁹.

Las críticas, tanto a la forma como al contenido de la propuesta del Sr. Giscard d'Estaing, propiciaron la elaboración de una nueva versión del proyecto de artículos del Título IV de la Parte I del Tratado, que se hizo pública en abril de 2003⁵⁰ y que se presentó en la sesión plenaria de 15 y 16 de mayo de 2003⁵¹. A lo largo del examen de los artículos de este Título se presentaron

48. CONV 489/03 y CONV 591/03, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00489es03.pdf> y <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00591es03.pdf>. *Vid.*, también, las propuestas de la Comisión, tanto las propugnadas oficialmente (Comunicación de la Comisión sobre “Un proyecto para la Unión Europea” COM(2002)247 final, de 22 de mayo 2002), como la que se articuló, extra-oficialmente, a través del proyecto Penélope, presentado como documento de trabajo, *Vid.*, Mattera, A. (Dir.), “Pénélope”. *Projet de Constitution de l'Union Européenne*, Éditions Clément Juglar, Paris, 2003; Lammoureux, F., “La Constitution ‘Pénélope’: Une refondation pour en finir avec les replatrages”, *Revue du Droit de l'Union Européenne*, Núm.1/2003, pp. 13-37; *Vid.*, también Dehousse, R.-Maurer, A.- Quermonne, J.L.-Schild, J., *La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union Européenne: Une troisième voie franco-allemande?* Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe, Etudes et Recherches Núm. 23, abril 2003, en <http://www.notre-europe.asso.fr/>

49. Entre otras, algunas de las contribuciones se centran en aspectos específicos del sistema institucional: el Consejo (CONV320/02, CONV 522/03, CONV 524/03, CONV 757/03); el Parlamento Europeo (CONV 453/02, CONV 757/03); la Comisión (CONV 476/03, CONV 496/03, CONV 506/03, CONV 664/03, CONV 705/03); o la presidencia de la Unión Europea (CONV 486/03, CONV 492/03). Otras tenían un carácter más general (CONV 452/02, CONV 485/03, CONV 488/03, CONV 493/03, CONV 493/03, CONV 487/1/03 Rev.1, CONV 507/03, CONV 538/03, CONV 549/03, CONV 589/03, CONV 590/03, CONV 680/03, CONV 604/03, CONV 697/03, CONV 719/03, CONV 737/03, CONV 740/03, CONV 790/2003) en <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES&Content=>

50. CONV 691/03, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00691es03.pdf>

gran cantidad de enmiendas, lo que puso de manifiesto la dificultad de la negociación⁵². Debido a ello, las disposiciones institucionales fueron las únicas que se sometieron, en las sesiones plenarias de 30 y 31 de mayo 2003, y de 5 y 6 de junio de 2003⁵³, a la apreciación de los miembros de la Convención sin cambio alguno respecto a las versiones anteriores. En la sesión plenaria de 11 y 13 de junio la Presidencia de la Convención sometió una nueva versión del Título IV, revisada a la luz de las enmiendas, de las consultas y de los compromisos a los que se había llegado⁵⁴. Ésta sería la que incorporaría el texto adoptado por consenso por la Convención entre junio y julio de 2003⁵⁵, y la que se presentaría ante el Consejo Europeo de Tesalónica el 20 de junio de 2003⁵⁶ y posteriormente ante el Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003⁵⁷.

Una vez concluidos los trabajos de la Convención, la Conferencia Intergubernamental se abrió el 4 de octubre 2003, bajo presiden-

51. CONV 748/03, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00748es03.pdf>

52. *Vid.*, sobre el *iter* de la elaboración de este Título IV y sobre la reacción de las instituciones, Andrés Sáenz de Santamaría, M.P., “El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Mas legitimidad, eficacia y visibilidad?, *Op.cit.*, pp.148-158.

53. CONV 783/03 y CONV 798/03, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00783es03.pdf> y <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00798es03.pdf>

54. CONV 814/03, CONV 797/03 y CONV 797/1/03 Rev.1, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00814es03.pdf> y <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00797es03.pdf>

55. CONV 850/03, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00850es03.pdf>

56. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de 20 de junio 2003, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/76282.pdf

57. El texto final del proyecto apareció publicado en el *DO* C169, de 18 de julio 2003.

cia italiana. No obstante, diversas razones dificultaron el desarrollo de las negociaciones: la intransigencia de Polonia y España, que rechazaron cualquier concesión a Alemania y a Francia respecto al sistema de votación en el seno del Consejo⁵⁸; los importantes desacuerdos políticos en el seno del ECOFIN respecto a los procedimientos para la coordinación de las políticas macroeconómicas y su incidencia en los países de la cohesión⁵⁹; y la ambivalencia en las posiciones de Estados miembros tan significativos como Francia y el Reino Unido⁶⁰; a ello hay que añadir la falta de previsión del Presidente de la Convención, Sr. Giscard d'Estaing, en la articulación de suficiente apoyo político a su propuesta y la falta de liderazgo por parte del Presidente del Consejo de Ministros italiano, Sr. Berlusconi, para dirigir este proceso en el momento en que Italia ejercía la Presidencia de la Unión Europea.

Los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron a su vez en Bruselas el 12 y 13 de diciembre de 2003, abandonando este Consejo Europeo sin lograr ningún acuerdo sobre el nuevo reparto de poder en la Unión Europea, y las negociaciones se dieron por fracasadas⁶¹. La Conferencia, sin embargo, no se dio por clausurada, y solo se suspendió. Finalmente, y tras un corto periodo de letargo, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron en el

58. *Vid.*, CIG 4/1/03 y CIG 50/03.

59. *Vid.*, Jones, E., "Competing models for Europe's constitutional debate: the basics", *The Journal of European Affairs*, Vol.2, Núm.1/2004, pp. 8-20 (<http://www.eupolicynetwork.org.uk/JEA2-1.pdf>)

60. *Vid.*, Jones, E., "Competing models for Europe's constitutional debate: the basics", *op.cit.*, pp. 8-20; Dehousse, F.- Coussens, W.- Garcia, J.-Van Den Brule, *The results of the Intergovernmental Conference. An assessment in the light of the Convention's Draft*, en http://www.irri-kiib.be/papers/result_IGC18082004.pdf

61. Conclusiones de la Presidencia y Declaración del Presidente. Consejo Europeo de 12 y 13 de diciembre de 2003, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/79657.pdf

Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo 2004⁶² “*su compromiso de alcanzar un acuerdo sobre el Tratado Constitucional*”, y decidieron reabrir las negociaciones formales para que el acuerdo pudiera cerrarse antes de las elecciones al Parlamento Europeo o antes del Consejo Europeo de 17 y 18 de junio 2004. La Conferencia Intergubernamental finalizó sus trabajos el 18 de junio de 2004, aún bajo presidencia irlandesa⁶³, con un acuerdo de conjunto sobre el texto, y el Tratado por el que se establece una Constitución por Europa (Tratado CpE) pudo firmarse el 29 de octubre de 2004⁶⁴.

El nuevo Tratado⁶⁵ consta de 448 artículos estructurados en cuatro Partes a través de los que se definen, en un intento de re-

62. Conclusiones de la Presidencia y Declaración del Presidente. Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2004, http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/79704.pdf

63. *Vid.*, CIG 50/03, CIG 81/04 y CIG 85/04. La versión consolidada del Tratado se encuentra en el documento CIG 87/04. Los protocolos anexos al Tratado se encuentran en el documento CIG 87/04 ADD 1, y las declaraciones anexas al acta final de la Conferencia en el documento CIG 87/04 ADD2.

64. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas 29 de octubre 2004, CIG 87/2/04 Rev.2, publicado en DO C310, de 16 de diciembre 2004.

65. Entre otros, *Vid.*, Andrés Sáenz de Santamaría, M.P., “El sistema institucional en la Constitución Europea: Mas legitimidad, eficacia y visibilidad?”, *Op.cit.*, pp.131-201; Classen, C.D., “The Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: A contribution to the improvement of transparency, proximity and efficiency of the European Union”, *German Yearbook of International Law*, Vol.46/2003, pp. 323-352; De Schutter, O.-Nihoul, P. (Coord.), *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, De Boeck & Larcier, Bruxelles, 2004; De Witte, B., *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, European University Institute-Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, 2003; Gutiérrez Espada, C., “La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención”, *Revista de Derecho Comunita-*

ordenar y simplificar el derecho vigente, los objetivos, los medios y el funcionamiento de la Unión Europea. La Parte Primera contiene los objetivos, los valores y los principios relativos al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, así como las disposiciones institucionales básicas. La Parte Segunda incorpora al Tratado la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su versión de Niza pero con las adaptaciones necesarias respecto a su ámbito de aplicación y a la interpretación de su contenido. La Parte Tercera recoge las disposiciones relativas a las políticas comunes y al funcionamiento de las instituciones de la Unión enunciadas en la Parte Primera;

rio Europeo, Núm.16/2003, pp. 897-941; Kokkot, J.-Ruth, A., “The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Question?”, *Common Market Law Review*, Vol. 40/2003, p. 1315-1345.; Lenaerts, K.-Gerard, D., “The structure of the Union according to the Constitution for Europe: The emperor is getting dressed”, *European Law Review*, Vol.29/2004, pp. 289-322; Lenaerts, K.-Desomer, M., “New models of Constitution-making in Europe: The quest for legitimacy”, *Common Market Law Review*, Vol. 39/2002, p.1217 y ss.; Mangas Martín, A., “El método comunitario: La reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional”, *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 4/2004, en www.iustel.com/revistas/detalle_revista.asp?id_revistas=13&id_noticia=2569&id_categoria=40; Martínez Sierra, J.M., “El debate constitucional europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm.113/2001, pp. 193-221; Mattera, A. (Dir.), “Pénélope”. *Projet de Constitution de l’Union Européenne*, *Op.cit.*; Mattera, A., “Les zones d’ombre du projet de Constitution dans l’architecture institutionnel de l’Union”, *Revue de Droit de l’Union Européenne*, Núm.1/2003, pp. 5-12; Monjal, P.-Y., “Le projet de traité établissant une Constitution pour l’Europe: Quels fondements théoriques pour le droit constitutionnel de l’Union Européenne?”, *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, Núm.3/2004, pp. 443-475; Shaw, J., “Reflections on the draft Treaty establishing a constitution for Europe”, *The Journal of European Affairs*, Vol.1, Núm.2/2003, pp.6-9; Temple Lang, J., “The main issues after the Convention on the Constitutional Treaty for Europe”, *Fordham International Law Journal*, Vol.27, Núm.2/2004, pp.544-589.

finalmente, la Parte Cuarta recoge las disposiciones generales y finales y se refiere esencialmente a la derogación de los Tratados de la Unión Europea, de la Comunidad Europea y de las Actas de Adhesión, la sucesión y la continuidad jurídica de la Unión Europea y la Comunidad Europea por la nueva Unión Europea, a la aplicación territorial del Tratado, y a sus procedimientos de revisión, ratificación y entrada en vigor, así como a las versiones auténticas del Tratado constitucional. Además, el Tratado comprende dos anejos (relativos, uno a la lista de productos objeto de la política agrícola común, y el otro a la lista de los países y territorios de ultramar), treinta y seis Protocolos, de los cuales ocho son nuevos respecto a los Tratados anteriores⁶⁶ y cuarenta y nueve Declaraciones (treinta de ellas relativas a las disposiciones del tratado, diez de ellas relativas a los protocolos anejos, y ocho de ellas anejas al Acta Final)

66. Sobre determinadas suposiciones transitorias aplicables a las instituciones, sobre el Eurogrupo, sobre las modificaciones del Tratado Euratom, sobre la cooperación estructurada permanente en materia de defensa, sobre la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, sobre las disposiciones aplicables de las Actas de Adhesión anteriores a la última ampliación, sobre las disposiciones aplicables del Acta de Adhesión de 2003 y sobre los actos y Tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea.