

Nº: 2.544/2004

**SEÑORES:**

Rubio Llorente, Presidente  
Lavilla Alsina  
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer  
Arozamena Sierra  
De Mateo Lage  
Sánchez del Corral y del Río  
Manzanares Samaniego  
Vizcaíno Márquez  
Martín Oviedo, Secretario General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2004, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“El Consejo de Estado, en cumplimiento de la Orden de V.E. de 30 de septiembre de 2004 (registro de entrada del día 1 de octubre), ha examinado el expediente relativo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Resulta de antecedentes:

**Primero.-** En la Conferencia Intergubernamental de Niza del año 2000 se adoptó una Declaración relativa al futuro de la Unión previendo un debate en el que, con la finalidad de mejorar y supervisar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones para aproximarlas a los ciudadanos de los Estados miembros, se tratarían temas como la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, el estatuto a otorgar a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, el papel de los Parlamentos nacionales en la construcción europea y la preparación de la arquitectura institucional de la Unión para la ampliación.

La Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001, realizada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, decidió convocar una Convención para examinar las cuestiones esenciales del futuro de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles. El 18 de julio de 2003 el Presidente de la Convención entregó al Presidente del Consejo Europeo el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. El 18 de junio de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros alcanzaron un acuerdo sobre el texto del Tratado que será firmado el 29 de octubre en Roma.

El Tratado se inicia con un preámbulo (que reconoce la inspiración en “la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho”), se estructura en cuatro Partes (divididas en títulos y en capítulos y, a veces, en secciones) y consta de 448 artículos. Cuenta con treinta y seis Protocolos y dos Anexos. El Acta final recoge cuarenta y ocho Declaraciones.

#### A. EL TRATADO

El Tratado se estructura del siguiente modo:

PARTE I. Comprende los artículos I-1 a I-60, agrupados en nueve títulos que contienen los principios generales de la nueva Unión.

El artículo I-1, primero del Título I, afirma que la Constitución nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes, que coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y que ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le atribuyan. Declara que la Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común.

El artículo I-2 reconoce que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, y declara que son valores comunes a los Estados miembros, en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

El artículo I-3, relativo a los objetivos de la Unión, indica que su finalidad es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos y que ofrece a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado en el que la competencia sea libre y no esté falseada. También determina que la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. A continuación se refiere a la promoción del progreso científico y técnico, al fomento de la justicia y protección social, de la igualdad entre mujeres y hombres, de la solidaridad entre las generaciones y de la protección de los derechos del niño, así como al fomento de la cohesión económica, social y territorial y de la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. Recoge asimismo sus objetivos en sus relaciones con el resto del mundo (paz, seguridad, desarrollo sostenible, solidaridad, erradicación de la pobreza, protección de los derechos humanos, entre otros).

El artículo I-4 expresa las libertades básicas del mercado interior y la prohibición de toda discriminación por razón de nacionalidad.

El artículo I-5 afirma que la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos y también en lo referente a la autonomía local y regional. Igualmente respetará

las funciones esenciales de los Estados, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. El apartado 2 reconoce el principio de cooperación leal de la Unión y los Estados miembros.

El artículo I-6, bajo la rúbrica “Derecho de la Unión”, establece que la Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros. Ha de destacarse que la Declaración relativa a este artículo expresa que la “Conferencia hace constar que el artículo I-6 refleja la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia”.

El artículo I-7 declara que la Unión tiene personalidad jurídica. El artículo I-8 se refiere a los símbolos de la Unión (bandera, himno, divisa, moneda y día de Europa).

El Título II, relativo a los Derechos Fundamentales y de Ciudadanía de la Unión, comprende los artículos I-9 y I-10. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II y prevé su adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, expresando que dicha adhesión “no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución”. Declara que los derechos fundamentales que garantiza el citado Convenio y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales. La Declaración relativa al apartado 2 del artículo I-9 determina que la Conferencia conviene en que la adhesión al citado Convenio debería realizarse de manera que se preserven las especificidades del ordenamiento jurídico de la Unión y toma nota de que existe un diálogo regular entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que podrá fortalecerse con la adhesión.

El artículo I-10 reconoce la ciudadanía de la Unión (que se añade a la nacional sin sustituirla) a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. Seguidamente enumera importantes derechos de los ciudadanos como son los siguientes: circulación y residencia libre en el territorio de los Estados miembros, sufragio activo y pasivo, protección diplomática, petición al Parlamento Europeo, recurso al Defensor del Pueblo Europeo y derecho a dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y a recibir una contestación en esa misma lengua.

El Título III se dedica a las competencias de la Unión (artículos I-11 a I-18). El artículo I-11 recoge los principios fundamentales que rigen la delimitación y ejercicio de las competencias:

a) El principio de atribución que rige la delimitación de competencias y en cuya virtud la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

b) Según el principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (en cualquiera de los niveles central, regional y local) sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, por la Unión.

c) El principio de proporcionalidad, conforme al cual el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contiene importantes previsiones acerca de la celebración de consultas (a realizar por la Comisión antes de proponer un

texto legislativo europeo teniendo en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas) y de la comunicación de proyectos de actos legislativos europeos a los Parlamentos nacionales y al legislador de la Unión. Tales proyectos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Permite a todo Parlamento nacional o Cámara de uno de ellos (el llamado mecanismo de alerta rápida o temprana) dirigir un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad, previa consulta, en su caso, a los Parlamentos regionales con competencias legislativas. Cuando tales dictámenes representen al menos un tercio de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (o un cuarto en caso de materia de cooperación judicial penal o policial), el proyecto deberá volverse a estudiar. Este Protocolo también declara la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad de un acto legislativo europeo interpuestos por un Estado miembro o transmitidos por éste en nombre de su Parlamento nacional o de una Cámara del mismo. El Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos europeos en cuya adopción la Constitución requiere su consulta.

Los artículos siguientes del Título III distinguen tres tipos de competencias, junto a las que se sitúan las relativas a la coordinación de las políticas económicas y de empleo y la política exterior y de seguridad común (artículo I-12). Las categorías de competencias son:

- Competencias exclusivas de la Unión, en cuyo ámbito sólo ésta podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes; los Estados miembros sólo lo podrán hacer si son facultados por la Unión o para aplicar sus actos. El artículo I-13 enumera los ámbitos de competencia exclusiva: unión aduanera, normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común y política comercial común, así como la celebración de un acuerdo internacional en determinadas circunstancias.

- Competencias compartidas con los Estados miembros, en cuyo ámbito la Unión y los Estados podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla. El artículo I-14, que enuncia los ámbitos principales de este tipo de competencia (mercado interior, cohesión económica, social y territorial, medio ambiente, protección de los consumidores, agricultura y pesca con exclusión de los recursos biológicos marinos, espacio de libertad, seguridad y justicia, etc.), comienza indicando que la Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando la Constitución le atribuya una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos I-13 y I-17.

- Competencias para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento. El artículo I-17 se refiere a protección y mejora de la salud humana, industria, cultura, turismo, educación, juventud, deporte y formación profesional, protección civil y cooperación administrativa.

El artículo I-18 contiene una cláusula de flexibilidad según la cual, cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos de la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios al efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

El Título IV trata de las instituciones y órganos de la Unión (artículos I-19 a I-32). El marco institucional de la Unión está formado por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Parlamento Europeo (artículo I-20) ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. También realizará funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en la Constitución. Estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la

Unión en un número que no excederá de setecientos cincuenta, siendo la representación de los ciudadanos decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro y sin que se asigne a ninguno de ellos más de noventa y seis escaños.

El Consejo Europeo se regula en el artículo I-21. Dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y políticas generales. Se pronunciará por consenso, salvo que la Constitución disponga otra cosa. El artículo I-22 crea la figura del Presidente del Consejo Europeo con carácter estable que se elegirá por dicho Consejo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, pudiendo reelegirse una sola vez. Asumirá la representación exterior de la Unión en asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. No podrá ejercer mandato nacional alguno.

El artículo I-23 regula el Consejo de Ministros que ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria y tendrá funciones de definición de políticas y de coordinación. Se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa.

El artículo I-24 se refiere a las formaciones del Consejo de Ministros y concretamente al Consejo de Asuntos Generales y al Consejo de Asuntos Exteriores. Las demás formaciones se establecerán en una decisión europea adoptada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

El artículo I-25 define la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros como “un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Una minoría de bloqueo deberá sumar por lo menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada”. Cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se definirá

como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a los Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión.

El artículo I-26 trata de la Comisión Europea que promoverá el interés general de la Unión, tomará las iniciativas adecuadas con tal fin, velará porque se apliquen la Constitución y las medidas adoptadas por las instituciones en su virtud y supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el Presupuesto y gestionará los programas. Asumirá la representación exterior de la Unión, con excepción de la política exterior y de seguridad común y los demás casos previstos por la Constitución, y adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales. Salvo que la Constitución disponga otra cosa, los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión. La primera Comisión que se nombre con arreglo a la Constitución estará formada por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión; a partir del final de su mandato, estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número. La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo, que podrá votar una moción de censura contra ella. El artículo I-27 regula la elección del Presidente de la Comisión. El Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, le propondrá, por mayoría cualificada, un candidato a dicho cargo. El Parlamento elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. También prevé este artículo que, si se lo pide el Presidente, un miembro de la Comisión presentará su dimisión.

El artículo I-28 se refiere al nuevo Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión que pasará a desempeñar las funciones propias del actual Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores. El Consejo Europeo lo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, pudiendo poner fin a su mandato por el mismo

procedimiento. Será Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión.

El artículo I-29 trata del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Se pronunciará, de conformidad con la Parte III, en los recursos interpuestos por un Estado miembro, una institución o personas físicas o jurídicas y en las cuestiones planteadas con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones.

Los artículos siguientes (I-30 a I-32) regulan otras instituciones (Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas) y órganos consultivos de la Unión (Comité de las Regiones y Comité Económico y Social).

El Título V lleva como rúbrica “Del ejercicio de las competencias de la Unión” (artículos I-33 a I-44). El Capítulo I contiene la regulación de los actos jurídicos de la Unión que resultan simplificados. Cabe distinguir los siguientes:

a) La ley europea, que se define como un acto legislativo de alcance general y que será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

b) La ley marco europea, que es un acto legislativo que obliga al Estado destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios.

Ambos tipos de leyes serán adoptadas, a propuesta de la Comisión, conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo por el procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo III-396. Si ambas

instituciones no llegan a un acuerdo, no se adoptarán. Sólo en determinados casos podrán adoptarse por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo o por éste con la participación de aquél con arreglo a procedimientos legislativos especiales. En casos específicamente previstos en la Constitución, podrán ser adoptadas por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones (artículo I-34). Cuando se les presente un proyecto de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo se abstendrán de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable al ámbito de que se trate.

c) El reglamento (ejecutivo) europeo, que es un acto no legislativo de alcance general y que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones de la Constitución. Podrá ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios (artículo I-33).

Un tipo especial es el reglamento europeo delegado previsto en el artículo I-36, conforme al cual las leyes y las leyes marco europeas podrán delegar en la Comisión los poderes para adoptar reglamentos que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de la ley o ley marco. Tales leyes delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada a la ley o ley marco europea y no podrá ser objeto de una delegación de poderes. Dichas leyes fijarán las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán consistir en que el Parlamento Europeo o el Consejo puedan decidir su revocación o que el reglamento no pueda entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en la ley o ley marco europea.

d) La decisión europea, que es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatorio para éstos.

El Consejo y la Comisión, en particular en los casos previstos en los artículos I-36 y I-37, así como el Banco Central Europeo en los casos previstos en la Constitución, adoptarán reglamentos o decisiones europeas.

e) Las recomendaciones y dictámenes que no tendrán un efecto vinculante. El Consejo, la Comisión y el Banco Central Europeo los adoptarán en los casos previstos en la Constitución.

El artículo I-37 trata de los actos de ejecución. Los de la Unión revestirán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución. El artículo I-38 establece que, cuando la Constitución no establezca el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán conforme a los procedimientos aplicables y conforme al principio de proporcionalidad. Los actos jurídicos deberán estar motivados. El artículo I-39 regula la publicación (Diario oficial de la Unión Europea) y entrada en vigor (en el plazo fijado o, en su defecto, a los veinte días de su publicación).

Los artículos I-40 a I-44 integran el Capítulo II de este Título V y contienen disposiciones particulares relativas a la política exterior y de seguridad común, a la política común de seguridad y defensa y al espacio de libertad, seguridad y justicia. La Unión Europea llevará a cabo una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la definición de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros. Los intereses estratégicos y objetivos se fijarán por el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros elaborará la política en el marco de las líneas estratégicas establecidas por el Consejo Europeo y según lo dispuesto en la Parte III. La ejecución de la política exterior y de seguridad común corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y a los Estados miembros que se concertarán en el seno del Consejo

Europeo y del Consejo de Ministros, consultarán a los demás antes de emprender cualquier acción en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión y serán solidarios entre sí. El Consejo Europeo y el Consejo de Ministros adoptarán las decisiones europeas necesarias por unanimidad salvo en los casos previstos en la Parte III, pudiendo el Consejo Europeo adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en la Parte III (cláusula pasarela). Las leyes y leyes marco europeas no se utilizarán en esta materia. El Parlamento Europeo será consultado sobre los aspectos y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y será informado de su evolución (artículo I-40).

La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a tales medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La política de defensa conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo la haya decidido por unanimidad. Dicho Consejo recomendará a los Estados miembros que adopten una determinada decisión con arreglo a sus respectivas normas constitucionales. La política de la Unión conforme a este artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para los Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza en la marco de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco. Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares y se crea una Agencia Europea de Defensa. El Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros para defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. Se prevé una cooperación estructurada por parte de los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto

para realizar misiones más exigentes. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros (artículo I-41).

El artículo I-42 declara que la Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia mediante la adopción de leyes y leyes marco europeas destinadas, en caso necesario, a aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros basada en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales y mediante la cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía y de aduanas u otros especializados en la prevención y detección de infracciones penales.

El artículo I-43 recoge una cláusula de solidaridad en cuya virtud la Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición por los Estados miembros.

El Capítulo III del Título V (artículo I-44) se dedica a las cooperaciones reforzadas. Permite a los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión hacer uso de sus instituciones y ejercer las competencias aplicando las disposiciones pertinentes de la Constitución dentro de los límites y según las modalidades previstas en el propio artículo y en los artículos III-416 a III-423. Su finalidad será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración, estando abierta a todos los Estados miembros. La decisión europea de autorizar dicha cooperación será adoptada por el Consejo, como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación

no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto y a condición de que participe en ella, al menos, un tercio de los Estados miembros. En la votación solo participarán los miembros del Consejo que representen a los Estados participantes en la cooperación reforzada.

El Título VI lleva por rúbrica “De la vida democrática de la Unión” y está formado por los artículos I-45 a I-52 que recogen los principios de igualdad de los ciudadanos, democracia representativa y democracia participativa. Cabe destacar que el artículo I-47 reconoce que un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de la Constitución. A continuación se refiere al papel de los interlocutores sociales (artículo I-48), al Defensor del Pueblo (artículo I-49), al principio de apertura y transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión y acceso a sus documentos (artículo I-50), a la protección de datos de carácter personal (artículo I-51) y al estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales (artículo I-52).

El Título VII se dedica a las finanzas de la Unión y comprende los artículos I-53 a I-56. El primero recoge los principios clásicos en la materia (unidad, equilibrio, anualidad y buena gestión financiera). La ejecución de los gastos consignados en el Presupuesto requiere la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante de la Unión que otorgue fundamento jurídico a su acción y a la ejecución del gasto. La Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el Presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos pueden ser financiados dentro del límite de recursos propios de la Unión y dentro del Marco Financiero plurianual. El artículo I-54 trata de los recursos de la Unión, que se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas. Permite establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir una categoría existente para lo cual el Consejo de Ministros se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo. Una ley europea del Consejo fijará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios. El artículo I-55 tiene por

objeto el Marco Financiero plurianual cuya finalidad será garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Una ley europea del Consejo fijará dicho Marco, pronunciándose el Consejo por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen, si bien el Consejo Europeo por unanimidad podrá adoptar una decisión europea que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada. El artículo I-56 declara que la ley europea establecerá el Presupuesto anual de la Unión de conformidad con el artículo III-404.

El Título VIII contiene un único artículo, el I-57, que prevé que la Unión desarrolle con los países vecinos relaciones preferentes para establecer un espacio de prosperidad y buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación, pudiendo celebrar acuerdos específicos con dichos países que podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos y la realización de acciones en común.

El Título IX lleva como rúbrica “De la pertenencia a la Unión” y está formado por los artículos I-58 a I-60. Comienza declarando que la Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten los valores mencionados en el artículo I-2 y se comprometan a promoverlos en común. El procedimiento que recoge es igual que el establecido en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, añadiendo que se informará de la solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El artículo I-59 trata de la suspensión de los derechos derivados de la pertenencia a la Unión en caso de violación grave de los valores enunciados en el artículo I-2 de la Constitución. Mantiene el procedimiento previsto en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Cabe destacar el artículo I-60 que viene a reconocer la retirada voluntaria de la Unión por un Estado miembro, de conformidad con sus normas constitucionales. Se prevé la negociación y celebración de un acuerdo de ese Estado con la Unión para establecer la forma de la retirada. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. La Constitución dejará de aplicarse al Estado a partir de la fecha de entrada en vigor del citado acuerdo o, en su defecto, a los dos

años de la notificación de la intención de retirarse, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo. Si dicho Estado solicita de nuevo la adhesión, se someterá al procedimiento ordinario.

## PARTE II. CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN

Comprende los artículos II-61 a II-114 que vienen a recoger (con algunas modificaciones) los artículos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, hecha en Niza 7 de diciembre de 2000. Esta Parte consta de un preámbulo propio en el que se dice que la Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan en particular de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Sus artículos se estructuran en VII Títulos (Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia y Disposiciones Generales), que reconocen derechos, libertades y principios resultantes de las tradiciones constitucionales y de las obligaciones internacionales comunes a los Estados.

El Título VII contiene las disposiciones generales que rigen la interpretación y aplicación de la Carta. El artículo II-111 precisa su ámbito de aplicación y expresa que la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de ésta.

El artículo II-112 determina los límites del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta. Contiene importantes normas sobre su interpretación y su relación con los derechos que correspondan a los

garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que resulten de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Respecto de los principios, indica que podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en ejercicio de sus competencias respectivas, pudiendo sólo alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos. Añade que tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales según lo especificado en la Carta y que las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de ésta serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros. Hay una Declaración relativa a las explicaciones sobre la Carta.

El artículo II-113 trata del nivel de protección de los derechos y libertades. Esta Parte finaliza con la prohibición del abuso de derecho.

### PARTE III. "DE LAS POLÍTICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN"

Es la Parte más extensa, comprende los artículos III-115 a III-436 y se divide en siete títulos.

El Título I contiene las disposiciones de aplicación general (artículos III-115 a III-122). Afirma que la Unión velará por la coherencia entre las diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias. La Unión, en sus acciones, tratará de eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre y de promover su igualdad. En la definición y ejecución de sus políticas y acciones la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud. También se afirma la lucha contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o

convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Se hace referencia a la protección del medio ambiente y de los consumidores y se tendrán en cuenta las exigencias del bienestar de los animales como seres sensibles, entre otros aspectos a tener en cuenta en la definición y ejecución de la política de la Unión.

El Título II lleva como rúbrica “no discriminación y ciudadanía” y se integran en él los artículos III-123 a III-129 que desarrollan las disposiciones del artículo I-10.

El Título III tiene por objeto las políticas y acciones internas y consta de cinco capítulos divididos en secciones. El Capítulo I trata del mercado interior (artículos III-130 a III-176) y el Capítulo II de la política económica y monetaria (artículos III-177 a III-203). Ha de destacarse el artículo III-184, conforme al cual los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel del endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos y examinará si se respeta la disciplina presupuestaria atendiendo a determinados criterios, pudiendo elaborar un informe en caso de incumplimiento o de riesgo de déficit excesivo y, tras un procedimiento que regula el artículo III-184, dar lugar a que el Consejo adopte recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate. Los artículos III-194 a III-196 contienen disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro.

El Capítulo III trata de las políticas en otros ámbitos (empleo, política social, cohesión económica, social y territorial, agricultura y pesca, medio ambiente, protección de los consumidores, transporte, redes transeuropeas, investigación y desarrollo tecnológico y energía) y comprende los artículos III-203 a III-256.

El Capítulo IV se dedica al espacio de libertad, seguridad y justicia. Se prevé que por leyes o leyes marco europeas se establezcan medidas relativas a la política común de visados y permisos de residencia de

corta duración, controles a los que se someterán las personas que crucen las fronteras exteriores, ausencia de controles en el cruce de las fronteras interiores, un sistema común de asilo, medidas en materia de inmigración, medidas en materia de prevención de la delincuencia, funcionamiento y competencias de Eurojust, cooperación policial y Europol. En materia de cooperación judicial civil se requiere unanimidad para la aprobación de la ley o ley marco europea relativa al derecho de familia con repercusión transfronteriza. La cooperación judicial en materia penal se basa en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en determinados ámbitos (reconocimiento de sentencias y resoluciones judiciales, prevención y resolución de conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros, normas mínimas para la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad y con dimensión transfronteriza como el terrorismo, trata de seres humanos o explotación sexual de mujeres y niños). También se prevén normas mínimas referidas a la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros, los derechos de las personas durante el procedimiento penal y los derechos de las víctimas de los delitos. Una ley europea del Consejo, en la que se pronuncie por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá crear una Fiscalía europea a partir de Eurojust.

El Capítulo V se refiere a los ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento (que son los enunciados en el artículo I-17) y comprende los artículos III-278 a III-285.

El Título IV, bajo la rúbrica “Asociación de los Países y territorios de ultramar”, contiene los artículos III-286 a III-291 que regulan la asociación de los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido y se enumeran en el Anexo II.

El Título V se dedica a la acción exterior de la Unión y consta de 7 capítulos en los que se agrupan los artículos III-292 a III-329. El primero de

estos artículos, que forma parte del Capítulo I (disposiciones de aplicación general), enumera los principios que han inspirado la acción de la Unión en la escena internacional y que pretenden fomentar en el resto del mundo y los objetivos de sus políticas en la materia con base en los cuales el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. El Capítulo II trata de la política exterior y de seguridad común (artículos III-294 a III-313). Su artículo III-300 afirma que el Consejo adoptará por unanimidad las decisiones europeas contempladas en el Capítulo si bien se pronunciará por mayoría cualificada en determinados casos, como cuando adopte una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido, bien por propia iniciativa bien por iniciativa del Ministro. Los artículos III-309 y siguientes desarrollan la realización de una misión por un grupo de Estados y la cooperación estructurada previstas en el artículo I-41. El artículo III-311 enumera las funciones de la Agencia Europea de Defensa creada por el apartado 3 del artículo I-41. El Capítulo III (artículos III-314 y III-315) tiene por objeto la política comercial común. El Capítulo IV regula la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria (artículos III-316 a III-321). El Capítulo V, rubricado “Medidas restrictivas”, contiene el artículo III-322. El Capítulo VI se refiere a los acuerdos internacionales de la Unión que vincularán a sus instituciones y a los Estados miembros. El Capítulo VIII versa sobre las relaciones de la Unión con las Organizaciones internacionales de terceros países y sobre las delegaciones de la Unión (artículos III-327 y III-328). El artículo III-329 integra el Capítulo VII de aplicación de la cláusula de solidaridad.

El Título VI de la Parte III lleva como rúbrica “Funcionamiento de la Unión” y trata de cada una de sus instituciones y órganos consultivos, del Marco Financiero plurianual, Presupuesto y cooperaciones reforzadas en los artículos III-330 a III-423. Ha de destacarse en relación con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, según el artículo III-365, controlará la legalidad de las leyes y leyes marco europeas, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo

destinados a producir efectos frente a terceros y la legalidad de los actos de órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos frente a terceros, siendo competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de la Constitución o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión. Será competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de la Constitución y la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. No será competente, según el artículo III-376, para pronunciarse respecto de los artículos I-40 y I-41, de las disposiciones del Capítulo II del Título V relativas a la política exterior y de seguridad común y del artículo III-293 en la medida en que se refiera a dicha materia, salvo para controlar el respeto del artículo III-308 y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones del apartado 4 del artículo III-365 y relativos al control de la legalidad de las decisiones europeas por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud del Capítulo II del Título V de la Parte III. También merece destacarse el artículo III-375, apartado 2, según el cual los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de la Constitución a un procedimiento de solución distinto de los establecidos en la misma.

El Título VII agrupa disposiciones comunes con contenidos diversos. Así, se abre con el artículo III-424 que establece que, teniendo en cuenta la situación social y económica estructural de una serie de territorios entre los que figuran las Islas Canarias, agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica respecto de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeos orientados a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Otros artículos reconocen la capacidad jurídica de la Unión (artículo III-426), regulan el modo de fijar la sede de las instituciones (artículo III-432) y sus privilegios e inmunidades (artículo III-434). El artículo III-431 declara que, en materia de responsabilidad

extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

#### PARTE IV. DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES

Comprende los artículos IV-437 a IV-448. El primero de ellos declara la derogación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como, en las condiciones fijadas en el Protocolo sobre los actos y tratados que completaron o modificaron los citados Tratados, los actos y Tratados que los completaron y modificaron (el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica seguirá en vigor con las modificaciones previstas en el correspondiente Protocolo). El apartado 2 deroga los Tratados relativos a la adhesión de los Estados miembros no fundadores, salvo las disposiciones que se recogen en los Protocolos correspondientes.

El artículo IV-438 trata de la sucesión de la Unión Europea constituida por el Tratado de la Unión Europea y la Comunidad Europea por la nueva Unión Europea creada por el Tratado analizado y de la continuidad jurídica. Los actos de las instituciones, órganos y organismos, adoptados sobre la base de los Tratados y actos derogados por el artículo anterior, continuarán en vigor, sus efectos jurídicos se mantienen en tanto no hayan sido derogados, anulados o modificados en aplicación del Tratado. También se hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia relativa a la interpretación y aplicación de los Tratados y actos derogados y a los actos y convenios adoptados en su aplicación, que siguen siendo, *mutatis mutandis*, la fuente de interpretación del Derecho de la Unión y, en particular, de las disposiciones comparables de la Constitución. Se garantiza, dentro del respeto a la Constitución, la continuidad de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales iniciados antes de la fecha de entrada en vigor del Tratado.

El artículo IV-439 remite las disposiciones transitorias sobre determinadas instituciones al Protocolo sobre dicha materia.

El artículo IV-441 señala que las disposiciones del Tratado no obstan a la existencia de determinadas uniones regionales (como Bélgica y Luxemburgo o Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) en la medida en que sus objetivos no sean alcanzados con la aplicación del Tratado.

El artículo IV-442 declara que los Protocolos y Anexos forman parte integrante del Tratado.

El artículo IV-443 trata del procedimiento de revisión del Tratado. Permite presentar proyectos de revisión al Gobierno de cualquier Estado miembro, al Parlamento Europeo o a la Comisión. Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. La Convención acordará por consenso una recomendación a una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación por el Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique y establecerá un mandato para una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se convocará por el Presidente del Consejo a fin de aprobar de común acuerdo las modificaciones del Tratado que entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

El artículo IV-444 contiene un procedimiento de revisión simplificado consistente en la aplicación de las llamadas "cláusulas pasarela". Establece en su primer apartado que, cuando la Parte III disponga que el

Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso sin que resulte aplicable a las decisiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa. Cuando la citada Parte disponga que el Consejo adopte leyes o leyes marco europeas por un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice a adoptar dichas leyes por el procedimiento legislativo ordinario. El último apartado prevé la remisión de las iniciativas anteriores del Consejo Europeo a los Parlamentos nacionales y determina que la oposición de uno de ellos, notificada en seis meses, hará que no se adopte la decisión.

El artículo IV-445 establece un procedimiento de revisión simplificado relativo a las disposiciones del Título III de la Parte III, sobre las políticas y acciones internas de la Unión. El Consejo Europeo adoptará la decisión modificativa que sólo entrará en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

El artículo IV-446 dispone que el Tratado se celebra por un período de tiempo ilimitado. El artículo IV-447 determina que el Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes de conformidad con sus respectivas normas constitucionales y que entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad. En la Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se hace constar que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados han encontrado dificultades para ello, el Consejo Europeo examinará la cuestión.

Finalmente, el artículo IV-448 trata de las lenguas en las que se redacta el Tratado y permite su traducción a cualquier otra que determinen los

Estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o en parte de su territorio.

## B. LOS PROTOCOLOS

Son 36 los Protocolos que acompañan al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. A algunos de ellos ya se ha hecho referencia al exponer el contenido del Tratado. Merecen ser destacados los siguientes: Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea (1); Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (3); Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (4); Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (5); Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (10); Protocolo sobre los criterios de convergencia (11); Protocolo sobre el Eurogrupo (12); Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea (17); Protocolo sobre el derecho de asilo a los nacionales de los Estados miembros (22); Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros (27).

## ANEXOS

El Anexo I contiene la lista prevista en el artículo III-226 de la Constitución (productos sujetos a los artículos III-227 a III-232) y el Anexo II relaciona los países y territorios de ultramar a los que se aplicarán las disposiciones del Título IV de la Parte III de la Constitución.

## DECLARACIONES ANEXAS AL ACTA FINAL

Son 30 las Declaraciones relativas a las disposiciones de la Constitución. Se formulan a los distintos artículos, a las explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales y a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Hay también diversas Declaraciones (31 a 41) relativas a los Protocolos.

Finalmente, figuran las Declaraciones de los Estados miembros, entre las que deben destacarse la 45 y la 47. La Declaración 45 del Reino de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte dice lo siguiente:

“El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se aplicará a Gibraltar como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro. Ello no supone modificación alguna de las respectivas posiciones de los Estados miembros de que se trata”.

La Declaración 47 del Reino de España, relativa al término “nacionales”, es del siguiente tenor:

“España constata que, de conformidad con el artículo I-10 de la Constitución, toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión. España toma nota, asimismo, de que, en la situación actual de la integración europea contemplada por la Constitución, únicamente los nacionales de los Estados miembros gozan de los derechos específicos de la ciudadanía europea, salvo si el Derecho de la Unión dispone lo contrario de manera expresa. A este respecto, España subraya por último que, según los artículos I-20 y I-46 de la Constitución, el Parlamento Europeo representa actualmente a los ciudadanos de la Unión”.

**Segundo**.- Figuran en el expediente los siguientes informes:

a) Informe favorable de la Subsecretaría del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 13 de septiembre de 2004.

b) Informe de la Subsecretaría de Defensa de 15 de septiembre de 2004. Destaca el reconocimiento a todo Estado miembro de la posibilidad de adoptar las disposiciones que estime necesarias para la protección de los

intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra.

c) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, remitido el 14 de septiembre de 2004 por la Subsecretaria de dicho Departamento.

d) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente remitido el 14 de septiembre de 2004 por la Subsecretaria. Indica que el medio ambiente es un referente constante a lo largo de todo el texto, al aparecer mencionado en el preámbulo y en los objetivos del Tratado y conformar una de las llamadas "Políticas de la Unión", habiéndose incluido su protección en la Carta de los Derechos Fundamentales.

e) Informe favorable de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación remitido por el Subsecretario el 14 de septiembre de 2004.

f) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, remitido por el Subsecretario el 15 de septiembre de 2004.

g) Informe de la Subsecretaria del Ministerio de Economía y Hacienda remitido el 17 de septiembre de 2004.

h) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas remitido por la Subsecretaria el 17 de septiembre de 2004. Subraya que se reconoce el derecho a una buena administración, afirmando el derecho de toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable que incluye el derecho de audiencia, de acceso al expediente y la obligación de la Administración de motivar sus decisiones.

i) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento remitido por la Subsecretaria de dicho Departamento el 21 de septiembre de 2004.

j) Informe del Subsecretario del Ministerio de Cultura de 22 de septiembre de 2004. Señala que la idea de protección de la diversidad cultural y lingüística y del patrimonio cultural europeo se eleva a la categoría de objetivo y derecho, además de ser un elemento transversal a considerar en determinadas políticas.

**Tercero**.- El Gabinete de Tratados de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha formulado el 30 de septiembre de 2004 su informe-propuesta acerca del Convenio a que se refiere el expediente. Expone el contenido del Tratado y las novedades más relevantes. Contiene un examen pormenorizado de las áreas en que se establece el voto por mayoría cualificada y el listado de las nuevas bases jurídicas que quedan regidas por el procedimiento legislativo ordinario o de codecisión.

En cuanto al proceso de ratificación del Tratado indica que, previa autorización por el Consejo de Ministros, está previsto que el próximo 29 de octubre, en Roma, el Presidente del Gobierno español proceda a firmar en nombre de España el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Tras la firma se abrirá el procedimiento para su ratificación por las Cortes. De acuerdo con la práctica establecida y con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, será a través de una ley orgánica como se autorice la celebración y consiguiente ratificación del Tratado. El Presidente del Gobierno ha anunciado su intención de proponer que se convoque un referéndum nacional con el fin de que los españoles puedan pronunciarse sobre el Tratado con carácter previo a su ratificación. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras podrán consultar al Tribunal Constitucional al amparo de lo dispuesto en el artículo 95.2 de la Constitución aunque, a juicio del equipo técnico responsable por parte española de las negociaciones para la conclusión del Tratado, no existe ninguna contradicción entre el texto del Tratado acordado y la

Constitución española. Considera que el artículo I-6 se limita a reflejar la actual jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el artículo I-5 proclama la obligación por parte de la Unión de respetar las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de sus Estados miembros.

En tal situación el expediente, se ha requerido la consulta del Consejo de Estado.

I.- El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha sido remitido por V.E. al Consejo de Estado de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 22 de abril de 1980, que prescribe la consulta a su Comisión Permanente “en todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado”.

El instrumento sometido a consulta es un Tratado internacional para cuya entrada en vigor el artículo IV-447 requiere que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación ante el Gobierno de la República Italiana, estando prevista para el 1 de noviembre de 2006 si se cumple la referida condición o, en otro caso, para el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad. Su modificación requiere la ratificación por todos los Estados miembros (artículo IV-443, relativo al procedimiento de revisión ordinario).

El preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa reconoce que es continuación de la obra realizada en el marco de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado de la Unión Europea, cuyo acervo comunitario garantiza, manifiesta la intención de profundizar en las bases de la integración al expresar el convencimiento de que los pueblos de Europa, “sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino

común”, y añade la seguridad de que, “unida en la diversidad, Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que hace de ella un espacio especialmente propicio para la esperanza humana”.

El Tratado viene a dar nuevo fundamento a la Unión por cuanto sustituye a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, que deroga (artículo IV-437), y crea una Unión Europea a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes (artículo I-1) con personalidad jurídica única (artículo I-7) y que sucede a la Unión Europea constituida por el Tratado de Maastricht y a la Comunidad Europea (artículo IV-438).

Como ha expresado la Memoria del Consejo de Estado de 2003, es, “en cuanto a la forma, un texto escrito único, simplificador de los diferentes tratados anteriores, racionalizador de las doctrinas acuñadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con pretensiones de primacía jurisdiccionalmente garantizada y de estabilidad asegurada con una cierta rigidez en cuanto a su reforma se refiere. Y, por lo que hace al fondo, un texto destinado a definir los valores de la Unión, a regular sus instituciones, a precisar las competencias y (...) a garantizar, con mayor o menor grado de eficacia, un catálogo de derechos a los ciudadanos europeos tal como esta categoría fue formulada en el Tratado de Niza”. En una palabra, un texto que, cualquiera que sea su nombre, puede calificarse recurriendo a la categoría doctrinal del llamado “tratado de integración supranacional”.

II.- Como se viene recordando en diversos dictámenes del Consejo de Estado (5.072/97, relativo al Tratado de Amsterdam, 880/2001, sobre el Tratado de Niza, y 1.173/2003, sobre la adhesión de los diez nuevos miembros, entre otros), el diseño de los constituyentes de abrir el ordenamiento español a las influencias del derecho internacional se manifiesta en varios lugares de la Constitución de 1978 (así, en su preámbulo y en los

artículos 10.2 y 96.1). Sin duda tal orientación internacionalista de la Constitución alcanza su máxima intensidad en su artículo 93, cuyo primer párrafo dispone que “mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”. El legislador constitucional tenía la mente puesta en la eventual adhesión de España a las Comunidades Europeas al redactar el artículo 93, pero dicho artículo no se agotó con la adhesión sino que ha conservado su virtualidad para sucesivas aperturas del ordenamiento español al Derecho comunitario.

Precisamente al amparo del artículo 93 de la Constitución se procedió a la ratificación por España del Acta Única Europea (autorizada mediante Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre), del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht (autorizada por Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre), del Tratado de Amsterdam (autorizada por Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre), del Tratado de Niza (autorizada mediante Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre) y del Tratado de adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca (autorizada por Ley Orgánica 12/2003, de 24 de octubre).

Resulta pues claro -como se dijo en el dictamen 5.072/97- que, en principio, el artículo 93 de la Constitución es “la vía específica cualificada e idónea para que España vaya cubriendo las diversas etapas de la construcción europea, de cuya naturaleza evolutiva era, sin duda, consciente el legislador constitucional”. Así se deriva de su naturaleza en cuanto cláusula mediante la que, a través de un mecanismo *ad hoc* previsto por la propia Constitución, se permite verificar una transferencia del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a la Unión o a las Comunidades Europeas. Desde este punto de vista ha de analizarse el significado del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en el proceso de construcción europea.

Entre las innovaciones fundamentales de la Constitución que el Tratado instituye pueden destacarse las siguientes: el reconocimiento de personalidad jurídica a la Unión Europea; la simplificación y redefinición de las fuentes del Derecho de la Unión; la generalización de la codecisión como procedimiento normativo ordinario, su extensión a gran número de ámbitos, como el relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, y la adición de nuevas bases jurídicas (así para la política espacial, espacio europeo de investigación, cooperación administrativa, ayuda humanitaria, turismo y deportes, inmovilización de activos en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y actividades relacionadas); la potenciación del Parlamento Europeo; el reconocimiento de un cierto derecho de iniciativa legal a los ciudadanos; la delimitación de las competencias de un modo más preciso; la atribución de determinadas funciones a los Parlamentos nacionales; la nueva definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros (que surtirá efecto el 1 de noviembre de 2009, tras la celebración de las elecciones parlamentarias europeas y la decisión que fije la composición del Parlamento Europeo); la creación de cláusulas pasarela que permiten la extensión de la votación por mayoría cualificada; la ampliación de los objetivos de la política común de seguridad y defensa, a cuyo servicio se prevé la puesta a disposición de la Unión de capacidades civiles y militares y la posibilidad de establecer una cooperación estructurada; la ampliación del ámbito de aplicación de las cooperaciones reforzadas; la posibilidad de retirada voluntaria de la Unión; la integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión; la previsión de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Estos aspectos no agotan ni mucho menos el elenco de cambios en el sistema institucional europeo contenido en el Tratado pero, aun enunciados con intención selectiva, son suficientemente expresivos de su incidencia en el régimen de atribución de competencias a la Unión Europea y revelan, por lo mismo, la necesidad de hacer algunas reflexiones a la luz del artículo 93 de la Constitución.

Como se ha dicho anteriormente, el artículo 93 permite que, mediante ley orgánica, se autorice la celebración de tratados por los que “se

atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”. De la literalidad del precepto resultan algunos límites a la posibilidad de que la autorización se produzca.

En primer lugar, la atribución lo es del ejercicio de competencias y no de su titularidad como ha destacado el Tribunal Constitucional en su declaración de 1 de julio de 1992 (fundamento jurídico 4). Ello se pone de manifiesto en el carácter revocable o recuperable de la cesión a través del procedimiento previsto en el Tratado sobre el que ahora se dictamina (artículo I-60 relativo a la retirada voluntaria de la Unión).

En segundo lugar, la atribución está referida a las competencias “derivadas de la Constitución”, lo que comprende el ejercicio de potestades normativas, judiciales o ejecutivas y que supongan la posibilidad de adoptar decisiones, no necesariamente por unanimidad, aplicables a los Estados miembros y a los particulares, como ha reconocido el Consejo de Estado en sus dictámenes 1.376/94 y 1.173/2003 al afirmar que las Instituciones comunitarias no sólo ejecutan directamente ciertos aspectos del Derecho comunitario, sin necesidad de intervención de las autoridades nacionales, sino que también gozan de una potestad normativa que ejercen con una libertad de acción comparable a la de los órganos legislativos nacionales y cuyo ejercicio se refleja directa e inmediatamente en los ordenamientos internos de los países miembros. Como ha dicho el Tribunal Constitucional en la citada Declaración de 1 de julio de 1992, la actuación de esas atribuciones comportará “una determinada limitación o constricción, a ciertos efectos, de atribuciones y competencias de los poderes públicos españoles”.

En tercer lugar, la atribución lo es “de competencias” y no de “las” competencias, al haber prosperado una enmienda relativa a la supresión del artículo plural femenino en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, aceptada por todos (Diario de Sesiones de 6 de junio de 1978). De dicha expresión, “competencias”, resulta que no cabe una atribución en bloque o global de la totalidad de las competencias que supusiera un vaciamiento de las

estatales o la quiebra de la pervivencia de la organización política del Estado o, incluso, una atribución indeterminada de competencias. Lo primero parece excluirse por el propio Tratado en el apartado 1 de su artículo I-5 al declarar el respeto por la Unión de la “identidad nacional” de los Estados miembros, “inherente” a sus “estructuras fundamentales políticas y constitucionales” (también “en lo referente a la autonomía local y regional”) y el respeto de “las funciones esenciales del Estado” con formulación en su apartado 2 del principio de cooperación leal.

El alcance del grado de determinación de las competencias que se atribuyen a la Unión ha suscitado, empero, algunas dudas. El sistema competencial de la Unión aparece caracterizado por su progresividad, casuismo y complejidad y por tener contornos difusos o poco definidos. Se ha basado en un método finalista de atribución de competencias cuyo alcance se determina en función de los objetivos a realizar, de modo que puede apreciarse una cierta correlación entre las misiones a conseguir, las acciones previstas para lograrlas y los instrumentos de actuación habilitados para ello.

Este reparto competencial se ha ido adaptando a la progresiva ampliación de los objetivos de la Unión a través de mecanismos de flexibilización como el contenido en el artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (anterior artículo 235), una suerte de cláusula de imprevisión cuyo objeto, según el Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 28 de marzo de 1996, es “suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado, en la medida en que dichos poderes resulten, no obstante, necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr uno de los objetivos establecidos por el Tratado”, si bien no puede servir “de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen como resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo”.

Dicho Tribunal, con base en la interpretación de los Tratados, ha apoyado la expansión de las funciones de la Unión a través de principios como el de efectividad (las previsiones del Tratado han de alcanzar la mayor efectividad) y de doctrinas como la del paralelismo entre las competencias internas y externas de la Comunidad (a partir de la Sentencia de 31 de marzo de 1971, AETR, y reafirmada en otras como la de 14 de julio de 1976, Kramer) y la del reconocimiento del carácter dinámico del ordenamiento comunitario.

A su vez y por otro lado, se ha intentado limitar el ejercicio de las competencias de la Unión mediante los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se recogen por primera vez en el Acta de la Unión (1987) en relación con la protección del medio ambiente y son generalizados por el Tratado de Maastricht, si bien, dado el amplio margen de apreciación existente en su aplicación, su relevancia no ha sido tan intensa como se esperaba.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha procedido a una profunda revisión de la formulación de las competencias de la Unión para dotarla de una mayor coherencia, racionalidad y claridad. Expresa los principios rectores del reparto de poderes, partiendo del principio general de atribución de competencias para alcanzar los objetivos que determina la Constitución (artículos I-1 y I-13), y declara que toda competencia no atribuida a la Unión corresponde a los Estados. Clasifica las competencias, simplifica los instrumentos jurídicos de actuación y determina los tipos de actos que deben utilizarse en cada caso y los procedimientos que han de aplicarse. Se distinguen, como se ha indicado en antecedentes, tres categorías básicas de competencias: exclusivas (enumeradas en el artículo I-13), compartidas (las principales se enuncian en el artículo I-14, conforme a cuyo primer apartado son de este tipo las competencias atribuidas por la Constitución que no correspondan a los ámbitos de los artículos I-13 y I-17, pudiendo los Estados, de conformidad con el artículo I-12, ejercer estas competencias en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla), y de realización de acciones de apoyo, coordinación o complemento (enumeradas en el artículo I-17). Como una categoría en cierto modo

intermedia entre las dos últimas figuran las referencias a la coordinación de las políticas económicas y de empleo y a la política exterior y de seguridad común.

Ha de subrayarse también la presencia en el Tratado de normas competenciales negativas, como la contenida en el artículo II-111 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión que declara que tal Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de sus competencias ni crea competencia alguna o misión nueva para la Unión ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución (en un sentido similar el artículo I-9, al prever la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales expresa que tal adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución), lo que no estará exento de dificultades por el reconocimiento, en algunos casos, de la posibilidad de políticas activas de la Unión.

Al lado de este entramado competencial y de la incorporación de nuevas bases jurídicas que permitirán a la Unión actuar en esos ámbitos, se recibe por parte del artículo I-18 la cláusula de flexibilidad, que ya figuraba en el artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con la necesidad, ahora, de la previa aprobación del Parlamento Europeo (antes era sólo previa consulta a dicho Parlamento) y con el deber de la Comisión de indicar a los Parlamentos nacionales las propuestas basadas en dicha cláusula, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y con el límite de que las medidas basadas en dicho artículo I-18 no podrán comportar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando la Constitución excluya tal armonización. Como se ha indicado, se recogen también los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, para cuya formulación se acude al supuesto de que la acción no pueda ser emprendida ni el objetivo alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros a nivel central, regional o local; a estos principios se dedica uno de los Protocolos en el que se incrementan notablemente los medios de control por los Parlamentos nacionales (mecanismo de alerta rápida), con la posible intervención de los Parlamentos regionales con competencias legislativas, y se reconoce la competencia del

Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, permitiendo su interposición al Comité de las Regiones. Todo ello permitirá una mayor operatividad y una aplicación más rigurosa de los citados principios.

A juicio del Consejo de Estado, aunque el sistema de atribución de competencias en los Tratados (cuya derogación producirá el ahora considerado) haya llevado a cuestionar la existencia de competencias suficientemente definidas como objeto de la atribución prevista en el artículo 93 de la Constitución, el nuevo sistema recogido en el Tratado clarifica y precisa el marco competencial de la Unión, reduciendo, en consecuencia, el amplio margen de interpretación que los Tratados han permitido hasta ahora.

El nuevo Tratado, en puridad, modularía el ámbito de competencias ya cedidas a la Unión Europea en su ejercicio, sin que pueda considerarse que implique una contradicción *ex novo* de los enunciados de las reglas de atribución ya instituidas y ordenadas entre el ordenamiento comunitario y la Constitución española que, por ello, ha experimentado algunas tensiones. Si anteriormente el sistema de atribución de competencias a las instituciones comunitarias por objetivos y misiones no ha sido óbice en la ratificación para considerar suficiente el procedimiento del artículo 93, con menor motivo habría de serlo ahora a la vista de las razones expuestas.

Por ello, desde esta perspectiva, el Consejo de Estado no formula objeción y considera idóneo el artículo 93 de la Constitución en cuanto cauce para ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Es preciso referirse también por su trascendencia a la Parte II del Tratado que recoge las disposiciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea “solemnemente proclamada” en Niza el 7 de diciembre de 2000, como consecuencia de la iniciativa adoptada por el Consejo de Colonia de junio de 1999. Viene a culminar una larga evolución iniciada por sucesivos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

(Sentencias de 12 de noviembre de 1969, Stauder, de 14 de mayo de 1974, Nold c. Comisión, de 28 de octubre de 1975, Rutili, y de 30 de septiembre de 1987, Demirel, entre otras) relativos al sometimiento de las instituciones europeas al cuerpo de derechos y libertades común a las tradiciones constitucionales de la mayor parte de los Estados miembros y en particular a los recogidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, al que, como se ha indicado, se refiere el artículo I-9 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El significado de los preceptos contenidos en la Parte II, desde el punto de vista de su trascendencia para la ratificación del Tratado por España, hay que ponderarlo tomando como base que las disposiciones de la Carta limitan su fuerza vinculante para los Estados miembros “únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión” (apartado 1 del artículo II-111), delimitación que se une a la reiterada y reseñada Declaración de que ni la Carta ni el Convenio Europeo implican ampliación alguna de las competencias atribuidas a la Unión. Además, el artículo II-113 impide, en un sentido similar al del artículo 53 del Convenio Europeo, que las disposiciones de la Carta puedan interpretarse como limitativas o lesivas de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros y, en particular, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las Constituciones de los Estados miembros. El artículo II-112 precisa, respecto de los derechos contenidos en la Carta que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo, que “su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio”, sin que obste a “que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa” (apartado 3), y añade que los derechos fundamentales reconocidos por la Carta resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros “se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones” (apartado 4).

Salvedad hecha de dificultades que la práctica evidencie, todo ello parece garantizar suficientemente que las disposiciones de la Carta no van a producir colisiones o discordancias con la configuración que la Constitución española hace de esos derechos y libertades, máxime teniendo en cuenta su artículo 10.2, según el cual las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Entre tales tratados destaca el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales a que se refiere la Carta (invocado ya por el Tribunal Constitucional desde la Sentencia 25/1981, de 14 de julio, y citada la propia Carta por la Sentencia 53/2002, de 27 de febrero). Esa común invocación del Convenio Europeo por la Carta (que, como se ha dicho, prevé la adhesión de la Unión) y por la Constitución constituye un reflejo de la conformidad sustancial de la Parte II del Tratado con el orden de valores, derechos y libertades que la Constitución española proclama, ampara y garantiza.

También resulta equiparable a la configuración de los derechos y libertades de nuestra Constitución la regulación contenida en la Carta acerca del alcance de los límites de los derechos y principios en ella reconocidos. Así, el artículo II-112, apartado 1, establece que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta deberá ser establecida por ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades, invocándose expresamente los principios de proporcionalidad y de necesidad de las limitaciones, con la prescripción de que éstas han de responder efectivamente “a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás”.

El artículo II-114 introduce una prohibición del abuso de derecho (similar a la contenida en el artículo 17 del Convenio Europeo y también en el artículo 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos), entendido como cualquier acto “tendente a la destrucción de los derechos o libertades” reconocidos en la Carta o a introducir “limitaciones más amplias” de los derechos y libertades que las previstas en ella.

Estas disposiciones no parece que vayan a implicar limitaciones de los derechos y libertades que no resulten lícitas y tolerables desde el punto de vista de nuestra Constitución.

Los derechos y libertades de la Carta constituyen parámetro de licitud de cualquier acto o disposición en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión apreciable por cualquier órgano judicial de los Estados miembros. La incorporación de la Carta al Tratado tiene, pues, importantes consecuencias para los órganos jurisdiccionales internos que en la aplicación del Derecho comunitario se encontrarán vinculados tanto por dicha Carta como por la Constitución española. Desde la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de marzo de 1978 (Simenthal), las jurisdicciones nacionales ordinarias se encuentran obligadas a inaplicar cualquier norma nacional, incluso con rango de ley, que resulte incompatible con el Derecho comunitario, lo que vendrá a introducir en el caso de apreciación de la vulneración de un derecho reconocido en la Carta y en la Constitución un cierto control “difuso” de adecuación al Derecho comunitario que puede incidir en el monopolio de invalidación de normas con rango de ley que corresponde al Tribunal Constitucional. A este respecto, es preciso recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2004, de 19 de abril, que afirma que, si “la ley postconstitucional es contraria a la Constitución, sólo mediante el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 puede dejar de ser aplicada. Y si la ley postconstitucional es contradictoria con el Derecho comunitario sólo puede ser inaplicada (dadas las circunstancias del caso) mediante el planteamiento de la cuestión prejudicial del artículo 234 del TCE”.

La existencia de tres regímenes o parámetros en la tutela de los derechos fundamentales (Constitución, Convenio Europeo y Carta), pese a la garantía del nivel de protección otorgado por las Constituciones nacionales (en su respectivo ámbito de aplicación), determinará eventualmente un proceso de influencias mutuas no exento de problemas. Al Tribunal Constitucional corresponderá aclarar el sentido de la vinculación de las autoridades españolas por la Carta, las relaciones de ésta con nuestro sistema

constitucional de derechos y libertades y el modo de depuración de las normas que la contradigan.

En este contexto puede resultar pertinente alguna reflexión acerca de la ciudadanía de la Unión regulada en el Tratado: primeramente, en el artículo I-10 que, junto con el I-9 (“derechos fundamentales”), constituyen el Título II de la Parte I; más adelante, la Parte II, relativa a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, recoge en el Título V –ahora entre dichos derechos- los relativos a la “ciudadanía”, desarrolla los cuatro establecidos en la Parte I y procedentes del Tratado de la Unión Europea (derecho a libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, derecho a la protección diplomática y consular por otros Estados miembros y derecho de petición) y amplía su catálogo con los derechos a una buena administración por las instituciones, órganos y organismos de la Unión –de los que declara titular a “toda persona”- y el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión –cuyo ámbito subjetivo incluye, además de a todo ciudadano de la Unión, a toda persona física o jurídica que tenga su residencia o domicilio social en un Estado miembro-.

Abstracción hecha de los desajustes sistemáticos que pueden inferirse de la reseña recién hecha, es lo cierto que al contenido básico de la ciudadanía europea ya verificó su apertura el ordenamiento español y los nuevos derechos están referidos al ámbito de actuación de los poderes de la Unión y se sitúan en plena consonancia con los derechos de los administrados según las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. Hay que recordar además, en cuanto a su ámbito subjetivo, el tenor de la Declaración de España relativa a la definición del término “nacionales”, a efectos de precisar el alcance de la ciudadanía europea. Tales delimitaciones concuerdan con la propia declaración del Tratado cuando señala que la ciudadanía de la Unión “se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla” ni interferirla en la formulación actual de la Constitución española, por lo que no parece que plantee problemas el acoplamiento de dichas previsiones con el ordenamiento nacional.

III.- Clasificado el Tratado a los efectos del artículo 93 de la Constitución, requiriendo ley orgánica para la autorización de su celebración, y examinados algunos de sus aspectos más destacables, ha de analizarse si el artículo 95 de la Constitución pudiera vedar –bien que de modo inicial y condicional pero inmediato- la prestación del consentimiento del Estado incluso por la vía del artículo 93.

Según el artículo 95 de la Constitución, “la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción”.

El Tribunal Constitucional, en su Declaración de 1 de julio de 1992, ha dicho que el artículo 93 no se prestaría “a ser empleado como instrumento para contrariar o rectificar mandatos o prohibiciones contenidos en la Norma Fundamental, pues ni tal precepto es cauce legítimo para la `reforma implícita o tácita´ constitucional, ni podría ser llamada atribución del ejercicio de competencias, en coherencia con ello, una tal contradicción, a través del tratado, de los imperativos constitucionales”.

A continuación añade el Tribunal Constitucional que “el tenor literal y el sentido mismo del art. 95.1, aplicable a todo tipo de tratados, excluyen con claridad el que mediante cualquiera de ellos puedan llegar a ser contradichas o excepcionadas las reglas constitucionales que limitan, justamente, el ejercicio de todas las competencias que la Constitución confiere, algunas de las cuales pueden ser cedidas *quod exercitium*, en virtud de lo dispuesto en su art. 93. Los poderes públicos españoles no están menos sujetos a la Constitución cuando actúan en las relaciones internacionales o supranacionales que al ejercer *ad intra* sus atribuciones, y no otra cosa ha querido preservar el art. 95, precepto cuya función de garantía no debe resultar contrariada o disminuida por lo prevenido en el art. 93 de la misma Norma Fundamental (...), los enunciados de la Constitución no pueden ser contradichos sino mediante su reforma expresa (por los cauces del Título X)” y

cabe “autorizar, mediante Ley Orgánica, la ratificación de tratados que, según quedó dicho, transfieran o atribuyan a organizaciones internacionales el ejercicio de competencias *ex Constitutione*, modulándose así, por lo tanto, el ámbito de aplicación, no el enunciado, de las reglas que las han instituido y ordenado. Éste es, sin duda, un efecto previsto por la Constitución y, en cuanto tal, legítimo, pero ninguna relación guarda con el que depararía la colisión textual y directa entre la propia Norma Fundamental y una o varias de las estipulaciones de un tratado. Tal hipótesis –la de tratado *contra Constitutionem*- ha sido, en definitiva, excluida por el art.95”.

En suma, afirma el Tribunal Constitucional que las Cortes pueden “ceder o atribuir el ejercicio de `competencias derivadas de la Constitución`, no disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar sus determinaciones, pues ni el poder de revisión constitucional es una `competencia` cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X, esto es, a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidas y mediante la modificación expresa de su propio texto”.

Con este planteamiento resulta obligado contrastar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa con la Constitución española a fin de detectar la eventualidad –si no certeza- de algún punto de fricción o de potencial contradicción.

El fundamental extremo en que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa puede entrar en conflicto con la vigente Constitución española es, en palabras de la Memoria del Consejo de Estado de 2003, el relativo a la supremacía de la Constitución española. El artículo I-VI del Tratado establece que “la Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”, añadiendo la Declaración sobre dicho artículo que “refleja la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia”.

Por tanto, el Tratado eleva a norma de la Constitución para Europa la primacía del Derecho comunitario. Dicho principio, que se ha calificado como una “exigencia existencial” de tal Derecho, como se sabe, es fruto de la construcción jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a partir de la Sentencia de 15 de julio de 1964 (Costa c. ENEL) y desarrollado en pronunciamientos posteriores, así las SSTJCE de 14 de diciembre de 1971 (Politi), 13 de julio de 1972 (Comisión c. Italia), 9 de marzo de 1978 (Simenthal), entre otras muchas, y significa que cualquier norma del Derecho comunitario, no sólo del primario sino del derivado, prevalece sobre las de Derecho interno cualquiera que sea el rango de éstas, incluido el constitucional. Opera, pues, contra cualquier fuente ya sea anterior o posterior al Derecho comunitario y respecto tanto de los órganos jurisdiccionales como del resto de los órganos del Estado.

La supremacía de la Constitución es proclamada por su artículo 9.1 respecto de todo el ordenamiento jurídico y por su artículo 95.1 respecto del Derecho internacional (como lo ha reconocido la citada Declaración del Tribunal Constitucional), fundamenta la razón de ser del Título IX de la Constitución (Del Tribunal Constitucional), es garantizada por su Título X y se reconoce expresamente por el artículo 27 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y 5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Podría modularse el alcance del artículo I-6 del Tratado mediante una interpretación del principio de primacía en conexión con la Declaración relativa a que su incorporación al texto de la Constitución para Europa sólo refleja la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia, entendiendo que no se produce ninguna alteración de la situación anterior en relación con el principio de primacía, e integrándola en el marco del respeto por la Unión de la identidad nacional de los Estados miembros inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales (artículo I-V del Tratado). En todo caso, lo cierto es que su incorporación al Tratado tiene que producir unos efectos de mayor calado que la decantación de un principio por vía jurisprudencial –susceptible así de ser aplicado con flexibilidad a través del “diálogo entre

Jueces”-, si no se quiere desvirtuar la propia eficacia del Tratado. Dado que no cabe la formulación de reservas o cláusulas de excepción, no puede soslayarse un potencial conflicto entre la primacía del Derecho de la Unión y la de la Constitución.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el alcance incondicional del principio de la primacía del Derecho comunitario (“Derecho de la Unión” en expresión de la rúbrica del artículo I-6) afirmado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no coincide exactamente con el reconocimiento de tal principio realizado por los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros, ya que han definido ciertos límites constitucionales a la eficacia de las normas del Derecho comunitario en el Derecho interno.

El Tribunal Constitucional Federal alemán (TCF) en el pronunciamiento Solange I (29 de mayo de 1974) afirmó la prevalencia de los derechos fundamentales contenidos en la Ley Fundamental, en tanto la Comunidad Europea no contara con un catálogo de derechos fundamentales, pudiendo, en última instancia, ser su garante. En la Sentencia Solange II (22 de octubre de 1986) sostuvo que, en tanto las Comunidades Europeas y, en particular, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, garanticen de manera general una protección efectiva de los derechos fundamentales, que se considerase equivalente en lo esencial a la protección ofrecida por la Ley Fundamental, el TCF no ejercería su competencia en materia de aplicación del Derecho comunitario a la luz de los derechos fundamentales. La Sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre el Tratado de la Unión Europea afirmó que el TCF garantizaría una tutela efectiva de los derechos fundamentales frente al poder público de las Comunidades y que esa protección debería observarse en lo esencial, puesto que la protección de los derechos fundamentales que exige la Ley Fundamental garantiza de forma general el contenido de los derechos fundamentales. Esa función de garantía sobre la aplicabilidad del Derecho comunitario se realizará en una “relación de cooperación” con el Tribunal de Justicia Europeo que garantizará la tutela de los derechos fundamentales en cada caso concreto para todo el territorio de las Comunidades Europeas, por lo que el TCF podrá limitarse a una garantía general del estándar irrenunciable de los derechos fundamentales.

En Italia el Tribunal Constitucional establece como límites de la primacía del Derecho comunitario los principios generales del ordenamiento constitucional y los derechos inalienables de la persona -Sentencias 170/84 (Granital) y 232/1989 (Fragd)-.

El Tribunal Constitucional español en la Sentencia 28/1991, de 14 de abril, ha afirmado la vinculación (en virtud del artículo 93 de la Constitución) de España al Derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, que constituye un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales. Esta misma Sentencia reconoce la primacía del Derecho comunitario, al igual que lo hacen las Sentencias 64/1991, de 22 de marzo, 130/1995, de 11 de septiembre, y 58/2004, de 19 de abril, entre otras. Ha declarado también el Tribunal Constitucional que el artículo 93 de la Constitución no dota a las normas del Derecho comunitario de rango y fuerza constitucionales ni la eventual infracción de aquéllas por una disposición española entraña necesariamente una conculcación del citado artículo 93 de la Constitución ni convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales (STC 28/1991) o no constitucionales (STC 180/1993, de 31 de mayo), sin que corresponda al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario, control que corresponde a los órganos de la jurisdicción en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, siendo una cuestión excluida del ámbito del recurso de amparo (STC 180/1993).

En las Sentencias 64/1991 y 58/2004, ya citadas, el Tribunal Constitucional se considera habilitado para revisar la valoración judicial de la posible contradicción entre el Derecho comunitario y el interno cuando la misma haya implicado la lesión de alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas enunciados en los artículos 14 a 30 de la Constitución porque, “en la medida en que se impugne en amparo un acto del poder público que, habiendo sido dictado en ejecución del Derecho comunitario europeo, pudiera lesionar un derecho fundamental, el conocimiento de tal pretensión corresponde a esta jurisdicción constitucional con independencia de si aquel

acto es o no regular desde la estricta perspectiva del ordenamiento comunitario europeo y sin perjuicio del valor que éste tenga a los efectos de lo dispuesto en el art. 10.2 de la Constitución”. Añade la última de dichas Sentencias (que otorga un amparo por la inaplicación de una Ley considerada contraria al Derecho comunitario sin haber planteado la cuestión prejudicial recogida en el artículo 234 TCE) que “el eventual juicio de incompatibilidad de una norma legal interna con el Derecho comunitario no puede depender exclusivamente de un juicio subjetivo del aplicador del Derecho, esto es, de su propia autoridad, sino que debe estar revestido de ciertas cautelas y garantías, tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es la expresión de la voluntad popular –como se declara en el preámbulo de nuestra Constitución- y es principio básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente”.

La Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, como se ha indicado, aborda directamente la oposición Constitución-Tratado de Maastricht, afirmando la supremacía de la Constitución e impidiendo contrariar sus determinaciones.

El Consejo de Estado (Memoria de 1992) ha subrayado la supremacía de la Constitución respecto de cualquier otra norma jurídica, sin que se pueda celebrar un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución salvo previa revisión constitucional como exige el artículo 95 de la Constitución.

En atención, pues, a la posible discordancia entre lo establecido en el artículo I-6 del Tratado y la supremacía de la Constitución ha de ponderarse la procedencia de acudir a lo dispuesto en el artículo 95.2 de la Constitución.

IV. A la vista de las consideraciones anteriormente desarrolladas, el Consejo de Estado estima oportuno y conveniente en el presente caso que se haga uso de la previsión del artículo 95.2 de la Constitución, a fin de que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre las estipulaciones del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la Constitución española, en los términos que precisa el artículo 78 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (LOTC).

En efecto, como señalara dicho Tribunal en la Declaración de 1 de julio de 1992, fundamento jurídico 1, mediante la vía prevista en el artículo 95.2 de la Constitución española se le atribuye la doble tarea de preservar la Constitución y de garantizar, al tiempo, la seguridad y estabilidad de los compromisos a contraer por España en el orden internacional. Como intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal es llamado a pronunciarse sobre la posible contradicción entre ella y un Tratado cuyo texto, ya definitivamente fijado, aún no haya recibido el consentimiento del Estado.

Sin perjuicio de que el respeto de lo dispuesto en la Constitución podría en todo caso salvaguardarse –caso de existencia de contradicción con ella del Tratado- incluso *a posteriori*, dada la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de los tratados una vez formen parte del ordenamiento interno (artículo 96.1 de la Constitución) mediante su impugnación ante el Tribunal Constitucional (artículos 27.2.c), 31 y 32 LOTC), o a través de la propia impugnación de la Ley Orgánica de autorización ex artículo 93 de la Constitución si se hubieran excedido los límites inherentes de ésta, es evidente la perturbación que, para la política exterior y las relaciones internacionales del Estado, implicaría una eventual declaración de inconstitucionalidad.

Así pues, ante la relevancia histórica del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la significación de la apertura que el ordenamiento español verificará al respecto, dados los potenciales riesgos y contraindicaciones de un eventual control *ex post* y existiendo la previsión

constitucional del artículo 95.2 como mecanismo preventivo de conflictos, resulta particularmente aconsejable, en aras del buen orden jurídico y de la política exterior, requerir al Tribunal Constitucional para que pronuncie con carácter previo a la ratificación de aquél una Declaración que decida sobre las cuestiones previstas en el Tratado que planteen dudas en cuanto a su compatibilidad con la Constitución. Si en toda ocasión procede evitar una eventual colisión entre la Constitución y el Derecho internacional o el Derecho comunitario, sin duda en el presente caso se hace aún más evidente la necesidad de que España inicie su andadura bajo el nuevo Tratado con la plena certidumbre, que sólo el Tribunal Constitucional puede ofrecer, de hacerlo en armonía con su propia Constitución y con estabilidad jurídica plena.

En el caso de que se declarara la existencia de antinomia o contradicción irreductible por vía de interpretación entre alguna o algunas estipulaciones del Tratado y la Constitución, sería preciso remover el obstáculo en cuestión por el procedimiento de reforma constitucional que corresponda, en aplicación de lo previsto en el artículo 95.1 de la Constitución en relación con el Título X. Ello sin perjuicio, claro está, de la aplicación del artículo 93, en cuanto requiere ley orgánica para autorizar la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Cabe apuntar que una fórmula para salvar en este caso y *pro futuro* eventuales problemas de compatibilidad entre la Constitución y el Derecho comunitario, quizás mejor que proceder a reformas materiales puntuales cada vez que se detecte una colisión, sería, siguiendo la pauta de otros modelos constitucionales europeos, introducir en la propia Constitución (*a.e.* con una reformulación del artículo 93) una cláusula de integración que incorpore un mecanismo que por sí solo y en sí mismo permita –con los límites de intangibilidad que se estimen irrenunciables, con los objetivos o con los requisitos formales agravados que se consideren necesarios- una apertura general del ordenamiento español al Derecho comunitario y, en su virtud, se reconozca apriorísticamente la constitucionalidad –la compatibilidad con la Constitución- de dicho ordenamiento.

Si, en su caso, fuera necesaria una reforma constitucional que permita una articulación ajustada entre el Tratado de referencia y la Constitución, cabría plantearse además –como también se ha hecho en otros Estados miembros de la Unión Europea- la conveniencia de aprovechar la ocasión para dar cauce a otra cuestión, si no necesaria, conveniente, cual sería la de “europeizar” en alguna medida la Constitución española. En su texto vigente no existe ninguna mención expresa a la Unión Europea (o a las Comunidades que constituyen su origen), producto sin duda de las circunstancias del periodo constituyente. No hay referencia alguna al fenómeno de la integración europea ni en el plano teleológico (como objetivo de la Nación española) ni en el plano estructural (España como Estado miembro) ni en el ámbito normativo-ordinamental (sin perjuicio de la referencia implícita del artículo 93) ni en cuanto a las implicaciones competenciales que la pertenencia a la Unión supone para la organización política (tanto respecto de poderes del Estado y órganos constitucionales como en cuanto a la estructura territorial).

Parece que esa situación normativa, ordinamental, en la que la Constitución parece dejar –o quedarse- al margen (de) un fenómeno tan esencial para la comunidad política española como la integración europea, merece –al menos en una consideración de oportunidad- ser superado. Así, además, ciertas tensiones constitucionales producidas como consecuencia de tener España la condición de Estado miembro de la Unión podrían recibir un específico tratamiento constitucional.

Y, en mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

1. Que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse en virtud del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa requiere autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica aprobada al amparo del artículo 93 de la Constitución.

2. Que, con carácter previo a la ratificación, es conveniente que se haga uso de la facultad prevista en el artículo 95.2 de la Constitución para que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la propia Constitución española.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 21 de octubre de 2004  
EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN.