

NOTA DE TRANSMISIÓN

de: la Secretaría

a: los miembros de la Comisión

Asunto: Simplificación de los Tratados y redacción de un Tratado constitutivo

El Praesidium ha comenzado sus debates sobre la cuestión de la simplificación de los Tratados. Se adjunta a los miembros de la Convención, para su información, una nota de reflexión establecida a tal fin por la Secretaría a la atención del Praesidium.

NOTA DE REFLEXIÓN

SIMPLIFICACIÓN DE LOS TRATADOS Y REDACCIÓN DE UN TRATADO CONSTITUTIVO

- I. Problemática**
- II. Simplificación y modernización de los textos de los Tratados**
- III. Codificación de los Tratados**
- IV. Fusión de los Tratados**
- V. Redacción de un Tratado fundamental**
 - A. Estructura y contenido del Tratado fundamental**
 - B. Articulación con los Tratados actuales**
 - C. Posible organización jerárquica del Tratado fundamental**
- VI. Revisión y diferenciación de los procedimientos de modificación de los Tratados**

I. PROBLEMÁTICA

La simplificación de los Tratados constituye, sin duda, uno de los elementos de respuesta a las críticas que, a menudo, se han formulado a propósito de la Unión Europea. Podría contribuir a que la Unión resultara de más fácil comprensión para sus ciudadanos, en especial destacando los valores en que se basa, sus distintas misiones y los grandes principios relativos a su funcionamiento. Las responsabilidades de quienes participan en el proceso de decisión se pondrían así mejor de manifiesto. El objetivo principal de la simplificación de los tratados es pues contribuir a que la Unión resulte más accesible para sus ciudadanos, al tiempo que se facilita la tarea cotidiana de los técnicos. Además, contribuye a ordenar la "casa europea" antes de poder recibir en ella a nuevos Estados miembros y a nuevos ciudadanos.

En casi cincuenta años de integración europea se han sucedido numerosos Tratados que han revisado o que se han añadido a los tres Tratados constitutivos comunitarios originales: el Tratado constitutivo de la Comunidad (Económica) Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCE, TCEEA, y TCECA). Fundamentalmente, se trata del Acta Única, del Tratado de la Unión Europea (TUE - Tratado de Maastricht), del Tratado de Amsterdam y, por último, más recientemente, el Tratado de Niza que todavía no ha entrado en vigor. Otros Tratados de menor alcance también han modificado los Tratados constitutivos, como el Tratado de fusión de 1967 o también dos Tratados que modifican algunas disposiciones presupuestarias o financieras de los citados Tratados en los años setenta.

Además, el TUE ha creado una nueva entidad, la Unión, que *"tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado"* ¹. Así pues, la estructura de la Unión se sustenta en lo que de forma común se denominan los tres "pilares", por una parte el pilar comunitario (correspondiente a los tres Tratados comunitarios) y, por otra parte, dos grandes nuevos ámbitos de acción. Se trata de la política extranjera y de seguridad común (PESC) que transforma la cooperación política instituida mediante el Acta Única, y de la cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de interior (JAI), correspondientes, respectivamente, al segundo y al tercer pilar de la Unión. Más adelante, el Tratado de Amsterdam trasladó al pilar comunitario ² una parte de las actividades del tercer pilar, que se limita ya a la cooperación judicial y policial en cuestiones penales. El segundo y el tercer pilar se caracterizan, en general, por procedimientos de decisión e instrumentos de acción de naturaleza más intergubernamental que el método comunitario clásico, así como por un control jurisdiccional inexistente o limitado.

El Derecho primario de la Unión Europea incluye además:

- los Tratados de adhesión, muchas de cuyas disposiciones sustanciales adaptan los Tratados constitutivos o se añaden a ellos;

¹ Artículo 1 del TUE.

² Véase el nuevo Título IV del TCE: "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas".

- algunos actos o decisiones conexas adoptadas con arreglo a un procedimiento simplificado que completan el derecho primario (por ejemplo, las Decisiones relativas a la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos, o también el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo);
- alrededor de cuarenta protocolos con valor de Tratado (algunos de los cuales abarcan temas institucionales significativos) ¹;
- numerosas declaraciones comunes o unilaterales que acompañan a cada Tratado.

El Anexo I de la presente Nota contiene una lista (no exhaustiva) del Derecho primario vigente ².

Por lo tanto, la complejidad del Derecho primario se explica ante todo por la multiplicidad y la variedad de sus fuentes. La idea de simplificar los Tratados no es nueva y, de alguna manera, es continuación del esfuerzo emprendido desde hace varios años para simplificar la legislación de la Unión. A pesar de los primeros avances que supuso el Tratado de Amsterdam (véase más adelante), la Declaración relativa al futuro de la Unión (Declaración de Niza) alude a la simplificación de los Tratados como uno de los temas de reflexión que contribuirán a *"la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros"*. La Declaración de Laeken enmarca, por su parte, este ejercicio en un ámbito más amplio, el del *"camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos"* ³. En efecto, la Declaración plantea algunas cuestiones que se refieren a la estructura de los Tratados (simplificación sin modificar el contenido actual, Tratado de base, integración de la Carta, Constitución), a la evolución de los Tratados (distinción de los procedimientos de modificación y de ratificación) y también a la estructura de la propia Unión (distinción entre la Unión y las Comunidades, división en tres pilares).

Es cierto que la simplificación de los Tratados incluye operaciones distintas, más o menos independientes una de otras, que ponen de relieve las distintas fuentes de complejidad.

Empezaremos en la presente nota por la simplificación y la modernización de la redacción de los propios textos, que han evolucionado de forma no lineal y poco coherente con el paso del tiempo. Estudiaremos a continuación la simplificación de la "arquitectura" de los Tratados, que incluye diversos aspectos.

¹ Véase por ejemplo el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (Tratado de Amsterdam), y más recientemente, el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea (Tratado de Niza).

² La mayoría de estos textos puede consultarse en la *Recopilación de los Tratados* publicada por la Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.

³ Véase el extracto de la Declaración de la Laeken en el Anexo II de la presente Nota.

Así pues, la codificación de los Tratados tiene por objeto la integración de todas las modificaciones sucesivas de los Tratados constitutivos y la derogación de los sucesivos Tratados originales y de revisión. El objetivo de la fusión de los Tratados es, por su parte, la unificación y la reestructuración en un solo instrumento de los distintos Tratados constitutivos sobre los que se basa la Unión Europea, principalmente el TUE y el TCE. La fusión de los Tratados tiene, en principio, también por objeto la derogación de los sucesivos Tratados originales y de revisión.

A continuación, si la Convención decidiera contemplar la redacción de un Tratado fundamental ¹ convendrá estudiar la estructura y el contenido de este último, así como los distintos enfoques posibles para su articulación con los Tratados actuales. Esta última cuestión supone el estudio de la posible diferenciación de los procedimientos de revisión, según se trate del "Tratado básico" o de los demás textos de los Tratados.

Por último, una de las razones de la complejidad de los Tratados procede de que la arquitectura de la Unión es, por sí sola, de cierta complejidad, en particular la dualidad de la Unión y de la Comunidad así como la estructura en pilares. Esta cuestión se trata ahora en el Grupo de la Convención sobre personalidad jurídica.

II. SIMPLIFICACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS TEXTOS DE LOS TRATADOS

El Tratado de Amsterdam dio un primer paso hacia la simplificación de los textos de los Tratados ². Esta simplificación consistió, fundamentalmente, en la supresión de las disposiciones obsoletas o carentes de vigencia de los tres Tratados comunitarios así como de sus Anexos y Protocolos ³. A pesar de algunas adaptaciones de redacción, el conjunto de la operación se realizó "según derecho constante", es decir sin modificar el contenido jurídico de los Tratados y sin alterar el acervo comunitario ⁴. Tomando sólo en consideración el TCE, se suprimieron alrededor de cincuenta artículos así como alrededor de diez Protocolos y Anexos mientras que alrededor de cincuenta disposiciones se suprimieron parcialmente o se reformularon. Tras esta operación, se procedió a una nueva numeración del TCE para facilitar su consulta. El TUE, cuyos títulos V y VI se reformularon en profundidad, también fue objeto de una nueva numeración. Un cuadro de equivalencia entre la antigua y la nueva numeración figura aneja al Tratado de Amsterdam.

¹ La Declaración de Laeken se refiere a un "Tratado básico".

² Segunda parte del Tratado de Amsterdam (artículos 6 a 11).

³ En la mayoría de los casos se trataba de disposiciones que expiraban al finalizar el período de transición o de otros plazos, o incluso de disposiciones sin objeto en la práctica.

⁴ Véase el artículo 10 del Tratado de Amsterdam.

Aunque la operación de simplificación del Tratado de Amsterdam haya facilitado la lectura de los Tratados y los haya hecho más accesibles tanto a los técnicos como a los ciudadanos, debería ser posible seguir avanzando en este camino. Varios miembros de la Convención ya han manifestado su voluntad de simplificar el lenguaje de los Tratados. Además, muchas disposiciones resultan insatisfactorias en lo que se refiere a su calidad de redacción, en particular cuando se alargan o se cargan de referencias cruzadas ¹. El estilo de los sucesivos textos que se han redactado, año tras año, carece a menudo de homogeneidad. Por último, muchas disposiciones de los Tratados, redactadas para los Tratados originales, están formuladas en términos rebasados por la evolución de las políticas, por la práctica de las instituciones o también por la evolución de la jurisprudencia.

Una modernización de este tipo de textos es, sin duda, una tarea ambiciosa y ardua ². Resulta también delicada en la medida en que los textos de los Tratados a menudo son el resultado de transacciones políticas difíciles, que a veces sólo tienen éxito a cambio de cierta ambigüedad (éste es el caso, particularmente en lo que se refiere a las cláusulas de atribución de competencia). Conviene también evitar poner en tela de juicio accidentalmente, en el transcurso de la operación de simplificación, ciertos aspectos del ordenamiento jurídico que ha desarrollado el Tribunal de Justicia al interpretar los textos de los Tratados.

La simplificación de los Tratados tiene además otra dimensión, la de la racionalización y la generalización de los procedimientos de decisión, así como el establecimiento de una tipología sistemática de actos o instrumentos. Esta problemática, que ha sido objeto de notas específicas de la Secretaría de la Convención ³, constituye uno de los temas importantes de la Convención. Sin duda va más allá de la simplificación de textos "según Derecho constante".

¹ Véase por ejemplo el artículo 61 del TCE:

"A fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará:

a) En un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con el artículo 14, conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con aquéllas y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración de conformidad con lo dispuesto en los puntos 2 y 3 del artículo 62, en la letra a) del punto 1 y en la letra a) del punto 2 del artículo 63, así como medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea".

² Cabe destacar a este respecto que ya se hizo en el pasado un estudio interesante, con objeto, principalmente, de consolidar e incluso extrapolar el acervo comunitario constitutivo (versión del TCE publicada en la *European Law Review*, 1997, por el *Centre for European Legal Studies* (Cambridge, Faculty of Law).

³ CONV 162/02 y CONV 216/02.

III. CODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

Una de las fuentes de complejidad del Derecho primario procede de que los Tratados comunitarios originales, al igual que el Tratado de Maastricht de la Unión Europea, han sido modificados numerosas veces mediante sucesivos tratados de revisión. En la actualidad resulta prácticamente imposible que un técnico pueda trabajar con todos estos Tratados, aunque son los únicos dotados de valor auténtico. Esta situación procede de que los Tratados nunca han sido "*codificados*", es decir, que nunca han sido sustituidos por un nuevo documento que integre el contenido original y las modificaciones sucesivas de los Tratados, derogando así los textos anteriores ¹.

La *Recopilación de los Tratados* publica periódicamente una versión "*consolidada*" de los distintos Tratados constitutivos, es decir, un texto en el que se recogen todas las modificaciones sucesivas pero que no sustituye a los Tratados anteriores. Como se indica en la misma, la *Recopilación de Tratados* no constituye más que un "*instrumento de documentación y no implica la responsabilidad de las instituciones*". Carece pues de valor auténtico. Cabe también señalar que las versiones consolidadas del TUE y del TCE, que se adjuntan al Acta final del Tratado de Amsterdam tienen tan sólo "efectos ilustrativos" ². Así pues los Tratados originales y de revisión siguen todavía siendo, en el momento actual, los únicos con valor auténtico.

¹ En el marco de la legislación comunitaria, se distinguen distintas operaciones cuyo objetivo es la reorganización de textos. *Mutatis mutandis* estas distinciones pueden aplicarse también a los Tratados. La *consolidación* consiste en integrar en un acto todas sus modificaciones sucesivas. Todos los textos anteriores siguen vigentes ya que el acto consolidado carece en sí mismo de valor jurídico. Por el contrario, el objetivo de la *codificación* es derogar el acto inicial y todas sus modificaciones sucesivas confiriendo valor jurídico al nuevo acto en el que se integran todas las modificaciones. Se habla también de *refundición* de textos jurídicos cuando la operación de codificación es concomitante con nuevas modificaciones. Por lo que se refiere a la *fusión* de textos, su objetivo es fundir dos actos originales distintos (y las eventuales modificaciones sucesivas) en un nuevo acto que sustituye a todos los textos anteriores.

² Estas versiones consolidadas incluyen tanto las nuevas modificaciones del contenido de fondo como la operación de simplificación de textos y la nueva numeración de estos últimos. En esta ocasión se ha elaborado una lista de todos los protocolos, y se ha establecido una clasificación en función del, o de los, Tratado(s) a los que se adjuntan, si bien persisten algunas dificultades a este respecto, en particular en lo que se refiere a la numeración oficial de dichos protocolos (véase Anexo I).

Al otorgar valor jurídico a las versiones consolidadas de estos dos Tratados principales, lo que equivaldría a codificarlos, podrían derogarse todos los Tratados originales y los sucesivos Tratados de revisión. Esta operación simplificaría de forma radical el Derecho primario de la Unión y la seguridad jurídica también se vería reforzada puesto que los técnicos se referirían a textos auténticos. Por lo demás, la codificación podría realizarse cualesquiera que sean las orientaciones que la Convención decida en lo que se refiere a la nueva formulación de los Tratados (fusión, Tratado fundamental). En realidad, para muchas de estas orientaciones el efecto de codificación sería el resultado necesario de la nueva formulación de los Tratados (véase a continuación).

No obstante, esta operación de codificación, aun reduciéndose a reproducir la situación jurídica en curso, no resulta insignificante ya que requiere someter los Tratados consolidados a una nueva ratificación de los Estados miembros, lo que ha resultado muy delicado desde el punto de vista político durante las últimas Conferencias Intergubernamentales.

Hay que destacar, sin embargo, que ya se han producido algunos casos de codificación puntual, e incluso de refundición, que podrían, llegado el caso, servir de modelo para otras situaciones ¹. El ejemplo más reciente se halla en el proyecto del Tratado de Niza sometido a la ratificación de los Estados miembros: en él se incluye una refundición del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia que comprende las reformas efectuadas en la Conferencia Intergubernamental.

IV. FUSIÓN DE LOS TRATADOS

Otra fuente de complejidad del Derecho primario procede de la multiplicidad de los Tratados constitutivos relativos a las Comunidades y a la Unión Europea. El Tratado de la Unión Europea (llamado "Tratado de Maastricht") supone una dificultad particular ya que se superpone a los Tratados

¹ Así pues, el Convenio de 25 de marzo de 1957 sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas (Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia únicos) y el Tratado de 8 de abril de 1965 por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas han sido derogados. Sus disposiciones que siguen vigentes se han simplificado, sintetizado y reagrupado en el artículo 9 del Tratado de Amsterdam y, por consiguiente, han sido sometidas en esta forma a una nueva ratificación de los Estados miembros. Véase también la reproducción en el artículo 190 del TCE de los artículos 1 y 2, y del apartado 1 del artículo 3 del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976.

comunitarios, de la misma forma que la Unión se superpone a las Comunidades. En particular, el TUE combina disposiciones nuevas relativas a la nueva entidad, la PESG y la JAI, con un conjunto de disposiciones que modifican los tres Tratados comunitarios ¹.

Así pues, además de la codificación de los Tratados originales contemplados individualmente, la simplificación de los Tratados puede suponer otra operación que consiste en fusionarlos en un nuevo documento único sin modificar su sustancia. Con anterioridad ya se ha intentado proceder así ², y durante la Conferencia Intergubernamental que desembocó en el Tratado de Amsterdam, un grupo de expertos inició, al margen de la operación de simplificación de los textos, la fusión de los Tratados. Estos trabajos no concluyeron pero la Secretaría General del Consejo pudo terminarlos y los hizo públicos "*como ejemplo de una posible consolidación de los Tratados, en virtud de la declaración n.º 42 anexada al Acta final del Tratado de Amsterdam*" ³.

De hecho se trata de dos modelos de fusión de los Tratados que la Secretaría General presentó de acuerdo con las dos hipótesis de trabajo del grupo de expertos. Uno de ellos se refiere al TUE y los tres Tratados comunitarios ⁴, mientras que el otro se limita únicamente al TUE y al TCE. En ambos casos, la fusión se realiza en principio "según Derecho constante" ⁵, sin modificar el acervo, respetando la situación jurídica presente, en particular la distinción entre Unión y la Comunidad así como la estructura de pilares establecida por el Tratado de Maastricht. Por esta razón la estructura de este proyecto de nuevo Tratado, dividido en libros, se ajusta a la estructura del TUE actual: los textos consolidados del TCE sustituyen a los tres artículos del TUE que modifican los Tratados

¹ Artículos 8 a 10 del TUE. El Acta Única de 1986 ya actuaba de esta forma al establecer junto al sistema comunitario una "cooperación política".

² Por ejemplo, Instituto Universitario Europeo (RSCAS), *Version unifiée et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes* - Documento de trabajo W-9, Parlamento Europeo (Dirección General de Estudios, Serie Asuntos Jurídicos, 1996 - Véase, a propósito de estos distintos intentos *Ways out of the Maquis Communautaire - On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, EUI, working paper RSC n° 99/6 (http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15).

³ Versión consolidada de los Tratados (volúmenes I y II), Doc. SN 1845/00 y 1846/00.

⁴ En esta hipótesis, las personalidades jurídicas de las tres Comunidades también se fusionarían (de acuerdo con el objetivo ya indicado en el preámbulo del Tratado de fusión de 1965) y la Comunidad Europea sucedería entonces a las otras dos. De la misma forma, las disposiciones idénticas o análogas de los Tratados comunitarios se fusionarían, lo que permitiría suprimir en el Tratado CEEA alrededor de cien disposiciones y más de sesenta para el Tratado CECA. Además, para no cargar demasiado el Tratado Único, las disposiciones materiales propias de estos dos Tratados se transferirían a dos protocolos específicos. Dicho esto, la fusión de las disposiciones de los Tratados comunitarios y la articulación con los dos protocolos han planteado a veces cuestiones delicadas, que requieran sin duda decisiones políticas.

⁵ Véanse cláusulas 356 y 357.

comunitarios y se inscriben en la estructura de la versión consolidada del TUE.

El nuevo documento es objeto de una nueva numeración ininterrumpida (aproximadamente 360 cláusulas) y le precede un preámbulo que resulta de la fusión de los preámbulos del TUE y del TCE. El nuevo Tratado se denomina "versión fusionada" de los citados Tratados y tiene pues la siguiente presentación:

Preámbulo

Libro I: Disposiciones comunes (artículos 1 a 7 del TUE)

Libro II: La Comunidad Europea (artículos 1 a 311 del TCE)

Libro III: Disposiciones relativas a una Política Exterior y de Seguridad Común (artículos 11 a 28 del TUE)

Libro IV: Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal (artículos 29 a 42 del TUE)

Libro V: Disposiciones sobre la cooperación reforzada (artículos 43 a 45 del TUE)

Libro VI: Disposiciones finales (artículos 46 a 53 del TUE)

Anexos y protocolos ¹

Cabe señalar además que el Libro II ha sido objeto de una cierta reestructuración, con el fin de poner de relieve las disposiciones institucionales del TCE (o comunes de las Comunidades) a continuación de los principios y de la ciudadanía, y que también se ha reagrupado en una sección única las disposiciones relativas a las relaciones exteriores de la Comunidad. Se trata, pues, de un ejemplo de reestructuración posible del TCE, independientemente de cualquier operación de fusión.

Los trabajos no llegaron a concluir debido, entre otras cosas, a que el nuevo Tratado de fusión tendría que haber sido sometido a la ratificación de los Estados miembros, como en el caso de un Tratado codificado. Y hubo quien no deseaba que volviera a abrirse el debate sobre puntos ya consolidados: a este respecto el Tratado CEEA presentaba especial interés. Otros se temían que las modificaciones del contenido de fondo realizadas por el Tratado de Amsterdam no figuraran de forma suficientemente clara en un texto codificado o de fusión. Otra dificultad, vinculada a esta operación, fue que suponía la derogación de todos los Tratados originales y los sucesivos Tratados de revisión. Además de la dimensión simbólica de esta derogación, algunos temían que aun habiendo sido realizada en principio "según derecho constante", el propio hecho de la fusión tuviera en un futuro consecuencias jurídicas inesperadas.

¹ En el modelo de fusión de los cuatro tratados se incluyen en esta parte un Protocolo 1 sobre el carbón y el acero y un Protocolo 2 sobre la energía atómica.

Por otra parte, otros consideraban que los resultados obtenidos mediante esta fusión de los Tratados seguían siendo poco satisfactorios y no justificaban una nueva ratificación. En particular, el mantenimiento de dos entidades, la Unión y la Comunidad, así como el respeto estricto de la estructura de pilares limitan las posibilidades de reestructuración temática del Tratado único.

V. ELABORACIÓN DE UN TRATADO FUNDAMENTAL

Cualquiera que sea la fórmula que se adopte para fusionar los Tratados, el resultado sigue siendo voluminoso y relativamente complejo. Hay quien opina que el valor añadido no está a la altura de las expectativas actuales. En cualquier caso, la Declaración de Laeken plantea la cuestión, en el marco de una operación más amplia de "reorganización" de los Tratados, de *"hacer una distinción entre un Tratado básico y las demás disposiciones de los Tratados"*, y de que a dicha distinción correspondan *"procedimientos de modificación y de ratificación"* distintos. Los primeros cambios de impresiones de la Convención han confirmado que el producto final de los trabajos de la Convención podría incluir la redacción de un nuevo Tratado "fundamental" o "constitucional", o incluso de una constitución ¹.

La idea de dotar a la Unión Europea de un "Tratado básico" no es nueva. El Parlamento Europeo lo ha planteado ya en dos ocasiones: la primera vez en 1984 bajo la égida de don Altiero Spinelli, un proyecto de "Tratado constitutivo de la Unión Europea" que prefiguraba ampliamente lo que ocho años más tarde fue el Tratado de Maastricht; una segunda vez en 1994, un proyecto de "Constitución de la Unión Europea" ². La idea también ha germinado fuera de los círculos institucionales ³. Más recientemente, el

¹ Véase también, de forma más concreta, las contribuciones presentadas por los Sres. H. Haenel (CONV 12/02), A. Duff (CONV 22/02 y 57/02), E. Teufel (CONV 23/02), J. Trzcinski (CONV 34/02) y K. Hänsch así como por la Sra. P. Berès (CONV 63/03).

² Conocido también con el nombre de Fernand Herman, ponente de la comisión institucional.

³ European Constitutional Group, *A proposal for a European Constitution*, publicado por el European Policy Forum, London, 1993. *The Economist*, 18 de octubre de 2000.

Instituto Universitario Europeo de Florencia ha realizado un estudio de viabilidad para la Comisión Europea sobre la reorganización de los Tratados ¹. Cabe señalar de este estudio, elaborado ante la perspectiva del informe del Grupo de Sabios de 18 de octubre de 1999 sobre las reformas institucionales, que presenta un modelo de Tratado fundamental partiendo de una reorganización de los Tratados vigentes, respetando al máximo la situación jurídica actual ("según derecho constante") ².

Todos estos proyectos representan otros tantos modelos en los que podrían inspirarse los trabajos de la Convención si se orientara hacia la elaboración de un Tratado fundamental. De todas formas habrá que abordar esencialmente dos cuestiones: por una parte, determinar la forma y el contenido del Tratado fundamental y, por otra parte, su relación con los Tratados actuales. Estas dos cuestiones no son, por lo demás, totalmente independientes. Además, podría plantearse la cuestión de la posible diferenciación de los procedimientos de revisión de los Tratados.

A. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL TRATADO FUNDAMENTAL

La elaboración de un Tratado fundamental requiere la determinación de las disposiciones que se consideran de mayor importancia para que consten en él. Esta selección supone, en efecto, tomar opciones de carácter político, lo que resulta a menudo difícil. Algunas cuestiones como los fundamentos y principios de la Unión, los derechos fundamentales y la ciudadanía, algunas disposiciones institucionales y las disposiciones finales clásicas no deberían plantear muchos problemas. Por el

¹ Véanse las referencias a los informes de Florencia en el documento CONV 8/02, ANEXO 1, p. 3 (en Internet: <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>), así como la Comunicación de la Comisión de 12 de julio de 2000, *Un Tratado fundamental para la Unión Europea*, COM(2000) 434 final. Comp. el modelo presentado por Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Research, A Basic Treaty for the European Union, (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>).

² El punto de partida del estudio de Florencia sobre la reorganización de los Tratados radica en que la materia constitucional ya existe en los actuales Tratados. Como esta materia constitucional está "disuelta" en numerosas disposiciones de los Tratados, el Instituto de Florencia se ha encargado de reagrupar y reestructurar en un nuevo Tratado fundamental, de forma coherente, las disposiciones de naturaleza constitucional dispersas en los principales Tratados vigentes (es decir el TUE y el TCE), obligándose, en la medida de lo posible a no modificar su sustancia, en particular en lo que se refiere a la estructura de pilares. En la medida en que intenta determinar la materia constitucional actual, el modelo presentado podría constituir un punto de referencia útil par los trabajos de la Convención.

contrario, otras que se refieren, en particular a los objetivos o a las cláusulas de atribución de competencia pueden resultar más delicadas. Por último, convendría no perder de vista la posible correspondencia (aunque no es necesaria) entre la elaboración de un Tratado fundamental y la diferenciación de los procedimientos de revisión (véase *más adelante*).

A la vista de la evolución de los Tratados relativos a la Unión Europea y a los trabajos de la Convención en curso, puede ya intentarse, *en abstracto*, fijar algunas vías para determinar el contenido del Tratado fundamental ¹.

- *Preámbulo*

Los Tratados relativos a la Unión Europea mantienen una larga tradición de estar precedidos por preámbulos caracterizados a menudo por su importancia política y por cierto énfasis estilístico. Sería útil que todos los ciudadanos pudieran leer con facilidad un nuevo preámbulo redactado de forma sintética y simple ².

- *Naturaleza, arquitectura, valores de la Unión:*

Algunas disposiciones iniciales ("comunes") del TUE se refieren a la naturaleza de la Unión, su arquitectura institucional general y los valores esenciales que deben representar, en especial la importancia primordial de los principios democráticos. Las disposiciones sobre la arquitectura deberán, en particular, tener en consideración los resultados del grupo de trabajo que estudia las implicaciones del reconocimiento explícito para la Unión de una personalidad jurídica única.

¹ El modelo de Tratado fundamental presentado por el Instituto de Florencia consta de *cláusulas* (70 ó 90 en función de la versión) todas con un título en función de la cuestión de que se trate. Su estructura se presenta de la forma siguiente:

Preámbulo

Título I: Fundamentos de la Unión

Título II: Derechos Fundamentales

Título III: Ciudadanía de la Unión

Título IV: Objetivos y acciones (actividades o políticas) de la Unión

Título V: Disposiciones institucionales

Título VI: Disposiciones financieras

Título VII: Disposiciones relativas a la cooperación reforzada

Título VIII: Disposiciones finales

Protocolos especiales anejos al Tratado fundamental

- Política exterior y de seguridad común

- Cooperación policial y judicial en materia penal.

² Podría también tomarse en consideración el preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales, que rebasa los derechos fundamentales como tales refiriéndose de forma más general al proceso de integración.

- *Ciudadanía y derechos de los ciudadanos de la Unión:*

Varias de las actuales disposiciones del TUE y del TCE se refieren ya a los derechos fundamentales ¹ o a los derechos de los ciudadanos de la Unión ². Además, la Convención debe pronunciarse sobre la conveniencia de incorporar la Carta de los Derechos Fundamentales en los Tratados (o el Tratado fundamental), así como sobre las opciones técnicas de esta incorporación. Un grupo de trabajo estudia en la actualidad esta cuestión. También podría preverse una disposición que definiera la ciudadanía de la Unión.

- *Objetivos generales de la Unión*

Una característica fundamental de la integración europea es el enfoque teleológico o funcional: las Comunidades, y más tarde la Unión, fueron creadas para cumplir objetivos generales, pero concretos ³. La formulación de estos objetivos toma en consideración la de los que figuran ya en los preámbulos.

- *Instituciones de la Unión, procedimientos de decisión y tipología de los instrumentos de acción:*

La forma en la que se expondrá esta temática en el tratado fundamental dependerá de los resultados del grupo de trabajo sobre simplificación de procedimientos e instrumentos, así como de los debates de la Convención sobre las Instituciones. En este punto, el método que se acercaría más a los actuales Tratados consistiría en dedicar en el tratado fundamental secciones específicas para cada institución de la Unión ⁴.

¹ Véase por ejemplo el apartado 2 del artículo 6 del TUE, el apartado 2 del artículo 3 y el artículo 13 del TCE.

² Segunda parte del TCE. Véase también, en su caso, el artículo 12 y el apartado 1 del artículo 255 del TCE.

³ Artículo 2 del TUE, artículos 2 y 4 del TCE.

⁴ En el modelo de Florencia, las disposiciones que figuran en el tratado fundamental se refieren, principalmente, a la composición de las instituciones (a la vista de su representatividad), a sus funciones, (en función del pilar en el que actúan) y, en su caso, a los procedimientos internos de votación. No se recogen pues las demás disposiciones relativas al funcionamiento interno de las instituciones. Podrían reagruparse en un Estatuto propio de cada institución, a semejanza del Estatuto del Tribunal de Justicia teniendo en cuenta las que ya figuran en los Reglamentos internos de cada institución.

- *Políticas y competencias de la Unión:*

En los Tratados o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se tratan ya las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros. Algunos de los principios podrían figurar en un tratado fundamental: principio de atribución de competencias, principios de subsidiariedad y de proporcionalidad para el ejercicio de las competencias, principio de cooperación leal, principios generales de la cooperación reforzada, principios de primacía y aplicabilidad directa de las normas de la Unión, etc.

En lo que se refiere a la delimitación de competencias propiamente dicha, podría contemplarse la definición en el tratado fundamental de las distintas categorías de competencia, y seguidamente establecer un listado de las distintas políticas o ámbitos de acción en función de estas categorías de competencia ¹. Cabe también imaginar que una sección del tratado fundamental relativa a los procedimientos o a los instrumentos establezca un vínculo con estas distintas políticas o ámbitos de acción. Por el contrario, parece difícil integrar en el tratado fundamental bases jurídicas de competencia propiamente dichas. En efecto, la "negociación" a la que daría lugar la selección de las bases jurídicas podría resultar muy difícil y, particularmente, en caso de que las bases jurídicas no recogidas en el tratado fundamental fueran objeto de un procedimiento simplificado de modificación. Así pues, la idea de incluir en el tratado fundamental todas las bases jurídicas parece contradecir el propio concepto de tratado fundamental.

- *Disposiciones finales*

Los actuales Tratados contienen siempre algunas disposiciones finales, en particular a propósito de la adhesión de nuevos miembros, la entrada en vigor, el procedimiento de revisión, el ámbito de aplicación temporal y geográfico del Tratado, las versiones lingüísticas auténticas, etc. A estas disposiciones podrían incorporarse disposiciones que definieran el procedimiento que permitiría a un Estado miembro dejar de ser miembro de la Unión.

¹ Obsérvese a este respecto que el artículo 3 del TCE recoge ya de forma resumida los distintos ámbitos de acción de la Comunidad, que corresponden a distintos capítulos (o a secciones) del TCE relativos a las políticas, y dan una primera indicación sobre la naturaleza de la acción.

B. ARTICULACIÓN DEL TRATADO FUNDAMENTAL CON LOS TRATADOS ACTUALES

Es evidente que algunas orientaciones relativas al contenido, en particular la referencia más o menos exacta a los textos vigentes y el grado mayor o menor de detalle tienen repercusiones en la forma de articular el tratado fundamental con los tratados vigentes en la actualidad. Esta cuestión dependerá también de la amplitud de las reformas sustanciales que proponga la Convención.

No obstante, de forma general, cabe contemplar *dos enfoques* -con sus variantes- para articular los textos. Cualquiera que sea el enfoque que se adopte conviene plantear la eventual relación jerárquica entre el tratado fundamental y los demás Tratados.

1^{er} enfoque: un tratado fundamental en el marco de una reorganización y de una simplificación de los Tratados actuales

El primer enfoque consiste en enmarcar este tratado fundamental en una operación más amplia de reorganización y de simplificación de los Tratados principales vigentes, es decir la fusión y la reestructuración del TUE y del TCE actuales ¹.

Varias variantes son posibles en lo que se refiere a los textos que no figuran en el Tratado fundamental y que componen la "segunda parte" de la operación. Puede tratarse de:

¹ Queda pendiente la cuestión a propósito del Tratado Euratom (TCEEA).

- a) bien, un segundo Tratado distinto,
- b) bien, una segunda parte de un Tratado único siendo la parte fundamental la primera parte ¹,
- c) bien, un conjunto de protocolos "especiales" anejos al Tratado fundamental.

Cualquiera que sea la variante que se adopte, los textos de los actuales Tratados se fusionarían y reestructurarían tanto en el Tratado fundamental como en la "segunda parte".

Dado que el nuevo producto sustituiría a los Tratados originales y a los sucesivos Tratados de revisión (al menos en lo que se refiere al TUE y al TCE), el conjunto debería someterse a un procedimiento de ratificación. Por este motivo, antes de emprender este camino, conviene tener en cuenta las preocupaciones de quienes se muestran reticentes a la hora de someter a una nueva ratificación textos que eventualmente ya están consolidados. No obstante, habida cuenta del nuevo contexto y de la importancia de las reformas contempladas, un nuevo procedimiento de ratificación para el conjunto de "ambas partes" supondría pedir la adhesión de los Estados miembros y de sus ciudadanos al futuro proyecto europeo. Permitiría además que todos los Tratados tuvieran una lectura más fácil para los ciudadanos, lo que constituye uno de los principales objetivos de los trabajos de la Convención.

¹ Este enfoque es el que sugiere, en particular, el estudio de Florencia. En efecto, la idea central consiste en que el nuevo *Tratado fundamental de la Unión* sustituya por completo al actual Tratado de la Unión Europea. Esta operación es posible debido a que un Tratado fundamental tendría, a semejanza del actual TUE, las mismas características que un "Tratado marco" que unifica bajo un mismo "paraguas" las actividades comunitarias e intergubernamentales. Esta operación también es posible debido a que todas las disposiciones del TUE que no recoge el Tratado fundamental -a saber, buena parte de las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común así como a la cooperación judicial y policial (títulos V y VI del TUE)- figuran en dos protocolos especiales distintos anejos al tratado fundamental. Los artículos 8, 9 y 10 que se refieren a modificaciones de los tres Tratados comunitarios serían, por su parte, derogados a raíz de la fusión de estos Tratados (o a raíz de su extinción en el caso del TCECA). En lo que se refiere al TCE (o de forma más concreta a su versión codificada), subsistiría en su actual estructura, sin las disposiciones transferidas (o reguladas) en el Tratado fundamental. Pero, como indica el estudio, la lógica final del enfoque consistiría en transformar lo que quede del TCE en un tercer protocolo especial. El resultado sería un instrumento único en dos partes, una de las cuales sería el Tratado fundamental y, por otra, los tres protocolos especiales correspondientes a la materia de los tres pilares. *Mutatis mutandis*, un cuarto protocolo especial podría abarcar la materia del Tratado CEEA si se decidiera incluir este Tratado en la operación de reorganización. El número de protocolos especiales podría todavía variar si por ejemplo, el TCE se reestructurara en varios protocolos especiales temáticos (mercado interior, UEM, nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia, relaciones exteriores, demás políticas comunes o complementarias).

Conviene no obstante plantearse si la Convención es el foro apropiado para desarrollar toda la operación. Habida cuenta del carácter técnico de la "segunda parte", la Convención se halla ante *dos opciones*:

- o bien se centra únicamente en la elaboración del Tratado fundamental y deja la "segunda parte" para una fase posterior y adopta un informe que indique las implicaciones del tratado fundamental en los textos de los Tratados actuales; este informe debería incluir, además, las grandes líneas a propósito de la articulación de la segunda parte con el tratado fundamental y su propia estructura. Esta operación podría ser realizada sobre la base de este informe por un grupo de expertos (¿compuesto por los servicios jurídicos de las instituciones y de la Secretaría de la Convención?), que trabajaría bajo el control político del Consejo Europeo, o de la Presidencia o del Praesidium de la Convención, o incluso de la propia Convención que podría asumir el resultado de estos trabajos antes de la Conferencia intergubernamental.
- o bien la Convención elabora el Tratado fundamental así como la "segunda parte"; para la redacción de esta última, encargaría a un grupo de expertos (¿compuesto por los servicios jurídicos de las instituciones y de la Secretaría de la Convención?) que procediera, en paralelo, a la adaptación técnica de las disposiciones existentes de los Tratados (TUE, TCE y Euratom) al nuevo tratado fundamental, incluida la reestructuración de los textos subsistentes en la "segunda parte". Este grupo de expertos seguiría el ritmo de los progresos de la Convención en la redacción del Tratado fundamental y actuaría sobre la base de directrices establecidas por la Convención (o su Praesidium). Al final de los trabajos, la Convención adoptaría tanto el Tratado fundamental como la "segunda parte" prácticamente al mismo tiempo. Este enfoque podría, no obstante, plantear ciertas dificultades, en especial a la hora de convencer a los miembros de la Convención de que no aborden el contenido de fondo de determinadas políticas (por ejemplo la agricultura, los fondos estructurales, el presupuesto) o algunas cuestiones ya resueltas en las negociaciones de adhesión.

Segundo enfoque: un Tratado fundamental que se superponga a los actuales Tratados

El segundo enfoque consiste en redactar un nuevo tratado fundamental que se superponga a los Tratados vigentes en la actualidad. Estos últimos subsistirían en su forma actual o como mucho se modificarían de manera puntual, expresamente, para adaptarlos al Tratado fundamental, en especial derogando las disposiciones duplicadas. Así pues, el tratado fundamental se elaboraría independientemente de toda fusión y reestructuración de los Tratados. Tan sólo este tratado, y en su caso las adaptaciones de los actuales Tratados se someterían a la ratificación de los Estados miembros.

Este enfoque queda ilustrado por los dos proyectos del Parlamento Europeo ya mencionados los proyectos "Spinelli" y "Herman", que tienen gran semejanza en este punto. En ambos proyectos los antiguos Tratados subsisten en su forma actual: no son sustituidos ni incluso adaptados expresamente. Así pues, *el Tratado constitutivo de la Unión Europea* (Spinelli), o la *Constitución europea* (Herman), enmarcan y se superponen a los tratados comunitarios (y también al TUE en el segundo caso)¹.

Habida cuenta de la importancia de las disposiciones que están en juego, muchos señalan que es muy arriesgado, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, articular el nuevo documento con los Tratados y demás actos vigentes sin adaptar expresamente estos últimos. En efecto, la coexistencia de ambos sistemas, el antiguo y el nuevo, corre el riesgo de ser un peligro de conflicto permanente en lo que se refiere a una eventual pérdida de sus efectos jurídicos o a una modificación implícita de los actuales Tratados por el tratado fundamental. Así pues si se adoptara el enfoque de un nuevo Tratado que se superpusiera a los antiguos Tratados, convendría por lo menos que fuera acompañado de una adaptación concomitante de estos últimos.

¹ Véase el artículo 7 del proyecto Spinelli, y el artículo 8 del proyecto Herman. En ambos casos, la articulación con los Tratados vigentes en la actualidad se efectúa distinguiendo por una parte "*las disposiciones de los Tratados referentes a sus objetivos y a su ámbito*", y por otra "*las demás disposiciones de los Tratados*". Las primeras forman parte del Derecho de la Unión en la medida en que el proyecto de nuevo Tratado o de Constitución no las modifica. También pueden adaptarse o modificarse en el futuro mediante el procedimiento de enmienda (o de revisión constitucional). Las segundas "*también forman parte del Derecho de la Unión en la medida en que no sean incompatibles*" con los nuevos Tratado/Constitución. También pueden adaptarse o modificarse en el futuro mediante el procedimiento de adopción de "*leyes orgánicas*". Por último, en ambos casos los actos de las Comunidades (o de la Unión) "*siguen surtiendo efecto siempre que no resulten incompatibles con la Constitución (el Tratado) y no se hayan sustituido por actos o medidas adoptadas por las instituciones de la Unión, de conformidad con sus respectivas competencias*".

Sin embargo, en este caso la superposición de un nuevo Tratado fundamental al actual Tratado de la Unión, o al menos a lo que permaneciera de él, supondría una complicación de la arquitectura de los Tratados antes que su simplificación.

3) Posible organización jerárquica del Tratado fundamental

Al dotar a la Unión de un Tratado fundamental, antes o después se planteará saber si los Tratados que subsisten (o en caso de una reestructuración, los textos reestructurados en la "segunda parte") se subordinan o no al nuevo Tratado fundamental. En efecto, si bien el establecimiento de una jerarquía de Tratados no es un fenómeno corriente en el Derecho internacional, el carácter constitucional o fundamental del nuevo Tratado hace que se plantee la cuestión. Para poder abordarla, es necesario tener previamente una idea más concreta a propósito del contenido del Tratado fundamental así como sobre las técnicas de articulación con los demás textos o Tratados vigentes. En esta fase nos limitaremos a algunas observaciones.

Evidentemente, la cuestión sólo se plantea si el Tratado fundamental no se pronuncia expresamente a este respecto, ya sea para descartar el establecimiento de cualquier jerarquía o para afirmarla. El establecimiento de una jerarquía puede también expresarse de distintas maneras, por ejemplo precisando que tan sólo futuras modificaciones de los textos de los Tratados actuales (en su caso, en la forma en que se hayan adaptado o reestructurado en la "segunda parte") deben subordinarse al Tratado fundamental, por lo que se consideraría que en una primera fase, estos textos son conformes al Tratado fundamental en el momento de su entrada en vigor. Asimismo, podrán desarrollarse más o menos los mecanismos de control o de sanción judicial de la subordinación jerárquica al Tratado fundamental. Por el contrario, parece difícil establecer una jerarquía de los Tratados si esta no va acompañada de la correspondiente diferenciación de los procedimientos de decisión para modificarlos (véase la sección siguiente).

Dicho esto, parece que el establecimiento de una posible jerarquía de los Tratados depende sobre todo del enfoque general a propósito de la articulación de los Tratados. Si, por ejemplo, los actuales Tratados no se modificaran (y siguieran siendo aplicables supeditados a modificaciones implícitas, adaptaciones posteriores o incluso en la medida de su compatibilidad con el Tratado fundamental), parece establecerse cierta primacía del nuevo Tratado fundamental, al menos de forma implícita. Si, por el contrario, tras las reformas los textos del Tratado fundamental y de los demás Tratados se coordinan unos con otros de forma explícita, la relación de subordinación entre Tratados no se impone necesariamente. Se daría este caso si los actuales Tratados se adaptaran de forma consecuente al nuevo Tratado fundamental o si

éste se integrara en una operación más amplia de reestructuración de los Tratados en dos partes (enfoque del estudio de Florencia ¹). No obstante, incluso en este caso la relación jerárquica podría establecerse de forma deliberada, en aras de la seguridad jurídica a largo plazo, para la modificación futura de los Tratados. En particular, cierta subordinación de los actuales Tratados (en su caso en la forma en la que se adapten o reestructuren en la "segunda parte") con respecto al Tratado fundamental podría expresar la idea de que detallan las condiciones y modalidades con respecto a los principios expresados en el Tratado fundamental.

VI. REVISIÓN Y DIFERENCIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE MODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

Cualquiera que sea la amplitud de las reformas sugeridas por la Convención y cualquiera que sea el enfoque que se adopte para la articulación con los Tratados vigentes, el nuevo Tratado fundamental, aun siendo concebido como un "Pacto de nueva fundación", se inscribe en el marco de continuidad de los Tratados actuales y debería pues, en principio, adoptarse con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 48 del TUE. Así pues, el nuevo Tratado debería contar con el acuerdo de todos los Estados miembros de la Unión en el seno de una Conferencia Intergubernamental y no entraría en vigor hasta la ratificación de todos ellos, *"según sus reglas constitucionales respectivas"* (aprobación de los Parlamentos nacionales o referenda). Ello no impide que en el futuro, el Tratado fundamental y los demás textos o Tratados puedan someterse a un procedimiento de revisión modificada o diferenciada, aunque para ello debería empezarse por modificar el artículo 48 del propio TUE o fijar procedimientos de excepción.

La Declaración de Laeken menciona a este respecto la posibilidad de hacer una distinción entre *"los procedimientos de modificación y de ratificación del Tratado básico y de las demás disposiciones de los Tratados"*.

¹ En el informe de Florencia no se establece formalmente una relación jerárquica entre el Tratado fundamental y los demás protocolos especiales o el TCE. Es cierto que situándose en una perspectiva de "Derecho constante" parece más evidente la coordinación de los textos.

El establecimiento de distintos procedimientos de modificación para algunas disposiciones de los Tratados no supone necesariamente una relación jerárquica entre los distintos textos de los Tratados ¹. A este respecto ya se puede observar en los actuales Tratados algunos procedimientos de revisión especiales (véase más adelante) sin que las disposiciones de los Tratados a los que se refieren estos procedimientos se subordinen jerárquicamente a la mayoría de las demás disposiciones de los Tratados que se someten al procedimiento general de revisión.

Asimismo, la reforma del procedimiento de revisión de los Tratados también puede plantearse de forma independiente de la reorganización de los Tratados o de la adopción de un Tratado fundamental. Ésta era la cuestión que se abordaba en el segundo informe del Instituto de Florencia sobre la reorganización de los Tratados ²: ¿cuál será la evolución futura de los Tratados reorganizados?

El punto de partida del informe consiste en observar que, en una Unión ampliada, el principio de unanimidad y los largos procedimientos nacionales vinculados a la ratificación de los Tratados de revisión corren el riesgo de paralizar la Unión y de impedir las necesarias adaptaciones ulteriores. A este respecto se propone sustituir progresivamente las revisiones "*de común acuerdo*" por una votación por mayoría supercualificada, al tiempo que se protege a la minoría mediante ciertas garantías institucionales. Además se sugiere que se tengan en cuenta muchos casos actuales de procedimientos especiales de revisión "autónomos", es decir que se caracterizan (en particular) por la ausencia del recurso a los procedimientos nacionales vinculados a la ratificación ³. Estos procedimientos especiales, que también reforzarían más el papel de las instituciones de la Unión podrían ampliarse o generalizarse a otros casos.

¹ Por el contrario, esta diferenciación de procedimientos de revisión es sin duda necesaria si se establece o reconoce una relación jerárquica entre el primero y los segundos como se ha indicado ya.

² Instituto universitario europeo, *Reforma de los procedimientos de revisión de los Tratados*, Segundo Informe sobre la reorganización de los Tratados de la Unión Europea, noviembre de 2000.

³ Como por ejemplo en el caso de la modificación del número de comisarios (segundo párrafo del artículo 213 del TCE) o también para modificar varias disposiciones relativas al funcionamiento y a la organización del Tribunal de Justicia. El Tratado de Niza dispone a este respecto que se pueda modificar a este respecto el Estatuto del Tribunal de Justicia, con excepción de su Título I, de acuerdo con un procedimiento en el que finalmente el Consejo se pronuncia por unanimidad (segundo párrafo del artículo 245 del TCE). Otros procedimientos de modificación "autónomos" se refieren a algunos aspectos de la Unión económica y monetaria (apartado 14 del artículo 104 y apartado 5 del artículo 107 del TCE). Otros se proponen ampliar el ámbito de aplicación de la política comercial (artículo 133 del TCE) o generalizar el procedimiento de codecisión en el marco del Título IV del TCE (artículo 67 del TCE).

Además, habida cuenta de la importancia que tiene para los ciudadanos los temas abordados por los Tratados y de su dimensión política, el informe aboga por incrementar la influencia del Parlamento Europeo así como la de los Parlamentos nacionales, al menos en la fase preparatoria de las reformas, en especial recurriendo al modelo de la Convención. Esta participación previa de los Parlamentos nacionales debería también servir para facilitar la fase posterior de ratificaciones. Asimismo, cuando se recurra a un procedimiento especial "autónomo" de revisión, los Parlamentos nacionales deberían poder, de una u otra forma, intervenir antes del procedimiento de revisión, en vez en la fase de ratificación. ¿Podrían estar representados estos Parlamentos en una especie de "Congreso" a escala europea, con o sin parlamentarios europeos? Si a largo plazo se pretende la aprobación de una constitución que se distinga de un Tratado en lo que se refiere al procedimiento de revisión, ¿podría generalizarse este procedimiento que supone la implicación de los Parlamentos nacionales?

TRATADOS Y ACTOS CONEXOS
RELATIVOS A LA UNIÓN Y A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Lista (no exhaustiva) del Derecho primario vigente

PRINCIPALES TRATADOS CONSTITUTIVOS Y TRATADOS DE REVISIÓN

- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero¹
- Tratado constitutivo de la Comunidad (Económica) Europea y Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica²
- Acta Única Europea³
- Tratado de la Unión Europea⁴
- Tratado de Amsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos⁵
- Tratado de Niza por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos⁶

OTROS TRATADOS DE REVISIÓN

- Convenio de 25 de marzo de relativo a determinadas instituciones comunes (Parlamento y Tribunal de Justicia único)⁷
- Tratado de 8 de abril de 1965 por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas⁸
- Tratado por el que se modifican los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas en lo que respecta a Groenlandia (firmado el 13 de marzo de 1984, entrada en vigor el 1 de febrero de 1985) ?
- Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (firmado el 22 de abril de 1970, entrada en vigor el 1 de enero de 1971) ?

¹ . Firmado el 18 de abril de 1951, entrada en vigor el 23 de julio de 1953; expiración el 23 de julio de 2002.

² . Firmados en Roma el 25 de marzo de 1957, entrada en vigor el 1 de enero de 1958.

³ . Firmado en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986, entrada en vigor el 1 de enero de 1987.

⁴ . Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993.

⁵ . Firmado el 2 de octubre de 1997, entrada en vigor el 1 de mayo de 1999.

⁶ . Firmado el 26 de febrero de 2001, no está aún en vigor.

⁷ . Derogado y sustituido por el artículo 9 del Tratado de Amsterdam.

⁸ . Derogado y sustituido por el artículo 9 del Tratado de Amsterdam.

- Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones financieras de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (firmado el 22 de julio de 1975, entrada en vigor el 1 de junio de 1977) ?

ACTAS RELATIVAS A LAS CONDICIONES DE ADHESIÓN Y A LAS ADAPTACIONES DE LOS TRATADOS (Y DECISIONES CONEXAS)

- Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1972)
- Adhesión a las Comunidades Europeas de la República Helénica (1979)
- Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de España y de la República Portuguesa (1985)
- Adhesión a la Unión Europea de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia (firmado el 24 de junio de 1994, entrada en vigor el 1 de enero de 1995)
- Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 1 de enero de 1973 por la que se adaptan los documentos relativos a la adhesión de nuevos Estados miembros a las Comunidades Europeas.
- Decisión del Consejo de la Unión Europea de 1 de enero de 1995 por la que se adaptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea

OTRAS ACTAS Y DECISIONES CONEXAS: DERECHO PRIMARIO ADICIONAL O COMPLEMENTARIO ADOPTADO MEDIANTE PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO

- Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros relativa a la instalación provisional de determinadas instituciones y determinados servicios de las Comunidades (Decisión adoptada el 8 de abril de)¹.
- Acta relativa a la elección de los representantes del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976².
- Decisión adoptada de común acuerdo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros relativa a la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos o servicios de las Comunidades (Decisión adoptada el 12 de diciembre de 1992)³.
- Decisión adoptada de común acuerdo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos al nivel de jefes de Estado o de Gobierno relativa a la fijación de las sedes de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol (Decisión adoptada el 29 de octubre de 1993)⁴.

¹. Base jurídica: artículo 37 del Tratado de 8 de abril de 1965 por el que se constituyen un Consejo único y una Comisión única.

². Base jurídica: apartado 4 del artículo 190 del TCE (antiguo apartado 3 del artículo 138) y artículos correspondientes del TCECA y del TCEEA. Adopción por los Estados miembros "conforme sus normas constitucionales respectivas".

³. Base jurídica: artículo 289 del TCE (antiguo artículo 216) y artículos correspondientes del TCECA y del TCEEA.

⁴. Base jurídica: artículo 289 del TCE (antiguo artículo 216) y artículos correspondientes del TCECA y del TCEEA.

- Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el Tratado de la Unión Europea (Anexo 1 de la parte B de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992)
- Decisión del Consejo de 31 de octubre de 1994 relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas¹

ACTOS DE DERECHO DERIVADO QUE COMPLETAN EL DERECHO PRIMARIO

- Decisión del Consejo de 1 de enero de 1995 por la que se fija el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo²
- Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión³

TEXTOS INTERINSTITUCIONALES

p.m.

PROTOCOLOS⁴

Los Tratados relativos a la Unión europea van acompañados a veces de numerosos protocolos que tienen el mismo valor jurídico que los Tratados. No es sencillo hacer un listado exhaustivo de los protocolos actualmente vigentes ni determinar los Tratados a los que estos protocolos acompañan, ni a los que van a la postre anejos.

Con el Tratado de Amsterdam se intentó poner un poco de orden clasificando los 13 protocolos que lo acompañan en cuatro categorías, en función de los Tratados a los que finalmente van anejos: Protocolo anejo al TUE, Protocolos anejos al TUE y al TCE, Protocolos anejos al TUE y a los tres Tratados comunitarios, Protocolos anejos al TCE. Seguidamente, las versiones consolidadas del TCE y del TUE (adjuntas, para información, al Acta final del Tratado de Amsterdam) se integraron en estas categorías⁵ la lista del conjunto de protocolos anteriores que siguen vigentes, esencialmente los 17 protocolos que acompañan al Tratado de⁶, así como algunos protocolos anteriores, entre ellos los antiguos Protocolos A y B anejos al Tratado de Roma⁷. En ese momento se volvieron a numerar los protocolos de 1 a 34, con indicación de su fecha de adopción para recordar el Tratado que está en su origen:

- ¹. Base jurídica: artículo 269 del TCE (antiguo artículo 201) y artículos correspondientes del TCECA y del TCEEA. Adopción por los Estados miembros "conforme a sus normas constitucionales respectivas".
- ². Base jurídica: apartado 2 del artículo 203 del TCE (antiguo artículo 146, modificado por el artículo 12 del acta aneja al Tratado de Adhesión de 1994) y artículos correspondientes del TCECA y del TCEEA.
- ³. Base jurídica : artículo 202 del TCE (antiguo artículo 145). Sustituye a la Decisión de 13 de julio de 1987.
- ⁴. Lista presentada por la versión consolidada del TCE y del TUE aneja al acta final del Tratado de Amsterdam.
- ⁵. El Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, anejo a los tres Tratados comunitarios, creó una quinta categoría.
- ⁶. De los cuales 16 están anejos al TCE, y 1 al TUE y a los tres Tratados comunitarios.
- ⁷. Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones y Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea

- Protocolo (nº 1) sobre el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (1997)

Protocolos anexos a los Tratados de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

- Protocolo (nº 2) por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea (1997)
- Protocolo (nº 3) sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 14 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea al Reino Unido y a Irlanda (1997)
- Protocolo (nº 4) sobre la posición del Reino Unido e Irlanda (1997)
- Protocolo (nº 5) sobre la posición de Dinamarca (1997)

Protocolos anexos al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

- Protocolo (nº 6) anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (1992)
- Protocolo (nº 7) sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea (1997)
- Protocolo (nº 8) sobre las sedes de las instituciones y de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas (1997)
- Protocolo (nº 9) sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea (1997)

Protocolos anexos al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

- Protocolo (nº 10) sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (1957)¹
- Protocolo (nº 11) sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (1957)
- Protocolo (nº 12) relativo a Italia (1957)
- Protocolo (nº 13) sobre las mercancías originarias y procedentes de determinados países y que disfrutaban de un régimen especial de importación en uno de los Estados miembros (1957)
- Protocolo (nº 14) sobre las importaciones en la Comunidad Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas neerlandesas (1962)
- Protocolo (nº 15) sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia (1985)
- Protocolo (nº 16) sobre la adquisición de bienes inmuebles en Dinamarca (1992)
- Protocolo (nº 17) sobre el artículo 141 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (1992)
- Protocolo (nº 18) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (1992)
- Protocolo (nº 19) sobre los Estatutos del Instituto Monetario Europeo (1992)
- Protocolo (nº 20) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (1992)
- Protocolo (nº 21) sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 121 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (1992)
- Protocolo (nº 22) sobre Dinamarca (1992)
- Protocolo (nº 23) sobre Portugal (1992)
- Protocolo (nº 24) sobre la transición a la tercera fase de la unión económica y monetaria (1992)
- Protocolo (nº 25) sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1992)
- Protocolo (nº 26) sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca (1992)
- Protocolo (nº 27) sobre Francia (1992)

¹ . El Protocolo fue modificado por el Protocolo nº1 sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones, anexo al Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados (Adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, 1972), así como por el Tratado sobre determinadas modificaciones del Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (1978).

- Protocolo (nº 28) sobre la cohesión económica y social (1992)
- Protocolo (nº 29) sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (1997)
- Protocolo (nº 30) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (1997)
- Protocolo (nº 31) sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores (1997)
- Protocolo (nº 32) sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros (1997)
- Protocolo (nº 33) sobre la protección y el bienestar de los animales (1997)

Protocolo anexo a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica

- Protocolo (nº 34) sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas

El hecho de volver a numerarlos oficiosamente de esta forma pudo parecer una fuente de confusión, en relación con la numeración “auténtica” de los protocolos que acompañan al Tratado de Maastricht (numerados de 1 a 17). Por otra parte, la *Recopilación de los Tratados* publicada por la Oficina de Publicaciones, parece haber abandonado toda numeración de los protocolos (que, además, no se recogen de manera exhaustiva en la sección que se les asigna)¹. Nótese también que, según la *Recopilación*, el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia figura anexo a los tres Tratados comunitarios (y no al TCE únicamente, como se indica en la versión consolidada). El Tratado de Niza, por su parte, no ha simplificado las cosas al respecto. Alude a los "Protocolos sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia anejos al TCE y al TCEEA", que son sustituidos por el "Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia anejo al TUE, al TCE y al TCEEA". Llegado el caso, será aplicable en el marco del Tratado CECA, sin perjuicio de los artículos del "Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CECA".

DECLARACIONES

Los Tratados relativos a la Unión Europea van a menudo acompañados de muchas declaraciones comunes adoptadas en las Conferencias Intergubernamentales. Estas declaraciones van anejas al Acta Final de cada uno de los Tratados en cuestión. El Tratado de Maastricht adoptó unos treinta, el Tratado de Amsterdam unos cincuenta y el Tratado de Niza más de veinte. Van anejas también al Acta Final otras declaraciones unilaterales de las que la Conferencia toma nota. Pese a que, formalmente, esas declaraciones no son jurídicamente obligatorias, pueden tener influencia en la interpretación de los Tratados.

Cabe además indicar otras declaraciones interpretativas de los Tratados:

- Declaración de 1 de mayo de 1992: declaración de las Altas Partes Contratantes en el Tratado de la Unión Europea sobre la interpretación jurídica del Protocolo nº 17 relativo al párrafo tercero del apartado 3 del artículo 40 de la Constitución irlandesa (Protocolo nº 6 en la versión consolidada)
- Declaraciones del Consejo Europeo (Declaración relativa a la política social, del consumidor, del medio ambiente y de la distribución de la renta, Declaración relativa a la defensa), y Declaraciones unilaterales de Dinamarca que deberán relacionarse con el Acta danesa de ratificación del Tratado de la Unión Europea y de las que tendrán conocimiento los once Estados miembros restantes - (Anexos 2 y 3 de la parte B de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992).
- Declaración nacional de Irlanda y declaración del Consejo Europeo dándose por enterado (Anexos III y IV de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002).

¹. Unión Europea, *Recopilación de los Tratados*, Tomo 1, Volumen 1, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999, p. 355. Faltan, por ejemplo, los Protocolos nºs 12 a 15 (nueva numeración oficiosa de las versiones).

Extracto de la declaración de Laeken

El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos

En el momento actual, la Unión Europea funciona con cuatro tratados. Los objetivos, competencias e instrumentos políticos de la Unión se encuentran diseminados en el conjunto de esos tratados.

Para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación.

Cabe formular a este respecto cuatro series de preguntas. La primera serie se refiere a la simplificación de los actuales tratados sin cambiar su contenido. ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?

Es preciso reflexionar a continuación en una posible reorganización de los tratados. ¿Debe hacerse una distinción entre un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados? ¿Debe concretarse esta distinción mediante una separación de los textos? ¿Puede esto conducir a hacer una distinción entre los procedimientos de modificación y de ratificación del tratado básico y las demás disposiciones de los tratados?

Hay que preguntarse además si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico y plantearse la cuestión de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos.

Por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y redistribución no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, cuáles los valores que la Unión profesa, cuáles los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, cuáles las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?