

CONV 281/02

WG III 13

NOTA

de la: Secretaría

al: Grupo "Personalidad jurídica"

Asunto: Nota resumida de la reunión del 11 de septiembre de 2002

1. La reunión se desarrolla en dos partes: una sobre las consecuencias de la atribución de personalidad jurídica a la Unión y otra sobre la simplificación de los Tratados.

I. Consecuencias de la atribución explícita de personalidad jurídica a la Unión

2. El Presidente recuerda que después de la reunión celebrada por el Grupo el 18 de julio de 2002, se invitó a los miembros a transmitir observaciones por escrito sobre el proyecto de informe (SN 3130/02) antes del 5 de septiembre de 2002. Los miembros: Kvist, du Granrut, Tiilikainen, Pleuger, Lord McLennan of Rogart, Andreani y Muscardini transmitieron contribuciones escritas.
3. Sobre la base de esas contribuciones, el Presidente transmitió un nuevo proyecto de informe (WD 10/02), que fue objeto de examen por parte del Grupo. El Presidente subrayó que los trabajos deberían terminarse a finales de septiembre, para poder presentar el informe definitivo al pleno los días 3 y 4 de octubre de 2002.
4. Se llevó a cabo un cambio de impresiones en el que los miembros manifestaron, en general, estar de acuerdo con el texto. No obstante, algunos manifestaron dudas sobre si el informe debía pronunciarse sobre la idea de la fusión en una única persona de los puestos de Alto Representante y de Comisario competente para las relaciones exteriores, puesto que este

asunto es competencia, sobre todo, del próximo grupo "relaciones exteriores". En este contexto, algunos miembros insistieron en la necesidad de contar con un único equipo de negociadores. En opinión de otros miembros, convenía establecer en algunos casos que los parlamentos nacionales examinasen los acuerdos internacionales y prever la adhesión a la CEDH.

5. Tras este cambio de impresiones el Grupo decidió dar a los miembros un plazo suplementario, hasta el 16 de septiembre de 2002, para presentar observaciones escritas sobre este texto, con el fin de poder adoptarlo en la próxima reunión del 19 de septiembre de 2002. Se acordó que el Grupo presentaría un único informe, al cual se añadirá una parte sobre la simplificación de los Tratados.

II. La simplificación de los Tratados

6. En la reunión anterior del 18 de julio, el Grupo había examinado la cuestión de las consecuencias de la personalidad jurídica única para la simplificación de los tratados (véase WG III - WD 06). En ese momento se puso de manifiesto que existía consenso en el Grupo a favor de la fusión de los tratados principales (TUE y TCE) en un único instrumento compuesto por dos partes claramente diferenciadas y que en la primera se incluirían las disposiciones de carácter constitucional (opción 1, b). En principio, este único instrumento sustituiría al TUE y al TCE actuales (y todas las revisiones sucesivas).
7. Se invitó a dos expertos a que expresaran sus puntos de vista sobre esta cuestión, el profesor Christian Müller-Graff (Universidad de Heidelberg) y Bruno de Witte (Instituto Universitario Europeo, Florencia). Los dos expertos apoyaron la opción elegida por el Grupo ¹, y rechazan en cualquier caso la aprobación de un texto constitucional sin valor jurídico. También recordaron que es perfectamente posible mantener en un único tratado y en una única estructura, procedimientos de decisión distintos, instrumentos con efectos jurídicos específicos, o incluso un control jurisdiccional variable (que es lo que ya ocurre a menudo, por ejemplo, en el TCE actual).

¹ El profesor De Witte precisó que otras fuentes de Derecho primario podrían ser objeto de la fusión de los tratados, por ejemplo las disposiciones del Acta Única o del Tratado de Amsterdam que se añaden a los tratados constitutivos en lugar de modificarlos.

8. El Profesor Müller-Graff puso de relieve que esta opción incluía todas las ventajas de las otras opciones presentadas en el WD 06 (un único tratado para una única personalidad jurídica, modificación, codificación, fusión y simplificación de los tratados actuales, tratado fundamental con valor jurídico, etc.). En cambio, esta opción presenta algunos "retos"; en particular, en caso de que implicara someter también a la ratificación de los Estados miembros la segunda parte consolidada. También se plantea la cuestión de si conviene conservar todos los protocolos actuales.
9. El catedrático presentó después sus ideas sobre la estructura y el contenido del tratado fundamental, que a su modo de ver, debería conservar el orden actual de los tratados (objetivos, políticas e instituciones). Además, podrían incluirse algunos grandes principios constitucionales, en particular el de la primacía y la aplicabilidad directa del Derecho comunitario. Algunos artículos actuales del TUE podrían servir de base para el tratado fundamental (en particular, en el título I del TUE).
10. Una de las cuestiones esenciales con respecto al contenido se refiere a la longitud del texto fundamental: un texto demasiado corto tendría escaso valor operativo.
11. El profesor De Witte concentró su intervención en tres temas: la estructura en pilares, la articulación del tratado fundamental respecto del resto del Derecho primario, y la entrada en vigor del nuevo tratado.
12. A su juicio, la fusión de los pilares en una estructura única debería ir acompañada en la medida de lo posible de algunas modificaciones de fondo con el fin de generalizar una serie de principios o mecanismos y limitarse a establecer excepciones únicamente donde sea necesario. En efecto, el ámbito de aplicación de algunas disposiciones del TCE actual podría ampliarse al conjunto de las actividades de la Unión, sin que ello deba plantear muchos problemas. Así ocurre, por ejemplo, con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la obligación de cooperación sincera, el principio de no discriminación sobre la base de la nacionalidad, etc.¹ La cuestión será seguramente más delicada, por ejemplo, por lo que se refiere al campo de acción de las comisiones temporales de investigación constituidas en el Parlamento Europeo, las cuales no pueden, en principio, ocuparse de asuntos del segundo y tercer pilar. Por último, ampliar los poderes del Tribunal de Justicia o los métodos

¹ Artículos 5, 10 y 12 del TCE.

comunitarios en estos ámbitos representa una de las cuestiones fundamentales que debe tratar la Convención.

13. Por lo que se refiere a la articulación del tratado fundamental con los tratados existentes, el profesor De Witte destacó la importancia de que estos últimos sean fusionados y consolidados y se articulen de forma coherente y explícita con el tratado fundamental. El otro planteamiento, que supondría superponer un tratado fundamental a los tratados existentes, que ha sido valorado de forma negativa, en particular debido a la inseguridad jurídica y las complicaciones adicionales que conlleva. La consolidación de los tratados actuales podrían ser objeto de una segunda parte de un único tratado, solución preferida por el Sr. De Witte, o de tratados o protocolos claramente diferenciados, lo que quizá complicara la lectura del conjunto. No habría, necesariamente, una relación de subordinación jerárquica entre el tratado fundamental y la segunda parte, aunque se estableciera un procedimiento de enmienda más ligero para la segunda parte. Sin embargo, en este caso, el Tribunal de Justicia debería poder pronunciarse sobre la validez de la elección del procedimiento. Una última opción consistiría en transformar una parte del Derecho primario en "leyes orgánicas", es decir, en legislación comunitaria con un rango superior a la legislación ordinaria, pero inferior a los tratados. No obstante, esta transformación sólo podría efectuarse en el futuro y sobre la base de una habilitación prevista al respecto en los tratados. Dicho esto, si el objetivo se limita a diferenciar los procedimientos de modificación, bastaría con establecer una diferenciación en el Derecho primario.
14. A continuación, el profesor De Witte abordó una cuestión delicada: ¿Qué ocurriría si un Estado miembro no ratificara los resultados de la CIG posterior a la Convención? Recuerda a este respecto que, en principio, solamente un acuerdo unánime de los Estados miembros permite modificar los tratados actuales o, en su caso, celebrar acuerdos particulares con los Estados que no puedan ratificar el tratado de revisión de que se trate. Del mismo modo, solamente un acuerdo unánime permitiría modificar el procedimiento general actual de revisión de los tratados, incluso para solucionar de manera general el problema mencionado anteriormente (o incluso para formalizar la fórmula de la Convención).
15. En cambio, el artículo 48 del TUE no impide, a su modo de ver, que el tratado fundamental prevea condiciones suplementarias para su entrada en vigor, como por ejemplo la aprobación por la Convención o mediante referéndum paneuropeo.

16. Por último, el procedimiento general de revisión podría diferenciarse en el futuro, lo que no implica necesariamente una estricta correspondencia con las posibles dos partes de un tratado único. A este respecto, para algunas disposiciones convendría prever un voto por mayoría supercualificada, o incluso evitar recurrir a los procedimientos nacionales relativos a la ratificación. Conviene establecer criterios que permitan determinar las disposiciones en cuestión.
17. Tras el cambio de impresiones, el Grupo decidió que los miembros tendrían hasta el 16 de septiembre de 2002 para transmitir sus contribuciones escritas sobre el proyecto de informe que se les presentó en julio de 2002; en particular, el Presidente invitó a los miembros a pronunciarse o a proponer enmiendas con respecto a la opción 1 b) que figura en el documento (WD 6).