

# *LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA*

---

DRA. ROSA GILES CARNERO  
Área de Derecho Internacional Público  
Universidad de Huelva

## INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europea iniciado en los años cincuenta está a punto de engrosar un nuevo capítulo en los próximos meses. El largo y complejo camino desde la creación de la desaparecida Comunidad Europea del Carbón y del Acero nos conduce, parece que inexorablemente, a la emergencia de la Unión Europea como sujeto único y pleno del escenario comunitario y sus relaciones internacionales. Sin embargo, las dudas sobre el verdadero alcance de esta evolución siguen sin despejarse, provocando arduos debates en torno a la necesaria reforma de las instituciones comunitarias y una gran perplejidad respecto a la posición de la Unión en la escena internacional.

En diciembre de 2000 el Consejo Europeo de Niza adoptaba la *Declaración sobre el Futuro de la Unión*, documento con el que se abría el debate sobre la orientación que debería seguir el proyecto comunitario en los próximos años<sup>1</sup>. A partir de aquí el Consejo Europeo de Laeken convocaría, mediante la *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea* de 15 de diciembre de 2001, la Convención encargada de elaborar un proyecto de reforma de los tratados constitutivos que sería presentado para su discusión a la siguiente Conferencia Intergubernamental. El fruto de las tareas de la Convención se materializó en el *Proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, el cual es el principal texto de trabajo en el desarrollo de las labores de la Conferencia Intergubernamental iniciada en Roma el 4 de octubre de 2003<sup>2</sup>.

1. Este texto quedó anexo al *Tratado de Niza* de 2001 como Declaración núm. 23.

2. El 18 de julio de 2003, el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, presentó el proyecto de tratado constitucional al Consejo Europeo de Roma. Este documento ha recibido el respaldo del

Mediante este proyecto se pretende una revisión profunda de los tratados constitutivos, procediendo a su unificación y simplificación. Tras su ratificación por todos los Estados miembros y su entrada en vigor, modificaría sustancialmente la estructura actual del derecho comunitario originario, aportando una base jurídica expresa para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión Europea<sup>3</sup>. Resulta claro, por tanto, que el proyecto de tratado constitucional está llamado a resolver múltiples carencias del sistema jurídico actual y, entre ellas, las referidas a la regulación jurídica de las relaciones exteriores.

Desde los albores del proceso de comunitarización, se han señalado las carencias que el sistema presentaba respecto de la regulación jurídica en materia de competencias exteriores. La naturaleza misma del procedimiento, cuyo avance depende siempre de la contraposición entre la lógica integradora y el respeto a la soberanía, llevó a que se priorizaran las metas relacionadas con la consecución del mercado interior. Las competencias exteriores venían a la zaga de las interiores, como consecuencia inevitable del traspaso de facultades a las instituciones comunitarias. Esta dinámica ha provocado una situación en la que la regulación de las competencias exteriores de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea adolece de importantes carencias y un alto grado de dispersión. En este marco, el proceso de reforma actualmente en curso supone una nueva oportunidad para superar algunas de las deficiencias de la regulación en estas materias y así ha sido entendido por la Convención, uno de cuyos grupos de trabajo dedicó su labor al análisis de la regulación de la acción exterior comunitaria<sup>4</sup>.

En las páginas siguientes, pretendo examinar la relevancia del proyecto de tratado constitutivo en relación a la normativa en materia de relaciones exteriores de una Unión Europea que emerge como sujeto único en la escena comunitaria. Comenzaré con una breve referencia a las carencias presentes en la reglamentación actual, lo cual servirá de marco comparativo para la exposición y análisis de la regulación contenida en el nuevo texto que se incluye en el segundo epígrafe. Se cierra este trabajo con un apartado dedicado a conclusiones.

Parlamento Europeo y de la Comisión, los cuales en sus dictámenes relativos a la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental incluían un llamamiento para que fuese el texto básico de las discusiones. Ver la *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y que contiene el Dictamen del Parlamento Europeo sobre la Convocatoria de la CIG*, de 26 de septiembre de 2003 y el *Dictamen de la Comisión sobre la Convocatoria de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros con el Fin de Revisar los Tratados*, de 17 de septiembre de 2003.

En el momento de finalización del presente trabajo, la fecha prevista para la conclusión de la CIG es diciembre de 2003, de forma que pueda procederse a la firma del tratado de enmienda resultante antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004.

3. Debe recordarse que este instrumento, en la versión resultante tras los debates en la CIG, deberá ser ratificado por todos los Estados miembros actuales y por todos los de inminente adhesión, de forma que estaremos ante el principal texto constitutivo de la Europa de los veinticinco.

4. En septiembre de 2002 se creó como grupo de trabajo en el marco de la Convención el Grupo VII: Acción Exterior. De esta forma se ponía de manifiesto la relevancia y complejidad que esta materia suponía en el desarrollo del texto futuro.

## 1. LOS DÉFICITS DE LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS.

Las carencias que presenta la reglamentación de las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea en el derecho comunitario originario han sido ampliamente señaladas por la doctrina<sup>5</sup>. De forma general, los problemas de regulación presentes en este ámbito podrían resumirse en torno a tres aspectos, los cuales están interconectados entre sí y entroncan con la naturaleza misma del proceso de integración europea.

Por un lado, debe destacarse que la incertidumbre en torno a la existencia de la personalidad jurídica internacional de la Unión Europea y a su relación con las Comunidades Europeas, resulta un importante foco de dificultades a la hora de enfrentar el análisis de la dimensión exterior del sistema comunitario. A esto ha de sumarse que, debido a la naturaleza y complejidad del proceso de integración, se ha producido un desarrollo basado en la acumulación de tratados constitutivos y de enmienda, originando una regulación dispersa y plagada de carencias. En tercer lugar, el análisis del derecho comunitario originario muestra una considerable divergencia entre las competencias internas de las instituciones comunitarias y sus correlativas internacionales, produciéndose importantes distorsiones en el desarrollo de la acción exterior. Analicemos con más detenimiento estos tres ámbitos.

a) El primero de los aspectos señalados incide en uno de los problemas estructurales del proceso de integración, como es la definición de la personalidad jurídica internacional de las Comunidades y de la Unión Europea. La cuestión radica en la precisión de las capacidades que estas entidades van a ostentar como sujetos de Derecho Internacional Público y supone un aspecto previo para todo desarrollo legislativo y operacional en el ámbito exterior. Precisamente ha sido la trascendencia de esta cuestión lo que ha provocado que se haya convertido en una de las más debatidas en los últimos años, sin que se hayan podido solventar todos los dilemas presentes.

La estructura de pilares comunitarios que fue introducida en Maastricht y que se mantiene hasta la fecha, provoca una situación en la que aparecen, por un lado, unas Comunidades Europeas respecto de cuya personalidad jurídica no se establece ninguna duda; y, por otro, una Unión Europea cuya subjetividad es objeto de una amplia

5. Sobre este aspecto pueden consultarse los siguientes trabajos: A. ASHWOOD, «External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty», en *Legal Issues of the Amsterdam Treaty* de David O'KEEFFE y Patrick TWOMEY (Editores), Hart Publishing, USA, 1999; F. DEHOUSSE y K. GHEMAR, «Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne», *EJIL*, vol. 5, núm. 2, 1994, p. 151-172; P. DES NERVIENS, «Les relations extérieures», *RTD eur.*, vol. 33, núm. 4, 1997, pp. 801-812; J. FERRER LLORET, «La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea», *BEUR*, núm. 11, abril 2003, pp. 36-54; J. KINGSTON, «External relations of the European Community- External Capacity Versus Internal Competence», *ICLQ*, vol. 44, 1995; LENAERTS, y SMIJTER, «The European Community's Conventional External Relations», *YEL*, vol. 16, 1996; I. MACLEOD, I. D. HENDRY y S. HYETT: *The External Relations of the European Communities*, Oxford University Press, Nueva York, 1996; F. M. MARIÑO MENÉNDEZ (Editor), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid 1998; R. A. WESSEL, «The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations», *CML Rev.*, vol. 37, 2000, pp. 1135-1171.

controversia. La personalidad jurídica de la Comunidad Europea y la de la Comunidad Europea de la Energía Atómica se recogen, respectivamente, en los artículos 281 y 184 de sus tratados constitutivos, mientras que no aparece nada sobre este aspecto en el *Tratado de la Unión Europea*. El artículo 1 de este último texto se limita a incluir una descripción según la cual «la Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente tratado».

No quedan definidas, por tanto, ni la naturaleza de la Unión Europea ni los principios que habrán de seguirse en la articulación de ésta con las preexistentes Comunidades. Manteniendo como principio esta incertidumbre, se dota al sistema de una política exterior y de seguridad común que se configura como una estructura de cooperación entre los Estados miembros, al margen, por tanto, del pilar comunitario perc conformando con él esa realidad al mismo tiempo presente y futura que es la Unión Europea. En base a este sistema no resulta fácil dar una respuesta definitiva sobre la subjetividad presente, a lo que se añade que la práctica internacional desarrollada por las instituciones comunitarias tampoco ha podido arrojar mucha luz sobre esta cuestión. Las Comunidades son las grandes protagonistas en la escena internacional, desarrollando su actividad en base a las competencias que le han sido atribuidas; en contraposición a esto, la actividad internacional de la Unión continúa siendo escasa por lo que es difícil extraer de ella conclusiones generales. El debate queda por tanto abierto, lo que no resulta beneficioso para la defensa de los intereses comunitarios en la escena internacional.

En relación a esta última afirmación debe recordarse que la existencia de los diversos pilares en la estructura de la Unión conlleva además un aspecto concreto de importante relevancia en la acción exterior, como es la ausencia de un órgano de representatividad único. La práctica de los últimos años muestra el conflicto generado entre los diversos agentes que han pretendido ostentar esta función. Por un lado, la Comisión es titular de importantes funciones de representación en el marco competencial que le otorga el derecho comunitario; por otro, el artículo 18 del *Tratado de la Unión Europea* encarga a la Presidencia la representación de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, contando para este cometido con la asistencia del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y con una versión reducida de la troika compuesta por el Estado que vaya a asumir la siguiente Presidencia. Se configura, por tanto, en este segundo ámbito un tipo de representación eminentemente gubernamental y condicionada por la periodicidad de la Presidencia, a lo que se suma que tendrá que coordinar sus tareas con las de la Comisión<sup>6</sup>. Demasiados agentes implicados en una actividad que requiere de una sola voz, lo que produce una imagen exterior de disgregación de los fines comunitarios perseguidos.

b) El segundo foco de problemas señalados es de naturaleza técnica y surge como consecuencia de un proceso de integración europea en el que han tenido que conjugarse diferentes y contrapuestos intereses. La regulación sobre la dimensión exterior

6. El artículo 27 del *TUE* poco aporta a la articulación de esta cooperación al limitarse a señalar que «la Comisión estará plenamente asociada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común».

de este proceso aparece dispersa entre los diferentes tratados constitutivos, sin que pueda observarse una coherencia en los preceptos relativos a la acción exterior que contienen. En primer lugar, aparece la diferenciación entre el pilar comunitario y el relativo a la política exterior y de seguridad común que, como se ha señalado, se configura como una estructura de cooperación. Pero aún dentro del pilar comunitario hay que diferenciar la regulación contenida en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica del presente en el de la Comunidad Europea.

El tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica dedica su capítulo X a la regulación de las *Relaciones Exteriores*, configurando un marco normativo sistemático que incluye los principales elementos normativos necesarios para el desarrollo de esta competencia por la organización, de forma autónoma o en colaboración con los Estados miembros. La situación en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea es muy diferente. Partiendo de una primera versión del texto en el que apenas se hacía referencia a la existencia de competencias externas, este instrumento ha incrementado las referencias a la competencia exterior de la Comunidad pero sin seguir una sistematización apropiada. El resultado es que para poder precisar las funciones de esta organización en la esfera internacional hay que rastrear en el texto a través de los diferentes capítulos dedicados a las diversas competencias internas<sup>7</sup>. Tomando como base la misma diversidad, el artículo 300 regula la capacidad para la conclusión de acuerdos internacionales en función de cada tipo de acuerdo.

Por su parte y como se ha señalado, la regulación de la política exterior y de seguridad común se incluye de forma separada en el *Tratado de la Unión Europea*. El Título V de este texto quedará dedicado a esta materia, incluyendo los objetivos que deberán perseguir tanto la Unión como los Estados Partes así como los instrumentos de los que dispondrán para ello. La reglamentación de esta función se establece, por tanto, como un cuerpo jurídico autónomo y diferente, dotado de unos principios y procedimientos independientes a los del marco comunitario, situación que dificulta la necesaria cohesión de la acción exterior.

c) El tercero de los aspectos planteados hay que situarlo en el marco del pilar comunitario y hace referencia a la divergencia existente entre las competencias de carácter interno que les han sido reconocidas a las instituciones comunitarias y sus correlativas de dimensión externa. Lo lacónico del reconocimiento de la personalidad jurídica de las Comunidades Europeas no solventa todas las cuestiones planteadas<sup>8</sup>. No puede olvidarse que las Comunidades Europeas tienen, como organizaciones internacionales, una personalidad jurídica derivada y funcional, lo que no contradice que

7. Para consultar una relación de las competencias recogidas en el TCE puede consultarse la obra de Araceli MANGAS MARTÍN y Diego LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tercera Edición, Tecnos, Madrid, 2002, p. 615. En palabras de estos autores, el listado de estas competencias no hace sino poner de manifiesto «la falta de sistemática y de coherencia que preside la articulación en el tratado de la dimensión exterior del proceso de construcción europea», ver p. 618.

8. Lo escueto de estos textos contrasta con el reconocimiento de la personalidad jurídica incluido en el tratado constitutivo de la CECA. En su artículo 6 señala: «en las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines». Como han señalado Araceli MANGAS MARTÍN y Diego LIÑÁN NOGUERAS, esta divergencia ha sido interpretada como un reflejo de una cierta tendencia restrictiva en cuanto a la atribución de competencias externas, *op. cit.*, p. 606.



debido a la naturaleza del proceso de integración en el que están implicadas las funciones que les han sido otorgadas excedan de aquellas que normalmente ostentan las organizaciones de cooperación intergubernamental. Es precisamente su carácter de organizaciones de integración lo que ha provocado que se planteen problemas respecto a las competencias que le son asignadas.

Mientras que en el ámbito interno las Comunidades Europeas van a ser titulares de cada vez un mayor número de competencias que los Estados miembros les han atribuido, desde la óptica exterior su personalidad sigue siendo limitada. Esto ha provocado que se haya dado una divergencia entre los poderes internos y externos de las organizaciones, problema que se ve agravado por la continua evolución del proceso integrador y por las reticencias de los Estados a perder su protagonismo exterior. Con esto se genera una situación en la que los titulares de una competencia a nivel comunitario no ostentan la plena capacidad respecto a las implicaciones exteriores de ésta, provocando una disfunción en el sistema.

Esta situación ha tenido una salida adecuada en el marco del tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, pero no así en el relativo a la Comunidad Europea. En el primero, el artículo 101 ha consagrado el principio del paralelismo entre las competencias de carácter interno y las externas señalando que «en el ámbito de su competencia, la Comunidad podrá obligarse, mediante la celebración de acuerdos o convenios con un tercer Estado, una organización internacional o un nacional de un tercer Estado». En el segundo, no existe un precepto similar.

Ya se ha señalado que la regulación de las competencias exteriores en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea se ha desarrollado en base a las diferentes enmiendas del texto, configurándose de forma dispersa y compleja. El resultado ha sido la ausencia de paralelismo entre las competencias exteriores e interiores de las instituciones comunitaria, para la que no se encuentra solución alguna en este instrumento. De hecho, las vías para superar esta situación han venido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, mediante la aplicación de la teoría de las competencias implícitas y del recurso al artículo 308 para el incremento de atribución de competencias<sup>9</sup>. Actualmente supone un punto de encuentro considerar que debe interpretarse la equiparación de las competencias comunitarias en sus ámbitos internos y externos, considerando que la distorsión incluida en el tratado

9. La doctrina de las competencias exteriores implícitas ha sido desarrollada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a partir de su sentencia de 31 de marzo de 1971, en el asunto *Comisión c. Consejo- AETR* (22/70), *Rec.* p. 263, a la que seguirían otros textos entre los que destacan la sentencia de 14 de julio de 1976, en el asunto *Kramer y otros* (3/4 y 6/76); el Dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977 sobre el *proyecto de acuerdo relativo a la creación de un fondo europeo de inmovilización de la navegación interior*, *Rec.* p. 741; y el Dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993, sobre el *Convenio núm. 170 de la OIT sobre la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo*, *Rec.* p. I-1061. En base a esta jurisprudencia, se ha afirmado que la competencia exterior de las instituciones comunitarias deriva de manera implícita de las disposiciones del tratado que establecen competencias internas, siempre que fuesen necesarias para su consecución.

Respecto al artículo 308, Javier Díez-Hochleitner y Carmen Martínez Capdevila han señalado que «atribuye de manera expresa competencias residuales que permiten suplir las lagunas que presentan las restantes bases jurídicas específicas del TCE a los fines de lograr el conjunto de los objetivos que, en virtud del TCE, persigue la Comunidad», ver *Derecho de la Unión Europea. Textos y Comentarios*, McGrawHill, Madrid, 2001, p. 437.

fundacional ha sido superada en la jurisprudencia y la práctica, en base a esto resulta imperiosa la recomendación para que en la futura revisión de los textos pueda solventarse esta deficiencia<sup>10</sup>.

## **2. LAS NOVEDADES DEL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES.**

El nuevo proyecto de tratado constitutivo introduce importantes novedades que pueden contribuir a la clarificación y mejora de la regulación de la dimensión exterior del proceso comunitario. Ya se ha señalado que este texto ha sido saludado positivamente por el Parlamento Europeo y la Comisión en sus dictámenes con ocasión de la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de 2003, lo cual no es obstáculo para que estas instituciones señalaran algunas insuficiencias. Efectivamente, la valoración global del nuevo instrumento presenta claroscuros y esto es aplicable también a la evaluación de las novedades introducidas en relación a los diferentes ámbitos de problemas apuntados en el epígrafe anterior<sup>11</sup>.

Se ha mejorado en materia de reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión Europea; refundido y sistematizado los textos constitutivos; y avanzado en la afirmación expresa del necesario paralelismo entre las competencias comunitarias de carácter interno y externo. No obstante, en todos estos ámbitos pueden incluirse algunas matizaciones respecto a las mejoras obtenidas. Analicemos las transformaciones señaladas con más detenimiento.

a) No cabe duda que uno de los aspectos más relevantes del nuevo texto es el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica de la Unión Europea como organización única del proceso de integración europea. Esto supone, por un lado, la superación de las dudas existentes en cuanto al posible reconocimiento de la subjetividad internacional a la Unión; y, por otro, la eliminación de la confusa estructura de pilares que introducía un alto grado de complejidad y dispersión.

El artículo 6 del proyecto declara que «la Unión tendrá personalidad jurídica», siguiendo un laconismo presente actualmente en los tratados de las Comunidades Europeas y que ya se señaló que podía ser criticado por no despejar todas las cuestiones que puede presentar esta afirmación<sup>12</sup>. Si se pone en conexión este artículo con

10. Javier ROLDÁN BARBERO ha señalado una cierta tendencia jurisprudencial a flexibilizar el principio de equiparación de competencias internas y externas. Precisamente para evitar esta posibilidad se hace necesario clarificar la reglamentación en los textos constitutivos. Ver «La interacción entre las normas internas e internacionales en el acervo jurídico europeo», *RDCE*, núm. 13, septiembre-diciembre. 2002, pp. 677-721, p. 691 y 692.

11. Aunque aún son pocos los análisis publicados sobre esta materia, la doctrina coincide al señalar que estamos ante un instrumento jurídico que introduce importantes mejoras en el derecho originario comunitario y esto a pesar de presentar carencias importantes. La opinión general se resume en la expresada por Jürgen SCHWARZ al subrayar que supone una solución pragmática que estructura el orden constitucional actual y lo hace más claro y comprensible. Ver «Guest Editorial: The Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe», *CML Rev.*, vol. 40, 2003, pp. 1037-1045, p. 1042.

12. Existía un importante consenso en torno a la necesidad de que este texto incluyera una declaración

el I, puede interpretarse que esta personalidad jurídica tendrá un carácter funcional, como es propio de las organizaciones internacionales, de forma que se articula en torno a la necesidad de alcanzar unos objetivos comunes definidos en el mismo texto<sup>13</sup>. En consonancia con esto, las competencias que ostentará la organización serán de atribución e incluirán tanto las competencias comunitarias como las de coordinación de las políticas nacionales, es decir conjugará las diferentes competencias que en la versión actual se estructuran en diversos pilares.

Ahora bien, esta simplificación puede ser criticada desde dos puntos de vista. En primer lugar, ha de señalarse que no resulta completa puesto que la Comunidad Europea de la Energía Atómica pervive como organización independiente<sup>14</sup>. La solución legislativa adoptada para articular esta situación ha sido la de anexas al proyecto de tratado un *Protocolo por el que se modifica el Tratado EURATOM*, en el que se contienen los preceptos imprescindibles para compatibilizar este instrumento con el nuevo texto y en el que no aparecen los parámetros en torno a los cuales articular la relación entre esta Comunidad y la Unión Europea. Desde el momento que se mantienen las competencias de esta organización en materia de acción exterior, la Comunidad Europea de la Energía Atómica seguirá desarrollando su actividad internacional en el marco de las facultades que le han sido atribuidas.

En segundo lugar, hay que señalar que la eliminación de la estructura de pilares no ha supuesto en modo alguno la comunitarización de la política exterior y de seguridad común que mantiene una naturaleza de cooperación intergubernamental<sup>15</sup>. Esta situación ha suscitado las críticas del Parlamento Europeo que, ante todo, ha arremetido contra el mantenimiento de la regla de la unanimidad a la hora de la toma de decisiones en este ámbito<sup>16</sup>. En efecto, los artículos 39, 40 y III-201 establecen la

en estos términos y pusiera fin al debate en torno a la personalidad jurídica de la Unión. En este sentido aparecían las recomendaciones del Grupo de Trabajo III: Personalidad Jurídica en su informe final de 1 de octubre 2002 (CONV 305/02). En opinión de José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, pese a que no se puede exagerar su trascendencia, el reconocimiento de la personalidad de la Unión Europea supone un avance técnico-jurídico importante, que convierte en explícito lo que la mayoría de la doctrina reconocía de forma implícita. Ver «El Proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *RDCE*, núm. 15, mayo-agosto, 2003, pp. 527-572, p. 541.

13. El artículo 3 enumera los objetivos de la Unión. Aunque es posible encontrar una dimensión internacional en la mayoría de ellos, no cabe duda que lo más relevante en relación a este ámbito se incluye en el apartado cuarto al precisarse que «en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

14. La presión ejercida por grupos ecologistas en defensa de la necesidad de la persistencia de una organización especializada en una materia tan sensible como la energía nuclear, parece ser la razón por la que se ha decidido mantener la CEEA.

15. Natividad FERNÁNDEZ SOLA ha analizado en un reciente estudio la trascendencia y los límites que presenta la regulación en materia de política de seguridad y defensa recogida en el nuevo tratado para el proceso de constitucionalización europeo. Las conclusiones a las que llega la citada profesora ponen de relieve los claroscuros que presenta esta materia en el proyecto, pese a su trascendencia para la construcción de una identidad única europea. Ver «La política de seguridad y defensa como elemento constitucional de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, núm 2, 2003 (Disponible en [www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

16. El Parlamento Europeo ha manifestado su preocupación por el mantenimiento de la regla de la



unanimidad como el procedimiento de decisión prioritario, desaprovechando la ocasión para incrementar el recurso a la mayoría propio de una mayor integración.

Se produce, por tanto, una unificación limitada que, pese a todo, supone un importante avance en la simplificación del intrincado sistema comunitario. Esta unificación hace posible, además, la existencia de una representación exterior también única basada en el Ministro de Asuntos Exteriores cuya articulación jurídica aparece en el artículo 27 del proyecto. Supone ésta una de las figuras más controvertidas del tratado de reforma, hasta el punto que diversos Estados miembros han supeditado su aceptación a la negociación global del texto en materia de instituciones<sup>17</sup>.

El Ministro de Asuntos Exteriores trata de configurarse como un órgano que integre el equilibrio institucional propio del sistema comunitario. Por un lado, su nombramiento dependerá del Consejo Europeo, a partir de ahí actúa como mandatario del Consejo de Ministros de forma que le presenta propuestas y ejecuta sus decisiones, pero al mismo tiempo es uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea ostentando los mismos derechos y obligaciones que el resto del colegio de comisarios lo que incluye la capacidad para participar en el resto de las decisiones y en la responsabilidad colegiada. Se configura, de esta forma, una figura que aúna las competencias del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y del Comisario de Relaciones Exteriores.

Ahora bien, la naturaleza mixta del Ministro puede generar importantes problemas, ya que queda incluido de forma simultánea en el ámbito de actividad de dos instituciones comunitarias. A esto debe añadirse que la competencia para su nombramiento recae en el Consejo de Ministros, por lo que se acentúa su carácter gubernamental, de forma que el requerimiento de la aprobación por parte del Presidente de la Comisión no parece un requisito suficiente para el que va a actuar como uno de los vicepresidentes de la institución<sup>18</sup>. Precisamente para tratar de paliar esta tendencia hacia lo gubernamental, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo han mostrado su interés por que el Servicio Europeo de Acción Exterior, cuya creación se prevé en una declaración anexa al proyecto de tratado, quede integrado en el resto de los servicios de la Comisión pese a que se establece que estará integrado por funcionarios procedentes tanto de aquella como del Consejo de Ministros<sup>19</sup>.

unanimidad en sectores vitales entre los que destaca la política exterior y de seguridad común, ver *op. cit.*, parágrafo 29.

17. El Grupo de Trabajo VII se ha hecho eco en su informe final de las arduas discusiones en torno a esta figura y las diversas propuestas presentadas. Ver informe de 16 de diciembre de 2002 (CONV 459/02), Parte A parágrafo 5 y Parte B, parágrafo 28 y ss.

18. Jürgen SCHWARZC ha señalado como esta fórmula compleja no es más que el reflejo de la situación actual en la que existen diferentes y contrapuestas posiciones de los Estados miembros respecto a la forma de articular la representación exterior de la Unión, ver *op. cit.*, p. 1040. Por su parte, José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES ha señalado que la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, unida a la del Presidente permanente del Consejo Europeo, pueden suponer una ruptura del equilibrio institucional a favor de lo intergubernamental, ver *op. cit.*, p. 570.

19. Dictamen de la Comisión Europea, *op. cit.*, parágrafo 20. En su resolución sobre el proyecto del tratado, el Parlamento Europeo en relación con las tareas del Ministro de Asuntos Exteriores, «subraya que es imprescindible que [...] esté apoyado por una administración común en el seno de la Comisión», *op. cit.*, parágrafo 23.

b) Si las novedades introducidas en el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión Europea deben ser saludadas como uno de los principales avances introducidos por el nuevo texto, no cabe duda que otro de ellos es la labor de simplificación y cohesión del derecho originario que supone. Por un lado, el nuevo tratado se configura como un único texto que agrupa la reglamentación de la Comunidad Europea y de la Unión en un solo cuerpo jurídico. Por otro, trata de responder a las recomendaciones del grupo de trabajo sobre acción exterior que señaló la necesidad de agrupar en un tratado los artículos relativos a esta materia y, en particular, aquellos referentes a la negociación y celebración de tratados<sup>20</sup>.

En base a esto, el Título V incluido en la Parte III queda dedicado a la acción exterior de la Unión, incluyendo tanto la regulación de las competencias exteriores de las instituciones europeas como la política exterior y de seguridad común. Quizás lo más destacado de este apartado sea precisamente la inclusión de determinadas «disposiciones de aplicación general» que incluyen los principios y objetivos comunes a todo el desarrollo de la dimensión internacional de la Unión Europea. De esta forma, se señala a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros el marco de propósitos que deberá perseguir la organización, tanto en su vertiente propiamente comunitaria como en la que tiene por base la cooperación gubernamental<sup>21</sup>.

No obstante lo señalado y aunque el avance producido a nivel técnico-jurídico es incontestable, pueden apuntarse algunas carencias en el proceso de racionalización del derecho comunitario que el nuevo texto pretende. Para comenzar, no se ha resuelto la realización del listado de tratados cuya derogación se producirá por el nuevo instrumento aplazándose a las sesiones en el seno de la Conferencia Intergubernamental. A esto debe añadirse que, en el proyecto de tratado, no se ha evitado en su totalidad la dispersión de los artículos relativos a la acción exterior. En particular, resulta insatisfactoria la solución dada a la regulación de las relaciones con Estados del entorno comunitario y aquellos países y territorios de ultramar. Las relaciones privilegiadas establecidas con estos Estados han provocado que el proyecto les otorgara un tratamiento autónomo, pero al sacarlos del Título dedicado a la acción exterior los ha dejado dispersos entre la Parte I, con un Título VIII denominado *De la Unión y su entorno próximo*, y la Parte III, con el Título IV *De la asociación de los países y territorios de ultramar*. Quedará, por tanto, en manos de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental subsanar estas deficiencias.

c) El tercero de los aspectos señalados que queda pendiente por analizar se centra en la cuestión de si el proyecto de tratado supera la situación existente de divergencia de regulación entre las competencias internas y externas de las instituciones co-

*La Declaración sobre la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior* precisa que serán el Consejo de Ministros y la Comisión Europea quienes convengan en establecer este servicio «compuesto por funcionarios procedentes de los servicios competentes de la secretarías generales del Consejo de Ministros y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicios».

20. Ver informe de 16 de diciembre de 2002 (CONV 459/02), Parte A párrafos 1 y 12.

21. El Grupo VII: Acción Exterior señaló entre sus recomendaciones la conveniencia de definir los principios básicos y los objetivos de la acción exterior para que pudieran quedar claros tanto para el público como para los socios de la Unión Europea. Ver informe de 16 de diciembre de 2002 (CONV 459/02), Parte A párrafo 2.

munitarias. Este tema fue debatido con especial interés en el Grupo de Trabajo VII, el cual después de recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre competencias exteriores implícitas señaló que «el tratado debería indicar que la Unión tiene competencias para celebrar acuerdos en relación con cuestiones que entren dentro de sus competencias internas; la nueva disposición del tratado debería precisar también que el Consejo debería pronunciarse sobre dichos acuerdos con arreglo al mismo procedimiento de votación que se aplique al mismo tema en el debate legislativo interno (normalmente, votación por mayoría cualificada)»<sup>22</sup>.

La solución adoptada en el texto no cumple en su totalidad con este requerimiento. En lugar de señalar una precisión general requiriendo la equiparación entre ambos tipos de competencias como ocurre en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, va a introducir una regulación que distingue en base a la naturaleza de las funciones atribuidas. En este sentido, hay que partir de los artículos 9 y siguientes del proyecto, en los que se definen los caracteres de las diversas clases de competencias y donde se estructura la distinción entre competencias exclusivas y compartidas. El artículo 12.2 va a reconocer la competencia exclusiva de la Unión «para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o afecte a un acto interno de la Unión».

Queda, por tanto, establecida la equiparación de las competencias internas y externas de la Unión cuando se refieran al desarrollo de competencias exclusivas. La duda que queda pendiente es qué habrá de entenderse respecto de la actividad exterior en materia de competencias compartidas. El artículo 13, referido a estas últimas, nada señala con lo que vuelve a producirse un vacío de regulación en este ámbito. La solución puede venir de nuevo de la atribución de las competencias exteriores en base a una fuente indirecta como es la aplicación de la denominada cláusula de flexibilidad recogida en el artículo 17 del proyecto. Conforme a este precepto se dota a la Unión de competencia para ejecutar los actos necesarios para alcanzar los objetivos de sus políticas, cuando no se hubiera previsto expresamente los poderes de actuación necesarios al efecto. En este caso, el principal problema va a venir de la divergencia de procedimientos que podría llegar a producirse cuando se actúa en una misma materia desde la dimensión interior y exterior, ya que sea cual fuere el procedimiento en el primer ámbito en el segundo primará la regla de unanimidad.

## CONCLUSIONES

La valoración global del *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* en relación a la regulación de la acción exterior de la Unión Europea es claramente positiva. Muchas son las mejoras introducidas en relación al marco jurídico actual: se incluye el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica de la Unión; se instituye un órgano de representación exterior único; se procede a la sistematización de los preceptos relativos a la regulación de las relaciones exteriores; y

22. Ver informe de 16 de diciembre de 2002 (CONV 459/02), Parte A parágrafo 4.

se avanza en el reconocimiento expreso en el derecho originario del paralelismo entre competencias internas e internacionales.

Pese a lo expresado, en las páginas de este trabajo se han señalado múltiples carencias del proyecto de tratado constitutivo que tienden a limitar las ventajas obtenidas. Los trabajos en la Convención no han sido fáciles, de forma que su resultado se muestra en un texto pragmático que trata de integrar los diferentes intereses políticos en presencia. El siguiente paso en la andadura de este proyecto es su debate en el seno de la Conferencia Intergubernamental, en cuyo seno están representados diferentes puntos de vista en relación al proceso de integración y a la articulación de su dimensión exterior. Si, por lo tanto, cabe el riesgo de que durante estos meses se deshaga parte de los avances obtenidos en el seno de la negociación de la Convención, también es posible que este escenario sirva de último tamiz del proyecto de tratado tras el que pueda salir mejorado.

Para tratar de que sea el segundo el resultado del trabajo a realizar en los próximos meses, los gobiernos presentes en la Conferencia tendrán que tomar conciencia de la relevancia de la dimensión exterior del proceso de integración y de la necesidad de una actuación común en este sentido. La práctica ha demostrado hasta el momento que, por un lado, los Estados participantes están más preocupados de temas relacionados con la composición institucional; y, por otro, que se muestran reacios a deshacerse de las competencias exteriores que ostentan y que les permiten tomar acciones autónomas en el ámbito internacional. Aún hay tiempo, la Conferencia Intergubernamental sigue su curso.