



8

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

VÍCTOR ALMONACID LAMELAS

Secretario General del Ayuntamiento de Picanya (Valencia).
Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia.
Funcionario de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.
Profesor del CEF (Centro de Estudios Financieros) de Valencia.



El presente trabajo está dedicado a mis padres, Domingo y Aurora, a quienes debo todo.

Sumario

1. Introducción – 2. Parte I: Disposiciones generales; 2.1 Título I – De la definición y los objetivos de la Unión; 2.2 Título II – De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión; 2.3 Título III – De las competencias de la Unión; 2.4 Título IV – De las instituciones y órganos de la Unión; 2.5 Título V – Del ejercicio de las competencias de la Unión; 2.6 Título VI – De la vida democrática de la Unión; 2.7 Título VII – De las finanzas de la Unión; 2.8 Título VIII – De la Unión y su entorno próximo; 2.9 Título IX – De la pertenencia a la Unión – 3. Derechos de los ciudadanos europeos – 4. Parte II: Carta de los derechos fundamentales de la



Unión; 4.1 Título I – Dignidad; 4.2 Título II – Libertades; 4.3 Título III – Igualdad; 4.4 Título IV – Solidaridad; 4.5 Título V – Ciudadanía; 4.6 Título VI – Justicia; 4.7 Título VII – Disposiciones generales aplicables a la interpretación y la aplicación de la carta – 5. Parte III: Políticas y funcionamiento de la Unión; 5.1 Título I – Disposiciones de aplicación general; 5.2 Título II – De la no discriminación y la ciudadanía; 5.3 Título III – De la acción y las políticas interiores; 5.4 Título IV – De la asociación de los países y territorios de ultramar; 5.5 Título V – De la acción exterior de la Unión; 5.6 Título VI – Del funcionamiento de la Unión – 6. Parte IV: Del tratado constitucional: disposiciones generales y finales – 7. Consideraciones finales – 8. Bibliografía.

Palavras-chave

Constitución Europea – Unión – Parte – Título – Derechos – Capítulo.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Europea es ya una realidad, al menos materialmente, si bien a día de hoy el procedimiento formal para su aprobación y entrada en vigor todavía no se ultimado,¹ proceso en el cual el texto de la norma aún podría sufrir ligeras variaciones. El texto que vamos a manejar y analizar constituye la versión consolidada provisional (el cual ya ha sufrido alguna mínima variación, en cuanto al articulado fundamentalmente) del documento CIG 50/2003, de sus corrigendas y de los documentos CIG 81/2004 y CIG 85/2004, tal como fueron aprobados por la Conferencia Intergubernamental el 18 de junio de 2004.

¹ Con vistas a su firma, el texto del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa debe aún ser formalizado por los juristas lingüistas del Consejo en las 21 lenguas en las que será auténtico conforme a lo dispuesto en el artículo IV-10 de dicho Tratado. Este trabajo de formalización comenzó a finales de junio y concluye a finales de octubre de 2004. El 29 de octubre se firma el Tratado por los países miembros y, posteriormente, debe ser ratificado por todos y cada uno de

Por tanto, y aún con cierta antelación respecto de la entrada en vigor del Tratado Constitucional, la cual se producirá en principio el 01 de noviembre de 2006,² conviene comenzar a hacerse eco del contenido del documento,³ así como de su transcendencia teórica y práctica, y ello porque la Constitución Europea se presenta como una norma clave (en el puesto más alto dentro del sistema de fuentes que constituyen el ordenamiento jurídico, compartiendo rango con nuestra “vieja” Constitución) que sienta las bases del modelo de sociedad europeo para el presente siglo. En definitiva se trata de la norma europea que más afecta a los Estados miembros (en especial a los nuevos, incorporados tras la última ampliación) y a sus ciudadanos de todas cuantas se han dictado, y que incorpora por primera vez un catálogo de derechos de los ciudadanos europeos (la *Carta*, que constituye su Parte II) y, sobre todo, la pretensión, al menos formal, de erigirse en la Constitución de todos los

ellos. En concreto, España ha optado por la doble vía de ratificación, la parlamentaria (el único instrumento de ratificación para la mayoría de los Tratados, mediante Ley Orgánica, conforme al art. 93 de la Constitución), y la vía referéndum (la cual ya ha sido empleada en nuestro país en alguna ocasión, como el referéndum de 12 de marzo de 1986, celebrado con motivo de la entrada de nuestro país en la Otan). La pregunta concreta que se lanzó al pueblo es “¿aprueba usted el proyecto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”, pregunta a la que hemos respondido el 20 de febrero de 2005 a través de las urnas.

² El artículo IV-8 (antiguo artículo 52 TUE y antiguo artículo 313 TCE) dispone literalmente: “Ratificación y entrada en vigor – 1. El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Italiana. 2. El presente Tratado entrará en vigor el 01 de noviembre de 2006, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad”.

³ Un primer examen detallado y bien explicado de este nuevo Tratado Constitucional de la Unión Europea lo encontramos en “El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea (I): aspectos generales”, “El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea (II): la reforma institucional propuesta”, y “El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea (III): las competencias de la Unión Europea”, de Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, publicados en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, números 17, 19 y 20, de 15 de septiembre, 15 de octubre y 30 de octubre de 2003, respectivamente.

Europeos, por todo lo cual esta norma está llamada a marcar un hito en la historia de la integración europea, cuya fase actual no es más que el resultado de la evolución de la institución en los últimos 50 años.

El documento se estructura en cuatro partes, precedidas de un breve *preámbulo*, que presenta el texto como una Constitución para una Europa “unida en la diversidad”. La *parte primera*, sin título, en la que se establecen una serie de disposiciones generales sobre la naturaleza y objetivos de la Unión, Derechos Fundamentales y ciudadanía, competencias y ejercicio de las mismas, instituciones y órganos, democracia, finanzas, pertenencia y entorno de la Unión. La *parte segunda*, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*, presenta un catálogo clásico de derechos fundamentales y administrativos de los ciudadanos, garantizados por los mecanismos que establece la propia Constitución. La *parte tercera*, *De las políticas y el funcionamiento de la Unión*, es la más amplia en extensión. Comienza con una serie de disposiciones relativas a la puesta en práctica de las políticas de la Unión, recordando y realzando los principios de no discriminación y ciudadanía de la Unión. En cuanto a los ámbitos de actuación de la Unión, podemos agruparlos en dos apartados: acción y políticas interiores, por un lado, y la acción exterior de la Unión, por otro, constituyendo este último un nuevo ámbito de actuación (si bien ya apuntado desde Maastricht y Amsterdam), que supera la tradicional visión de la Comunidad Europea⁴ (la cual hace mucho tiempo ya que dejó de ser estrictamente “económica”) y le permite adoptar políticas exteriores únicas respecto del contexto internacional y relacionarse con terceros países como un único ente de derecho internacional público. Destacan, en este sentido, los apartados relativos a “política exterior y de seguridad común” y “cooperación con terceros países y ayuda humanitaria”. Esta parte III se completa con el título dedicado al “funcionamiento de la Unión”, que enumera y regula tanto las instituciones (Parlamento, Consejo, Comisión) como los Órganos Consultivos (Comité de las Regiones, Comité Económico y Social), completando el título con una serie

⁴ Respecto a cuestiones terminológicas, no cabe duda de que a partir de ahora habrá que referirse a la Organización como Unión Europea. Así se desprende del nuevo artículo IV-3 del Tratado (*sucesión y continuidad jurídica*), el cual dispone en su apartado 1: “La Unión Europea instituida por el presente Tratado sucederá a la Unión Europea instituida por el Tratado de la Unión Europea y a la Comunidad Europea”.

de disposiciones financieras y presupuestarias y otras relativas a los supuestos de cooperación reforzada. Finalmente, la *parte cuarta* cierra el documento con una serie de *disposiciones generales y finales*, en las que se establecen cuestiones relativas a la derogación de los tratados anteriores, ámbito de aplicación, procedimientos de revisión del texto y entrada en vigor del mismo.

2. PARTE I: DISPOSICIONES GENERALES

2.1 Título I – De la definición y los objetivos de la Unión

Como dispone el artículo I-1 (creación de la Unión), “la presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, *crea la Unión Europea*, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”, por lo que se puede afirmar que la voluntad del Tratado es, en primer lugar, la de crear una nueva Entidad de Derecho Público, homónima y que sustituye y sucede, como ya se ha apuntado, a la anterior (a todas las anteriores en realidad: CEE, UE y CE). Esta nueva “entidad” tendrá personalidad jurídica propia e independiente de sus Estados miembros (artículo I-6), y sus símbolos serán una bandera con un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul y un himno tomado del Himno a la Alegría de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven. La divisa de la Unión será: “unida en la diversidad” y la moneda de la Unión será el euro. Finalmente, el Día de Europa se celebrará el 09 de mayo en toda la Unión.

Esta nueva Unión “está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus *valores* y se comprometan a promoverlos en común” (art. I-1-2º párrafo), y dichos valores, fundamento de la Unión, son los de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos (incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías), pluralismo, no discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad e igualdad entre mujeres y hombres (artículo I-2).

Los *objetivos* de la Unión se establecen en el artículo I-3. Así:

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la

competencia sea libre y no esté falseada. En relación con ello “garantizará en su interior la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución” (artículo I-4: libertades fundamentales y no discriminación),⁵ de conformidad también con lo establecido en el Título II de esta misma Parte I, y con la Parte II (la *Carta*), respecto de los derechos de los ciudadanos europeos.

3. La Unión fomentará derechos y valores de contenido económico-social. En concreto:
 - Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.
 - Promoverá el progreso científico y técnico.
 - Combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.
 - Fomentará la cohesión económica, social, territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.
 - Respetará la riqueza de su diversidad cultural, lingüística, velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.
4. Finalmente, 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 justo, 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 de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

⁵ El párrafo 2º de este mismo precepto establece: “En el ámbito de aplicación de la Constitución, y sin perjuicio de sus disposiciones particulares, se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad”.

5. En cualquier caso, la Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, con arreglo a las competencias que se le atribuyen en la Constitución (principio de proporcionalidad y adecuación de medios).

Por lo que respecta a las *relaciones entre la Unión y los Estados miembros* (artículo I-5), éstas se basan en el respeto a una serie de principios: en primer lugar, los de igualdad ante la Constitución e identidad nacional,⁶ sin perjuicio este último de los principios de autonomía local y regional. Por otro lado, el principio de cooperación leal, por el cual la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución.⁷

Por último, el nuevo artículo I-5 bis (derecho de la Unión), trasladado del apartado 1 del antiguo artículo I-10, dispone que “la Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”, que constituye el clásico principio de *primacía del Derecho europeo* dentro de su ámbito material.

2.2 Título II – De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión

Como ya se ha apuntado, la gran aportación del texto en materia de Derechos fundamentales es la regulación expresa de los mismos, contenido de la Parte II del documento.⁸ Y no obstante la enumeración del catálogo de

⁶ En este sentido, la Unión “respetará las funciones esenciales del Estado, como las consistentes en garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”.

⁷ Por ello también “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión” y “los Estados miembros facilitarán a la Unión el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la realización de los objetivos de la Unión”. Puede, además, compararse este apartado del art. I-5 de la Constitución Europea con el art. 4 de la LRJPAC, que recoge el principio de cooperación interadministrativa.

⁸ “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II”(art. I-7).

derechos de los ciudadanos, para su garantía, la Unión se adhiere al *Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*. Se trata (el Convenio) de un documento del Consejo de Europa (organización de países europeos distinta de la Unión, que se creó, precisamente, en un principio para la salvaguarda de los derechos y libertades a nivel continental) datado en 1950 y se completa, en materia de derechos económicos y sociales, con la Carta Social Europea del 1961. La salvaguarda principal del Convenio la constituye el *Tribunal Europeo de los Derechos Humanos*, que es una institución creada para la defensa de los mismos dentro del ámbito de los (cuarenta) Estados firmantes del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos comenzó a funcionar el 01 de noviembre de 1998, viniendo a sustituir al antiguo Tribunal instituido en el año 1959.

Por lo que respecta a la ciudadanía de la Unión, el art. I-8, que se completa con lo dispuesto en el Título II de la Parte III (“de la no discriminación y la ciudadanía”), no deja lugar a dudas de que “toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”, para, a continuación, mencionar expresamente alguno de los derechos ya clásicos de los ciudadanos europeos y que se desarrollan fundamentalmente en el Título V (“ciudadanía”) de la Parte II de la Constitución. Estos derechos, los cuales se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por la propia Constitución y por las medidas adoptadas para su aplicación, son los de:

- a) circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- b) sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- c) acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- d) formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del pueblo europeo, así como de dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua.

3. Título III – De las competencias de la Unión⁹

Como *principios fundamentales*, destacamos tres (artículo I-9): la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución, mientras que el ejercicio de las mismas se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En virtud del *principio de atribución*, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución, con el fin de lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

En virtud del *principio de subsidiariedad*, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción considerada no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor debido a la dimensión o a los efectos de la acción considerada, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el protocolo mencionado.

En virtud del *principio de proporcionalidad*, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución. Las instituciones aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el citado protocolo.

En cuanto a las *categorías de competencias*¹⁰ (artículos I-11 y ss.), diferenciamos los siguientes ámbitos competenciales de la Unión:

1. *Competencias exclusivas*, como las relativas a unión aduanera y políticas monetaria y comercial, respecto de las cuales sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los

⁹ Vid “El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea (III): las competencias de la Unión Europea”, de Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 20, de 30 de octubre de 2003.

¹⁰ En todo caso “el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones específicas de cada ámbito contenidas en la Parte III” (art. I-11.6).

Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si la Unión les autoriza a ello o para aplicar los actos de la Unión.

2. *Competencias compartidas* (mercado interior, cohesión económico-social y territorial, medio ambiente, protección de los consumidores, redes transeuropeas), sobre las que la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. En todo caso, los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla.
3. *Coordinación de las políticas económicas y de empleo*.¹¹
4. *Pesc*: la Unión dispondrá de competencia para definir y realizar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política común de defensa.¹²
5. *Ámbitos de apoyo, coordinación o complemento* (salud humana, cultura, turismo, educación, juventud, deporte), respecto de los que, en las condiciones fijadas por la Constitución, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos. Además, los actos jurídicamente obligatorios de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de la Parte III relativas a estos ámbitos no podrán conllevar la armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros.

¹¹ Art. I-11.3: “Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades expuestas en la Parte III, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia”. *Vid* también art. I-14.

¹² Respecto al ámbito o alcance (sin perjuicio de lo previsto en el citado art. I-11.6) y la posición de los estados miembros frente a la *Pesc* de la Unión, el art. I-15 dispone rotundamente lo siguiente:

“1. La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común *abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión*, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común.

2. Los Estados miembros *apoyarán activamente y sin reservas* la política exterior y de seguridad común de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y respetarán la acción de la Unión en este ámbito. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia”.

6. La *cláusula de flexibilidad* (artículo I-17). Esta se basa en la legitimidad de otorgar mayores competencias a la Unión en el supuesto de que se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto. A tales efectos, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo. Por su parte, la Comisión Europea, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo I-9, indicará a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros las propuestas que se basen en este artículo I-17.¹³

2.4 Título IV – De las instituciones y órganos de la Unión¹⁴

La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, favorecer sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, y mantener la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones (artículo I-18.1) y que está formado por:

2.4.1 El Parlamento Europeo¹⁵

Al Parlamento Europeo le corresponde el ejercicio (conjuntamente con el Consejo) de la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá asimismo funciones de control político y consultivas en las condiciones fijadas por la Constitución.¹⁶

¹³ Esta *cláusula de flexibilidad* encuentra sus límites, por un lado, en los propios requisitos formales exigidos en el artículo I-17 y, por otro, como dispone el tercer párrafo del citado artículo, estas medidas “no podrán conllevar una armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros cuando la Constitución excluya dicha armonización”.

¹⁴ Vid “El Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea (II): la reforma institucional propuesta”, de Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 19, de 15 de octubre de 2003.

¹⁵ Disponible en: <<http://www.europarl.eu.int>>.

¹⁶ Además, el Parlamento Europeo elegirá al *Defensor del Pueblo Europeo* (artículo III-237, antiguo artículo 195 TCE), al que más adelante nos referiremos.

Se compone por representantes de los ciudadanos de la Unión (elegidos democráticamente, para un mandato de cinco años, por sufragio universal directo, mediante votación libre y secreta), en número que no excederá de 750.¹⁷

2.4.2 El Consejo Europeo

El Consejo Europeo (artículo I-20) es la institución encargada de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y de definir sus orientaciones y prioridades políticas generales, si bien no ejerce la función legislativa. Estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Funciona en reuniones trimestrales convocadas por su Presidente,¹⁸ y, cuando la situación así lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo. Las decisiones se adoptan por consenso, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa.

2.4.3 El Consejo de Ministros¹⁹ (denominado en lo sucesivo – el Consejo)

Como ya se ha dicho, el Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá asimismo funciones de formulación de políticas y de coordinación, en las condiciones fijadas por la Constitución (artículo I-22). Está compuesto por un representante de cada Estado miembro a nivel ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho a voto, y adopta acuerdos por mayoría cualificada, excepto cuando

¹⁷ En concreto, referente a la composición exacta del parlamento, el propio art. I-19 establece: “Con suficiente antelación a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, y posteriormente según sea necesario para nuevas elecciones, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, por iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión europea por la que se establezca la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere” este artículo.

¹⁸ El *Presidente del Consejo Europeo* se elige por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de serio impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento (artículo I-21).

¹⁹ Disponible en: <<http://www.ue.eu.int>>.

la Constitución disponga otra cosa. Finalmente, cabe añadir que, desde el punto de vista formal, se reunirá en diferentes “formaciones”, conforme al artículo I-23.

2.4.4 La Comisión Europea²⁰ (denominada en lo sucesivo – la Comisión)

Se trata de una de las instituciones centrales de la Unión, que con el tiempo ha ido ganando en importancia y que tiene por objeto (artículo I-25):

1. Promover el interés general de la Unión y tomar las iniciativas adecuadas con este fin.
2. Velar por que se apliquen la Constitución y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de ésta.
3. Supervisar la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
4. Ejecutar el presupuesto y gestionar los programas.
5. Ejercer funciones de coordinación, ejecución y gestión en las condiciones fijadas por la Constitución.
6. Asumir la representación exterior de la Unión, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución.
7. Adoptar las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con objeto de alcanzar acuerdos interinstitucionales.

En todo caso, los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezca la Constitución.

Los miembros de la Comisión serán elegidos, por un período de cinco años (de acuerdo con los párrafos 5 y 6 del propio artículo I-25), en razón de sus competencias generales y de su compromiso europeo, y ofrecerán plenas garantías de independencia. El Parlamento es el encargado de elegir al *Presidente de la Comisión*,²¹ quien, a su vez, nombra a los vicepresidentes, salvo al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, cuyo nombramiento corresponde al

²⁰ Disponible en: <<http://www.europa.eu.int/comm>>.

²¹ *Vid* art. I-26.

Consejo Europeo (por mayoría cualificada), con la aprobación del Presidente de la Comisión. El *Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión*, quien presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, estará en la frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, contribuirá con sus propuestas a formular dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.

La Comisión ejerce sus responsabilidades con plena independencia, si bien responde colectivamente ante el Parlamento Europeo, que podrá votar una moción de censura contra la Comisión por el procedimiento establecido en el artículo II-243.

2.4.5 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea²²

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se erige como la Institución encargada de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución, y comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Gran Instancia²³ y los tribunales especializados (artículo I-28).

En cuanto a sus *competencias*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de conformidad con lo dispuesto en la Parte III, se pronunciará:

- a) Sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas.
- b) Con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones.
- c) En los demás casos previstos en la Constitución.

²² Disponible en: <<http://www.curia.eu.int>>.

²³ En cuanto a su composición, el propio art. I-28.2 establece lo siguiente:

“El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro y estará asistido por abogados generales. El Tribunal de Gran Instancia dispondrá al menos de un juez por Estado miembro. Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal de Gran Instancia serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas en los artículos III-260 y III-261. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un mandato de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo”.

En todo caso, los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

2.4.6 El Banco Central Europeo²⁴

El Banco Central Europeo es una institución y, por eso, tendrá personalidad jurídica. Sólo él podrá autorizar la emisión del euro y será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas.

El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (*Sebc*). El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros, cuya moneda es el euro, constituyen por su parte el *Eurosistema*, y llevarán a cabo la política monetaria de la Unión (artículo I-29.1).

El *Sebc* estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo.²⁵ El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta. Realizará todas las demás misiones de un banco central de conformidad con la Parte III y con los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

2.4.7 El Tribunal de Cuentas²⁶

El Tribunal de Cuentas es la institución (el artículo I-30 le reconoce expresamente la condición como tal) encargada de efectuar el control de cuentas de la Unión. A tales efectos examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión y garantizará una buena gestión financiera. Se compone por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia en interés general de la Unión.

²⁴ Disponible en: <<http://www.ecb.int>>.

²⁵ El apartado 6 del citado artículo establece: "Los órganos rectores del Banco Central Europeo, su composición y las normas de su funcionamiento se definen en los artículos III-84 a III-87 y en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo".

²⁶ Disponible en: <<http://www.eca.eu.int>>.

Además de las Instituciones, la Unión cuenta con los siguientes *órganos consultivos*:²⁷

a) El Comité de las Regiones²⁸

El Comité de las Regiones es el órgano consultivo de representación de la voluntad de los entes territoriales descentralizados de los Estados miembros y su importancia ha ido *in crescendo* a lo largo de la vida de la Unión. Está compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.

b) El Comité Económico y Social²⁹

El Comité Económico y Social es el órgano consultivo respecto de materias que afecten a los sectores socioeconómico y laboral. Estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.

²⁷ El artículo I-31 (Órganos consultivos de la Unión) establece una serie de disposiciones generales, comunes al Comité de las regiones y al Económico y Social:

- El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea estarán asistidos por un Comité de las Regiones y por un Comité Económico y Social, que ejercerán funciones consultivas.

- Los miembros del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

- Las normas relativas a la composición de estos Comités, la designación de sus miembros, sus atribuciones y su funcionamiento se definen en los artículos III-292 a III-298. Las normas relativas al carácter de su composición serán revisadas periódicamente por el Consejo para tener en cuenta la evolución económica, social y demográfica de la Unión. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las decisiones europeas a tal efecto.

²⁸ Disponible en: <<http://www.cor.eu.int>>.

²⁹ Disponible en: <<http://www.esc.eu.int>>.

c) El Banco Europeo de Inversiones³⁰

El Banco Europeo de Inversiones no se puede considerar propiamente un órgano consultivo, pese a la sistemática del Tratado Constitucional. Tiene personalidad jurídica, se compone por todos Estados miembros y sus Estatutos figuran en un Protocolo (artículo III-299, antiguo artículo 266 TCE).

El Banco tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el Banco facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías, y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de los proyectos siguientes:

- a) Proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas.
- b) Proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado interior que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada Estado miembro.
- c) Proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada Estado miembro.

En el cumplimiento de su misión, el Banco facilitará la financiación de programas de inversión en combinación con acciones de los Fondos Estructurales y otros instrumentos financieros de la Unión.

En todo caso, cada institución actuará dentro de los límites de las competencias que se le atribuyen en la Constitución, con arreglo a los procedimientos y condiciones establecidos en la misma (principio de competencia), y las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal (principio de cooperación interinstitucional).

En cuanto al resto de cuestiones nos remitimos al estudio de la Parte III, de la Constitución, cuyo Título VI regula las Instituciones de la Unión desde el punto de vista práctico de su funcionamiento.

³⁰ Disponible en: <<http://www.eib.org>>.

2.5 Título V – Del ejercicio de las competencias de la Unión

Las instituciones, para ejercer las competencias de la Unión, utilizarán los siguientes instrumentos jurídicos, de conformidad con lo dispuesto en la Parte III: la ley europea, la ley marco europea, el reglamento europeo, la decisión europea, las recomendaciones y los dictámenes (artículo I-32: *actos jurídicos de la Unión*).

La *ley europea* es un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

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

El *reglamento europeo* es un acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones particulares de la Constitución. Podrá bien ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios.

La *decisión europea* es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos. Las *recomendaciones* y los *dictámenes* no tendrán efecto vinculante.

En cuanto al procedimiento formal de aprobación y entrada en vigor de los actos jurídicos, habrá que atender a lo dispuesto en los arts. I-33 a I-38 (sobre actos legislativos, actos no legislativos, principios comunes³¹ y publicación y entrada en vigor), todo ello sin perjuicio de las disposiciones particulares relativas a la Pesc, a la política común de seguridad y defensa, y al espacio de libertad, seguridad y justicia.

³¹ El artículo I-37: establece los principios comunes de los actos jurídicos de la Unión (proporcionalidad, motivación y previsión constitucional) en los siguientes términos:

“1. Cuando la Constitución no establezca el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad contemplado en el artículo I-9.

2. Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por la Constitución.”

Finalmente en este apartado, cabe referirse a dos cuestiones: la llamada “cláusula de solidaridad”, y la posibilidad de “cooperaciones reforzadas” entre algunos de los Estados miembros en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión. Respecto a la primera, el artículo I-42 (en relación con el artículo III-231) dispone que la Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con un espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.³²

2.6 Título VI – De la vida democrática de la Unión

La vida democrática de la Unión se basa en una serie de principios que tienen por objeto garantizar la democracia y su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, territoriales, institucionales y competenciales) de la Unión. Estos principios son:

- *Principio de igualdad democrática* (artículo I-44): “La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que gozarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos”.
- *Principio de democracia representativa* (artículo I-45), el cual, a su vez, se basa en varios postulados:
 1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
 2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.
 3. Los Estados miembros, por su parte, estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo

³² A tal efecto, la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros para:

- prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;
- proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;
- prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;
- prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

4. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.
 5. Los partidos políticos de dimensión europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.
- *Principio de democracia participativa e iniciativa ciudadana*³³ (artículo I-46). En este sentido, las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión, mediante los cauces apropiados. Asimismo mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.
- *Principio de transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión* (artículo I-49), el cual se manifiesta en otros tres principios-derechos: el de apertura,³⁴ el de publicidad,³⁵ y el de acceso a documentos.³⁶

³³ Dispone el apartado 4 del artículo I-46 que “un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la Constitución. Las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones específicos por los que se regirá la presentación de esta *iniciativa ciudadana*, incluido el número mínimo de Estados miembros de que deban ser nacionales, se establecerán mediante ley europea”.

³⁴ “A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura”.

³⁵ “Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo”.

³⁶ “Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho, en las condiciones establecidas en la Parte III, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte”.

- *Protección de datos personales* (artículo I-50), ya que “toda persona tiene derecho a la protección de los datos personales que la conciernan”.

Los mencionados principios-derechos suponen (como se ha dicho) una garantía de la democracia en la Unión por su misma enunciación constitucional, si bien se regulan en este apartado algunos órganos que también coadyuvan a tal fin, que son:

- La *Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo*, mencionada en el artículo I-47, y que según el mismo “contribuirá al diálogo social”. Se trata en definitiva del instrumento para hacer efectivo el contenido del propio precepto, que impone la obligación a la Unión Europea de reconocer y promover el papel de los interlocutores sociales de ámbito de la Unión, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales; facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.
- El *Defensor del Pueblo Europeo*,³⁷ el cual, de conformidad con la letra d) del apartado 2 del artículo I-8 y con el artículo I-48, estará facultado para recibir las quejas de todo ciudadano de la Unión o de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.
- El *Supervisor Europeo de Protección de Datos*³⁸ (SEPD), que tiene su base constitucional en el ya visto art. I-50, relativo a la protección de datos, que dispone *in fine*: “El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes”. El SEPD, creado en 2001, tiene la responsabilidad de garantizar que las instituciones u organismos de la UE respeten el derecho de las personas a la intimidad en el procesamiento de sus datos personales.

2.7 Título VII – De las finanzas de la Unión

El sistema financiero-presupuestario de la Unión se basa en los siguientes principios (artículos I-52 a I-54):

³⁷ Disponible en: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int>>.

³⁸ Disponible en <<http://www.edps.eu.int>>.

1. *Principio de universalidad*, ya que como dispone el citado precepto “todos los ingresos y gastos de la Unión deberán ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario y ser consignados en el Presupuesto”³⁹ (de conformidad con lo dispuesto en la Parte III).
2. *Principio de anualidad*, que se deduce igualmente del precepto anterior.
3. *Principio de equilibrio presupuestario* (“el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y a gastos”).
4. Principio de *plurianualidad*.⁴⁰
5. Principio de *autonomía-suficiencia financiera*.⁴¹

2.8 Título VIII – De la Unión y su entorno próximo

La Unión desarrollará con los Estados vecinos *relaciones preferentes*, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación. Con este fin, la Unión podrá celebrar *acuerdos específicos* con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar actividades en común. Su aplicación estará sometida a una concertación periódica (artículo I-56).

2.9 Título IX – De la pertenencia a la Unión

Como únicos (pero esenciales) requisitos de pertenencia a la Unión se establecen los de:

³⁹ Vid art. I-55.

⁴⁰ Artículo I-54 (*Marco financiero plurianual*):

“El Marco Financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, de conformidad con el artículo III-308”.

⁴¹ Artículo I-53 (*Recursos propios de la Unión*):

“1. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.

2. Sin perjuicio de otros ingresos, el presupuesto de la Unión se financiará íntegramente con cargo a recursos propios”.

- Ser un Estado europeo.
- Respetar los citados valores mencionados en el artículo I-2.
- Comprometerse a promoverlos en común.

En cuanto al procedimiento de adhesión, los Estados que cumplan los anteriores requisitos, deberán someterse a los siguientes trámites:

- Solicitar el ingreso al Consejo.⁴²
- El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los diputados que lo componen.
- Las condiciones y el procedimiento de admisión se establecerán por acuerdo entre los Estados miembros y el Estado candidato.
- Este acuerdo deberá ser sometido a ratificación por todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Finalmente, cabe referirse a los supuestos de “suspensión de derechos” y “retirada de la Unión”.

El artículo I-58 (“Suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión”) regula un procedimiento en cuatro fases por el que el Consejo puede adoptar decisiones que afecten a determinados derechos derivados de la aplicación de la Constitución a un Estado miembro, en el supuesto de existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores enunciados en el artículo I-2 por parte del Estado miembro y posterior constatación de que la violación es grave y persistente. Las medidas dispuestas en la referida decisión pueden modificarse o derogarse por el propio Consejo si se modifican las circunstancias que motivaron su adopción.

No obstante, la retirada de la Unión es voluntaria. Así lo dispone el artículo I-59 (“Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión Europea”), el cual regula asimismo el procedimiento de retirada, que concluirá con el “acuerdo de retirada”, que es un Tratado bilateral, entre la Unión y el Estado que se retira, en el que se establece la forma de su retirada, así como el marco de sus relaciones futuras con la Unión.⁴³

⁴² De esta solicitud se informará al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

⁴³ La Constitución dejará de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación del estado miembro al Consejo Europeo de su intención de retirarse, salvo si éste, de acuerdo con dicho Estado, decide, por unanimidad, prorrogar dicho plazo.

Por último, apuntaremos que la retirada de la Unión no es necesariamente definitiva. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al referido procedimiento de ingreso (establecido en el artículo I-57), como cualquier otro Estado que reúna los requisitos de ingreso en la Unión.

3. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS

Como ya hemos apuntado,

“la gran aportación del texto en materia de Derechos fundamentales es la regulación expresa de los mismos, contenido de la Parte II del documento. Y no obstante la enumeración del catálogo de derechos de los ciudadanos, para su garantía, la Unión se adhiere al *Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*. Se trata (el Convenio), de un documento del Consejo Europa (organización de países europeos distinta de la Unión, que se creó precisamente en un principio para la salvaguarda de los derechos y libertades a nivel continental) datado en 1950 y se completa, en materia de derechos económicos y sociales, con la Carta Social Europea del 61. La salvaguarda principal del Convenio la constituye el *Tribunal Europeo de los Derechos Humanos*, que es una institución creada para la defensa de los mismos dentro del ámbito de los (cuarenta) Estados firmantes del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos comenzó a funcionar el 1 de noviembre de 1998, viniendo a sustituir al antiguo Tribunal instituido en el año 59”.

Estos “*derechos de los europeos*” se suman, respecto de los ciudadanos españoles, a los que vienen reconocidos por el derecho nacional e internacional. En este sentido, cabe tener en cuenta, en primer lugar, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (a la cual se remite la propia Constitución española, en su art. 10), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París. A nivel mundial, también destacamos el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmados ambos en Nueva York en el año 1966. En un “segundo nivel territorial”, encontramos el citado *Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* del año 1950 (recogido ya

en la propia Constitución Europea, y a cuyo texto se adhiere al Unión, y de cuyo cumplimiento y salvaguarda se encarga el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos) y la *Carta Social Europea del 1961*. Después está la *Constitución* española, la cual, en teoría, recoge el catálogo de derechos de los españoles (en tres niveles: fundamentales, derechos-deberes y principios rectores⁴⁴). No obstante la propia Constitución, en su Título I, diferencia algunos derechos *fundamentales* que, en principio, corresponden sólo a los españoles (*v.g.* arts. 14, 19 y 29.1), de otros de carácter universal (*v.g.* arts. 15, 17 y 24). Finalmente, partiendo de la propia Constitución, la legislación de desarrollo establece otros derechos, llamados “administrativos” (LRJPAC⁴⁵ en relación con los artículos 9, 103, 105 de la Constitución), “de los trabajadores” (Tret⁴⁶ en relación con el artículo 35), “de los vecinos” (LBRL⁴⁷), “de los extranjeros” (LODLE⁴⁸).

A continuación, siguiendo la sistemática de este estudio, procedemos al análisis de la Parte II de la nueva Constitución Europea, cuya denominación, “Carta”, por un lado se identifica con la terminología empleada en ocasiones en los textos que recogen catálogos de derechos (Carta Social Europea, Cartas de Participación Ciudadana) y, por otro, parece querer diferenciar esta Parte del resto de la Constitución, realzando así su importancia.

El articulado de la Carta viene precedido de un Preámbulo, que fundamenta la misma en la decisión de la “Europa de los 25”, de compartir un futuro pacífico basado en una serie de valores comunes.⁴⁹ La Unión contribuirá a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la

⁴⁴ *Vid* art. 53 de la Constitución Española.

⁴⁵ Ley n. 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, arts. 35 y ss.

⁴⁶ Real Decreto Legislativo n. 1/95, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

⁴⁷ Ley n. 7/85, de 02 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Vid* su art. 18.

⁴⁸ Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁴⁹ “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho”.

diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, preservando la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local.

La Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan en particular de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁵⁰

Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, la Unión sitúa a la persona en el centro de su actuación. Para ello se juzga necesario, dotándolos de mayor presencia en una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos. El disfrute de tales derechos conlleva responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las generaciones futuras (para ello se tratará de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible). En consecuencia, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados a continuación, para cuya mejor comprensión, mediante notas al pie, establecemos su correspondencia con la Constitución y legislación españolas.

4. PARTE II: CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES⁵¹ DE LA UNIÓN⁵²

⁵⁰ En este contexto, los tribunales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta, atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea.

⁵¹ El término “fundamentales” no hay que entenderlo en el mismo sentido que el empleado en la Constitución Española. La Parte II simplemente enumera una serie de “derechos de los europeos”, entre los cuáles no existen diferencias de rango.

⁵² Debe tenerse en cuenta que la Constitución Europea remite a estos derechos, en su artículo I-7, y que el propio texto asimismo recoge a lo largo de todo su articulado otros derechos. A continuación destacamos el contenido del Título II de la Parte I (“De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la unión”), así como del Título II de la Parte III (“De la no discriminación y la ciudadanía”), en relación con la Carta, que constituye la Parte II de la Constitución.

Parte I – Título II – De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión
Artículo I-7: Derechos fundamentales

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la carta de los derechos fundamentales que constituye la Parte II.

2. La Unión se adherirá al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Dicha adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.

3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

Artículo I-8: Ciudadanía de la Unión

1. Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en la Constitución. Tienen el derecho:

a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;

b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;

c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;

d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua.

3. Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por la Constitución y por las medidas adoptadas para su aplicación.

Parte III – Título II – De la no discriminación y la ciudadanía

Artículo III-7 (antiguo artículo 12 TCE)

La prohibición de las discriminaciones por razón de nacionalidad contemplada en el apartado 2 del artículo I-4 podrá regularse mediante ley o ley marco europea.

Artículo III-8 (antiguo artículo 13 TCE)

1. Sin perjuicio de las demás disposiciones de la Constitución y dentro de los límites de las competencias que ésta atribuye a la Unión, podrán establecerse mediante ley o ley marco europea del Consejo medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, mediante ley o ley marco europea podrán establecerse los principios básicos de las medidas de fomento de la Unión y definirse dichas medidas para apoyar las acciones emprendidas por los Estados miembros para contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de éstos.

Artículo III-9 (antiguo artículo 18 TCE)

1. Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para facilitar el ejercicio del derecho, establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo I-8, de libre circulación y residencia de todo ciudadano de la Unión, y a menos que la Constitución haya previsto los poderes de acción al respecto, podrán establecerse medidas al efecto mediante ley o ley marco europea.

2. Con los mismos fines contemplados en el apartado 1 y a menos que la Constitución haya previsto los poderes de acción al respecto, podrán establecerse mediante ley o ley marco europea del Consejo medidas referentes a los pasaportes, los documentos de identidad, los permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado, así como medidas referentes a la seguridad social o a la protección social. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

Artículo III-10 (antiguo artículo 19 TCE)

Se establecerán mediante ley o ley marco del Consejo las modalidades de ejercicio del derecho, contemplado en la letra b) del apartado 2 del artículo I-8, de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo para todo ciudadano de la Unión en el Estado miembro en que resida sin ser nacional de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. Dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo se ejercerá sin perjuicio del apartado 1 del artículo III-232 y de las medidas adoptadas para su aplicación.

Artículo III-11 (antiguo artículo 20 TCE)

Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para garantizar la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en terceros países, en virtud de la letra c) del apartado 2 del artículo I-8.

4.1 Título I – Dignidad⁵³

– Derecho a la vida y dignidad humana (artículos II-2 y II-1)

1. Toda persona tiene derecho a la vida.

2. Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado. La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.

– Derecho a la integridad de la persona (artículo II-3)

1. Toda persona tiene derecho a su integridad física y mental.

2. En el marco de la medicina y la biología se respetarán en particular:

a) el consentimiento libre e informado de la persona de que se trate, de acuerdo con las modalidades establecidas por la ley;

Los Estados miembros llevarán a cabo las negociaciones internacionales necesarias para garantizar dicha protección.

Las medidas necesarias para facilitar esta protección podrán establecerse mediante ley del Consejo.

Éste se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Artículo III-12 (antiguo artículo 21 TCE)

Las lenguas, en las que todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a dirigirse a las instituciones u órganos en virtud de la letra d) del apartado 2 del artículo I-8 y a recibir una contestación, son las que se enumeran en el artículo IV-10. Las instituciones y órganos consultivos contemplados en la letra d) del apartado 2 del artículo I-8 son los que se enumeran en el apartado 2 del artículo I-18 y en los artículos I-29, I-30 y I-31, así como el defensor del pueblo europeo.

Artículo III-13 (antiguo artículo 22 TCE)

Cada tres años la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación del artículo I-8 y del presente título. Dicho informe tendrá en cuenta el desarrollo de la Unión.

Sobre dicha base, y sin perjuicio de las restantes disposiciones de la Constitución, los derechos previstos en el artículo I-8 podrán completarse mediante ley o ley marco europea del Consejo. Éste se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo. Dicha ley o ley marco sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

⁵³ *Artículo 15 de la Constitución Española* (en adelante CE):

Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las Leyes penales militares para tiempos de guerra.

b) la prohibición de las prácticas eugenésicas, en particular las que tienen como finalidad la selección de las personas;

c) la prohibición de que el cuerpo humano o partes del mismo en cuanto tales se conviertan en objeto de lucro;

d) la prohibición de la clonación reproductora de seres humanos.

– Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes (artículo II-4)

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.

– Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (artículo II-5)

1. Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre.

2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio.

3. Se prohíbe la trata de seres humanos.

4.2 Título II – Libertades

– Derecho a la libertad y a la seguridad⁵⁴ (artículo II-6)

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

⁵⁴ *Artículo 17 CE:*

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la Ley (*vid Ley Orgánica n. 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*).

2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de 72 horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la Ley establezca.

4. La Ley (*vid Ley Orgánica n. 6/84, de 24 de mayo, Reguladora del Procedimiento Habeas Corpus*) regulará un procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por la Ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.

– Respeto de la vida privada y familiar⁵⁵ (artículo II-7)

Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

– Protección de datos personales⁵⁶ (artículo II-8)

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos personales que la conciernan.

2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y previo consentimiento de la persona de que se trate o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a obtener su rectificación.

3. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente.

– Derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia⁵⁷ (artículo II-9)

Se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

⁵⁵ Artículo 18 CE:

1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (*vid Ley Orgánica n. 1/82, de 05 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen*).

2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en el sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.

3. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.

⁵⁶ Artículo 18.4 CE:

La Ley (*vid Ley Orgánica n. 15/99, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*) limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.

Véase también el art. I-50 del Tratado Constitucional Europeo. Por su parte, el *Supervisor Europeo de Protección de Datos* (SEPD), creado en 2001, tiene la responsabilidad de garantizar que las instituciones u organismos de la UE respeten el derecho de las personas a la intimidad en el procesamiento de sus datos personales.

⁵⁷ Artículo 32 CE:

1. El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica.

2. La Ley (*vid arts. 42 y ss. del Código Civil*) regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación, disolución y sus efectos.

– Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión⁵⁸ (artículo II-10)

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

– Libertad de expresión y de información⁵⁹ (artículo II-11)

⁵⁸ Artículo 16 CE:

1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley (*vid Ley Orgánica n. 7/80, de 05 de julio, de Libertad Religiosa*).

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.

⁵⁹ Artículo 20 CE:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a. A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b. A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c. A la libertad de cátedra.

d. A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este título, en los preceptos de las Leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia (*vid Ley Orgánica n. 1/82, de 05 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen*).

5. Solo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

2. Se respetarán la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

– Libertad de reunión y de asociación⁶⁰ (artículo II-12)

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que implica el derecho de toda persona a fundar sindicatos con otras personas, a afiliarse a los mismos y defender sus intereses.

2. Los partidos políticos de ámbito de la Unión contribuirán a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

– Libertad de las artes y de las ciencias⁶¹ (artículo II-13)

Las artes y la investigación científica son libres. Se respetará la libertad de cátedra.

⁶⁰ Artículo 21 CE:

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas (*vid Ley Orgánica n. 9/83, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión*). El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Artículo 22 CE:

1. Se reconoce el derecho de asociación (*vid Ley Orgánica n. 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*).

2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones solo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

5. Se prohíben las asociaciones secretas, las de carácter paramilitar.

⁶¹ *Vid art. 20.1.b y c CE, citado ut supra. Vid también el artículo 44 CE:*

1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.

2. Los poderes públicos promoverán la ciencia, la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.

– Derecho a la educación⁶² (artículo II-14)

1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.

3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes conforme a los principios democráticos y el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos de acuerdo con sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

– Libertad profesional y derecho a trabajar⁶³ (artículo II-15)

⁶² *Artículo 27 CE:*

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza (*vid Ley Orgánica n. 8/85, de 03 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación*).

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca (*vid arts. 50 y ss de la citada Ley Orgánica*).

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca (*vid Ley Orgánica n. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*).

⁶³ *Artículo 35 CE:*

1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.

1. Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.

2. Todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro.

3. Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones de trabajo equivalentes a las que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.

– Libertad de empresa⁶⁴ (artículo II-16)

Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

– Derecho a la propiedad⁶⁵ (artículo II-17)

1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones establecidos por la ley y mediante justa indemnización por su pérdida en tiempo hábil. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general.

2. Se protege la propiedad intelectual.

2. La Ley regulará un Estatuto de los Trabajadores (*vid Real Decreto Legislativo n. 1/95, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*).

⁶⁴ Artículo 38 CE:

Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

⁶⁵ Artículo 33 CE:

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes (*vid Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa*).

– Derecho de asilo⁶⁶ (artículo II-18)

Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y de conformidad con la Constitución.

– Protección en caso de devolución, expulsión y extradición⁶⁷ (artículo II-19)

1. Se prohíben las expulsiones colectivas.

2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

4.3 Título III – Igualdad⁶⁸

– Igualdad ante la ley (artículo II-20)

Todas las personas son iguales ante la ley.

– No discriminación (artículo II-21)

1. Se prohíbe toda discriminación, en particular por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

⁶⁶ Artículo 13 CE:

4. La Ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España (*vid Ley n. 5/84, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de refugiado, modificada por la Ley n. 9/94, de 19 de mayo*).

⁶⁷ Artículo 13 CE:

3. La extradición solo se concederá en cumplimiento de un Tratado o de la Ley, atendiendo al principio de reciprocidad (*vid Ley n. 4/85, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva*).

Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.

⁶⁸ Artículo 14 CE:

Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

2. Se prohíbe toda discriminación ejercida por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de sus disposiciones específicas.

– Diversidad cultural, religiosa y lingüística⁶⁹ (artículo II-22)

La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

– Igualdad entre hombres y mujeres (artículo II-23)

La igualdad entre hombres y mujeres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impedirá el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas para el sexo menos representado.

– Derechos del niño⁷⁰ (artículo II-24)

1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez.

2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial.

3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses.

– Derechos de las personas mayores⁷¹ (artículo II-25)

⁶⁹ *Vid art. 16 CE citado ut supra.*

⁷⁰ *Artículo 39 CE:*

1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales estos ante la Ley con independencia de su filiación y de la madre, cualquiera que sea su estado civil. La Ley posibilitará la investigación de la paternidad (*vid arts. 131 y ss. del Código Civil*).

3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

⁷¹ *Artículo 50 CE:*

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente, así como a participar en la vida social y cultural.

– Integración de las personas con discapacidad⁷² (artículo II-26)

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas con discapacidad a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

4.4 Título IV – Solidaridad⁷³

– Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa (artículo II-27)

Deberá garantizarse a los trabajadores o a sus representantes, en los niveles adecuados, la información y consulta en tiempo hábil, en los casos y condiciones previstos en el Derecho de la Unión y en las legislaciones y prácticas nacionales.

– Derecho de negociación y de acción colectiva⁷⁴ (artículo II-28)

edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

⁷² Artículo 49 CE:

Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos.

⁷³ Con carácter general *vid* el *Real Decreto Legislativo n. 1/95, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*.

⁷⁴ Artículo 28 CE:

1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato (*vid Ley Orgánica n. 11/85, de 02 de agosto, de Libertad Sindical*).

Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.

– Derecho de acceso a los servicios de colocación (artículo II-29)

Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

– Protección en caso de despido injustificado (artículo II-30)

Todo trabajador tiene derecho a protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

– Condiciones de trabajo justas y equitativas (artículo II-31)

1. Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad.

2. Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas.

– Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo (artículo II-32)

Se prohíbe el trabajo infantil. La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye el período de escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas.

2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Artículo 37 CE:

1. La Ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.

2. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La Ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que pueda establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Los jóvenes admitidos a trabajar deberán disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda suponer un riesgo para su educación.

– Vida familiar y vida profesional⁷⁵ (artículo II-33)

1. Se garantizará la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.

2. Con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño.

– Seguridad social y ayuda social⁷⁶ (artículo II-34)

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos, como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos

⁷⁵ Vid la Ley n. 39/99, de 05 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

⁷⁶ Artículo 41 CE:

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (*vid Real Decreto Legislativo n. 1/94, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social*).

La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

suficientes, según las modalidades establecidas por el derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

– Protección de la salud⁷⁷ (artículo II-35)

Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a recibir atención sanitaria en las condiciones que establezcan las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana.

– Acceso a los servicios de interés económico general (artículo II-36)

La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general previsto en las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con la Constitución, para promover la cohesión social y territorial de la Unión.

– Protección del medio ambiente⁷⁸ (artículo II-37)

En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

– Protección de los consumidores (artículo II-38)

En las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores.

⁷⁷ Artículo 43 CE:

1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud (*vid Ley Orgánica n. 3/86, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública*).

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto (*vid Ley n. 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad*).

3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

⁷⁸ Artículo 45 CE:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, para proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

4.5 Título V – Ciudadanía⁷⁹

Como vimos en la primera parte, por lo que respecta a la ciudadanía de la Unión, el art. I-8 (que se completa con lo dispuesto en el Título II de la Parte III (“De la no discriminación y la ciudadanía”), dispone que “toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”, y, a continuación, menciona expresamente alguno de los derechos ya clásicos de los ciudadanos europeos y que se desarrollan fundamentalmente en este Título V (“Ciudadanía”) de la Parte II de la Constitución. Estos derechos, los cuales se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por la propia Constitución y por las medidas adoptadas para su aplicación, son los de:

- a) circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- b) sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- c) acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- d) formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al defensor del pueblo europeo, así como de dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua.

– Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo II-39)

⁷⁹ Por su naturaleza y contenido, los derechos englobados en el epígrafe “Ciudadanía”, son los que se relacionan de forma más directa con los denominados derechos “administrativos” de los ciudadanos, y que ya nos resultan sumamente familiares por su regulación en nuestra legislación interna, en especial en la *Ley n. 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (arts. 35 y ss.). En particular destacamos los derechos contenidos en los artículos II-40 (sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales), II-41 (que bajo la rúbrica “derecho a una buena administración” enumera algunos de los derechos contenidos en el propio art. 35 LRJPAC), II-42 (acceso a los documentos), y II-44 (derecho de petición).

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

2. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

– Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales⁸⁰ (artículo II-40)

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

– Derecho a una buena administración (artículo II-41)

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

⁸⁰ Artículo 13 CE:

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 (sufragio y participación), salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

– Derecho de acceso a los documentos⁸¹ (artículo II-42)

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica, que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

– El defensor del pueblo europeo⁸² (artículo II-43)

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al defensor del pueblo europeo los casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

– Derecho de petición⁸³ (artículo II-44)

⁸¹ *Artículo 105 CE:*

La Ley (la LRJPAC fundamentalmente) regulará:

- a. La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b. El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c. El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

⁸² *Vid* la letra d) del apartado 2 del artículo I-8 y el artículo I-48 del Tratado Constitucional. *Vid*, asimismo, el *artículo 54 CE:*

Una Ley Orgánica (*Ley Orgánica n. 3/81, de 06 de abril, del Defensor del Pueblo*) regulará la institución del defensor del pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

⁸³ *Artículo 29 CE:*

1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la Ley (*vid Ley Orgánica n. 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición*).
2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho solo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

– Libertad de circulación y de residencia⁸⁴ (artículo II-45)

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

– Protección diplomática y consular (artículo II-46)

Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado.

4.6 Título VI – Justicia⁸⁵

– Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo II-47)

⁸⁴ *Artículo 19 CE:*

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la Ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.

⁸⁵ *Artículo 24 CE:*

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los que jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La Ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva en las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

– Presunción de inocencia y derechos de la defensa (artículo II-48)

1. Todo acusado se presume inocente mientras su culpabilidad no haya sido declarada legalmente.

2. Se garantiza a todo acusado el respeto de los derechos de la defensa.

– Principios de legalidad y de proporcionalidad entre los delitos y las penas (artículo II-49)

1. Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho interno o el Derecho internacional.

Del mismo modo, no podrá imponerse una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida. Si con posterioridad a la infracción la ley dispone una pena más leve, deberá aplicarse ésta.

2. El presente artículo se aplicará sin perjuicio de que se juzgue y castigue a una persona culpable de una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, fuera constitutiva de delito según los principios generales reconocidos por el conjunto de las naciones.

3. La intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción.

– Derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción (artículo II-50)

Nadie podrá ser acusado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley.

4.7 Título VII – Disposiciones generales aplicables a la interpretación y la aplicación de la carta⁸⁶

– Ámbito de aplicación de la Carta (artículo II-51)

1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, conforme al principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se confieren a la Unión en las demás partes de la Constitución.

2. La presente carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nueva para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás partes de la Constitución.

– Alcance e interpretación de los derechos y principios (artículo II-52)

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Conforme al principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

2. Los derechos reconocidos por la presente carta que se mencionan en otras partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por éstas.

3. En la medida en que la presente carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio europeo para la protección

⁸⁶ *Artículo 10 CE:*

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

4. En la medida en que la presente carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones.

5. Las disposiciones de la presente carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos.

6. Se tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales según lo especificado en la presente carta.

7. Las explicaciones elaboradas como medio de dar orientación en la interpretación de la carta de los Derechos Fundamentales serán tenidas debidamente en cuenta por los tribunales de la Unión y de los Estados miembros.

– Nivel de protección (artículo II-53)

Ninguna de las disposiciones de la presente carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros y, en particular, el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.

– Prohibición del abuso de derecho (artículo II-54)

Ninguna de las disposiciones de la presente carta podrá interpretarse en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto cuya finalidad sea destruir los derechos o libertades reconocidos en la presente carta o limitarlos en mayor medida que la prevista en la presente carta.

5. PARTE III: POLÍTICAS Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN

5.1 Título I – Disposiciones de aplicación general

La *Parte III del Tratado Constitucional* (“*De las Políticas y el funcionamiento de la Unión*”) constituye, sin duda, la más extensa y compleja de las cuatro. Se estructura en siete títulos, divididos, a su vez, en numerosos capítulos, secciones y subsecciones, y aborda cuestiones tanto formales como materiales relativas al funcionamiento de la Unión, y tan dispares como los diferentes ámbitos de actuación (políticas) de la Unión, las instituciones, la acción exterior de la Unión o las relaciones con terceros países.

Ante tal disparidad se justifica el criterio dispuesto en el artículo III-1, al establecer que “La Unión velará por la *coherencia* entre las diferentes políticas y acciones contempladas en la presente Parte, *teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y de acuerdo con el principio de atribución de competencias.*”

Otros criterios y principios a tener en cuenta en la definición y puesta en práctica de las políticas y acciones previstas en esta parte, son los siguientes:⁸⁷

- El principio de igualdad, en concreto la igualdad entre hombre y mujer y la no discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.
- Algunos “principios rectores” derivados del Estado Social (“promoción de un nivel de empleo elevado, garantía de una protección social adecuada, lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.”, así como la protección de los consumidores.
- La protección del medio ambiente y de los animales, y el desarrollo sostenible.

⁸⁷ Además de lo dispuesto en el artículo III-6 (antiguo artículo 16 TCE), que dispone: “Sin perjuicio de los artículos I-5, III-55, III-56 y III-136, y habida cuenta del lugar que ocupan los servicios de interés económico general como servicios a los que todos conceden valor en la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial de ésta, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de la Constitución, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, económicos y financieros en particular, que les permitan cumplir su cometido. Dichos principios y condiciones se definirán mediante ley europea, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros, conforme a la Constitución, para prestar, encargar y financiar dichos servicios”.

5.2 Título II – De la no discriminación y la ciudadanía

Como ya expusimos, el art. I-8 del tratado dispone que “toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”, mencionando, a continuación, alguno de los derechos⁸⁸ ya clásicos de los ciudadanos europeos y que se desarrollan fundamentalmente en el Título V (“Ciudadanía”) de la Parte II de la Constitución.

Por su parte, este Título II de la Parte III tiene por objeto el establecimiento de algunos instrumentos jurídicos y medidas que garanticen los derechos derivados de la ciudadanía europea en general y la no discriminación en particular.⁸⁹

⁸⁸ Estos derechos, los cuales se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por la propia Constitución y por las medidas adoptadas para su aplicación, son los de:

- a) circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- b) sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- c) acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- d) formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al defensor del pueblo europeo, así como de dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua.

⁸⁹ Valga, como ejemplo, lo dispuesto en los artículos III-7 a III-12, los cuales, en resumen, disponen:

- La prohibición de las discriminaciones por razón de nacionalidad contemplada en el apartado 2 del artículo I-4 podrá regularse mediante ley o ley marco europea.
- Sin perjuicio de las demás disposiciones de la Constitución y dentro de los límites de las competencias que ésta atribuye a la Unión, podrán establecerse mediante ley o ley marco europea del Consejo medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. El Consejo se pronunciará, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.
- Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para facilitar el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia de todo ciudadano de la Unión, y a menos que la Constitución haya previsto los poderes de acción al respecto, podrán establecerse medidas al efecto mediante ley o ley marco europea.

Además, cada tres años la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación del artículo I-8 y del presente título. Dicho informe tendrá en cuenta el desarrollo de la Unión. Sobre dicha base, y sin perjuicio de las restantes disposiciones de la Constitución, los derechos previstos en el artículo I-8 podrán completarse mediante ley o ley marco europea del Consejo. Éste se pronunciará, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo. Dicha ley o ley marco sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (artículo III-13, antiguo artículo 22 TCE).

5.3 Título III – De la acción y las políticas interiores

5.3.1 Capítulo I – Mercado interior

El mercado interior implica un *espacio sin fronteras interiores*, en el que la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales está garantizada⁹⁰ de acuerdo con las disposiciones de la Constitución (artículo III-14, antiguos artículos 14 y 15 TCE). Como consecuencia:

- Los trabajadores tendrán derecho a circular libremente dentro de la Unión. Asimismo se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto

– Se establecerán mediante ley o ley marco del Consejo las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo para todo ciudadano de la Unión en el Estado miembro en que resida sin ser nacional de dicho Estado. El Consejo se pronunciará, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. Dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

– Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para garantizar la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en terceros. Los Estados miembros llevarán a cabo las negociaciones internacionales necesarias para garantizar dicha protección. Las medidas necesarias para facilitar esta protección podrán establecerse mediante ley del Consejo. Éste se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

⁹⁰ Y, a tal efecto, la Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con la Constitución.

al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo⁹¹ (artículo III-18, antiguo artículo 39 TCE⁹²).

- Quedan prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro (artículos III-22 y III-29, antiguos artículo 43 y 49 TCE).
- La Unión incluirá una unión aduanera, que abarcará la totalidad del comercio de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países (artículo III-36/37/38/39/40, antiguos artículos 23, 24, 25, 26 y 27 TCE).⁹³
- Quedan prohibidas las restricciones tanto a los movimientos de capitales como a los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países (artículo III-45, antiguo artículo 56 TCE).
- Son incompatibles con el mercado interior y quedan prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior, así como el abuso de una posición dominante (artículos III-50 y III-51, antiguos artículos 81 y 82 TCE).

⁹¹ Además, y sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, los trabajadores tendrán derecho a:

- a) responder a ofertas efectivas de trabajo;
- b) desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;
- c) residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;
- d) permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones fijadas por los reglamentos europeos adoptados por la Comisión.

⁹² Este artículo no se aplica, por razones obvias, a los empleos en la Administración Pública, ya que dada la naturaleza de sus funciones algunas deben estar reservadas a los nacionales de los Estados.

⁹³ Igualmente, también se establecen medidas relativas a la cooperación aduanera y a la prohibición de restricciones cuantitativas tanto a la importación como a la exportación (artículo III-41 y III-42).

- Ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales similares (artículo III-59/60/61, antiguos artículos 90, 91 y 92 TCE).⁹⁴

5.3.2 Capítulo II – Política económica y monetaria

Para alcanzar los fines enunciados en el artículo I-3, la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá, en las condiciones fijadas por la Constitución, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha *coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros*, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia (artículo III-69, antiguo artículo 4 TCE).

Paralelamente, en las condiciones y según los procedimientos establecidos por la Constitución, dicha acción implicará una *moneda única*, el euro, y la definición y aplicación de una *política monetaria y de tipos de cambio única*, cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Unión, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.⁹⁵

Al servicio de estos objetivos se establecen los siguientes instrumentos:

- *El SEBC*: el objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el Sistema Europeo de Bancos Centrales apoyará las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la realización de sus objetivos establecidos en el artículo I-3 (artículo III-77, antiguo artículo 105 TCE). Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del Sistema Europeo de Bancos Centrales serán:

⁹⁴ Asimismo, ningún Estado miembro gravará los productos de los demás Estados miembros con tributos internos que puedan proteger indirectamente otras producciones.

⁹⁵ Dicha acción de los Estados miembros y de la Unión implica el respeto de los siguientes *principios rectores*: precios estables, hacienda pública y condiciones monetarias saneadas y balanza de pagos estable.

- a) definir y ejecutar la política monetaria de la Unión;
 - b) realizar operaciones de divisas;
 - c) poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros;⁹⁶
 - d) promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.
- *El Comité Económico y Financiero*: a fin de promover la coordinación de las políticas de los Estados miembros en todo lo necesario para el funcionamiento del mercado interior, se crea un Comité Económico y Financiero (artículo III-86, apartados 2 y 4 del antiguo artículo 114 TCE). El Comité tendrá, entre otras, las siguientes funciones:
- a) emitir dictámenes, bien a petición del Consejo o de la Comisión, bien por propia iniciativa, destinados a dichas instituciones;
 - b) seguir la situación económica y financiera de los Estados miembros y de la Unión e informar regularmente al Consejo y a la Comisión, especialmente sobre las relaciones financieras con terceros países y con instituciones internacionales;
 - c) examinar, al menos una vez al año, la situación relativa a los movimientos de capitales y a la libertad de pagos, tal y como resulten de la aplicación de la Constitución y de los actos de la Unión. Este examen comprenderá todas las medidas relativas a los movimientos de capitales y a los pagos. El Comité informará a la Comisión y al Consejo sobre el resultado de dicho examen.

Finalmente, y con el fin de garantizar el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria y de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Constitución, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento que corresponda, medidas relativas a los Estados miembros cuya moneda es el euro⁹⁷ para:

- a) reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria;
- b) elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión y garantizar su vigilancia (artículo III-88).

⁹⁶ Sin perjuicio de la posesión y gestión de fondos de maniobra en divisas por parte de los Gobiernos de los Estados miembros.

⁹⁷ Por su parte, los Estados miembros sobre los que el Consejo no haya decidido que cumplen las condiciones necesarias para la adopción del euro se denominarán en lo sucesivo “Estados miembros acogidos a una excepción”.

5.3.3 Capítulo III – Políticas de otros ámbitos

Como vimos en el análisis de la Parte I de la Constitución, la Unión ostenta distintos tipos de competencias; fundamentalmente exclusivas, compartidas y de coordinación. De estas dos últimas clases de competencias, el presente capítulo se refiere expresamente a las siguientes:

- Empleo⁹⁸
- Política social⁹⁹
- Cohesión económica, social y territorial¹⁰⁰
- Agricultura y pesca¹⁰¹
- Medio ambiente¹⁰²

⁹⁸ La Unión y los Estados miembros se esforzarán, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo I-3 (artículo III-97, antiguo artículo 125 TCE).

⁹⁹ La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la *Carta Social Europea*, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, para conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones (artículo III-103, antiguo artículo 136 TCE).

¹⁰⁰ A fin de promover un desarrollo armonioso de toda la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. En particular, la Unión intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas (artículo III-116, antiguo artículo 158 TCE).

¹⁰¹ La Unión establecerá y aplicará una política común de agricultura y pesca (artículo III-121, segunda frase del apartado 1 del antiguo artículo 32 TCE). Además, al mercado interior abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas (artículo III-122).

¹⁰² La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- a) la preservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente;
- b) la protección de la salud de las personas;

- Protección de los consumidores¹⁰³
- Transportes
- Redes transeuropeas
- Investigación y desarrollo tecnológico y espacio¹⁰⁴
- Energía

5.3.4 Capítulo IV – Espacio de libertad, seguridad y justicia

En este apartado se debe partir de las siguientes disposiciones generales (artículo III-158, antiguos artículos 29 TUE y 61 TCE). Así, la Unión:

- Constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de las distintas tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros.
- Garantizará la ausencia de controles de personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y que sea equitativa para con los nacionales de terceros países.¹⁰⁵

c) la utilización prudente y racional de los recursos naturales;

d) el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (artículo III-129, antiguo artículo 174 TCE).

¹⁰³ Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un nivel elevado de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para defender sus intereses (artículo III-132, antiguo artículo 153 TCE).

¹⁰⁴ La acción de la Unión tiene como objetivo fortalecer sus bases científicas y tecnológicas, mediante la realización de un espacio europeo de investigación en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías circulen libremente, favorecer el desarrollo de su competitividad, incluida la de su industria, y fomentar las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos de la Constitución (artículo III-146, antiguo artículo 163 TCE).

¹⁰⁵ A estos efectos, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.

- Se esforzará por garantizar un alto grado de seguridad a través de medidas de prevención y de lucha contra la delincuencia y contra el racismo y la xenofobia, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales penales y las demás autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales penales y, si es necesario, la aproximación de las legislaciones penales.
- Facilitará la tutela judicial, garantizando, en concreto, el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

Con estos objetivos, la Unión desarrollará políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración;¹⁰⁶ cooperación judicial en materia civil;¹⁰⁷ cooperación judicial en materia penal,¹⁰⁸ y cooperación policial.¹⁰⁹

¹⁰⁶ La Unión desarrollará una política encaminada a (artículo III-166, antiguo artículo 62 TCE):

- a) garantizar la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores;
- b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores;
- c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

¹⁰⁷ La Unión desarrollará una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Esta cooperación podrá incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros (artículo III-170, antiguo artículo 65 TCE).

¹⁰⁸ La cooperación judicial en materia penal de la Unión se basa en el principio del reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros (artículo III-171, apartado 1 del antiguo artículo 31 TUE).

¹⁰⁹ La Unión llevará a cabo una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de hechos delictivos (artículo III-176, apartado 1 del antiguo artículo 30 TUE). A este objetivo, sirve *Europol*, cuya misión es la de apoyar e intensificar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, el terrorismo y las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión (artículo III-177, apartado 2 del antiguo artículo 30 TUE).

5.3.5 Capítulo V – Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo

Los ámbitos incluidos dentro de este nivel competencial (que es el último, cualitativamente hablando) son los siguientes:

- Salud pública
- Industria
- Cultura
- Turismo
- Educación, juventud, deportes y formación profesional
- Protección civil
- Cooperación administrativa

5.4 Título IV – De la asociación de los países y territorios de ultramar¹¹⁰

Los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido están asociados a la Unión. Dichos países y territorios, denominados en lo sucesivo “países y territorios”, se enumeran en el Anexo II.

El fin de esta asociación será la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Unión. La asociación deberá, en primer lugar, contribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran (artículo III-186, antiguo artículo 182 TCE).

5.5 Título V – De la acción exterior de la Unión

5.5.1 Capítulo I – Disposiciones de aplicación general

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios en los que se ha inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la

¹¹⁰ El presente título se aplicará a Groenlandia, sin perjuicio de las disposiciones específicas del protocolo sobre el régimen particular aplicable a Groenlandia.

universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la *Carta de las Naciones Unidas* y del Derecho internacional¹¹¹ (artículo III-193, segundo párrafo del antiguo artículo 3 y antiguo artículo 11 TUE).

La Unión procurará asimismo desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados; y fomentará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

5.5.2 Capítulo II – Política exterior y de seguridad común¹¹²

En el marco de los principios y objetivos de su acción exterior, la Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común (*Pesc*) que abar-

¹¹¹ Y, a tales efectos, la Unión definirá y aplicará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, con arreglo a los propósitos y principios de la *Carta de las Naciones Unidas*, así como los principios del *Acta Final de Helsinki* y los objetivos de la *Carta de París*, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) fomentar un desarrollo sostenible en los planos económico, social y ambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza;
- e) estimular la integración de todos los países en la economía mundial, inclusive mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, a fin de garantizar el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano;
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y la buena gobernanza a escala mundial.

¹¹² Los gastos administrativos que la aplicación del presente capítulo ocasione a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de la Unión (artículo III-215, antiguo artículo 28 TUE).

que todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad (artículo III-195, antiguos artículos 11 y 12 TUE).

En consecuencia, la Unión desarrollará una *política común de seguridad y defensa*. En concreto, las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo I-40,¹¹³ en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio (artículo III-210, antiguo artículo 17 TUE).

5.5.3 Capítulo III – Política comercial común

Mediante el establecimiento de una unión aduanera con arreglo al artículo III-36, la Unión contribuirá, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional y a la inversión extranjera directa, y a la reducción de las barreras arancelarias y de cualquier otro tipo (artículo III-216, antiguo artículo 131 TCE).

¹¹³ El artículo I-40 (“Disposiciones particulares relativas a la política común de seguridad y defensa”) dispone: “La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la *Carta de las Naciones Unidas*. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades suministradas por los Estados miembros”.

5.5.4 Capítulo IV – Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria

Las políticas de la Unión en este ámbito se basan en tres modalidades de cooperación: *cooperación para el desarrollo*,¹¹⁴ *cooperación económica, financiera y técnica con terceros países*,¹¹⁵ y *ayuda humanitaria*.¹¹⁶

5.5.5 Capítulo V – Medidas restrictivas¹¹⁷

5.5.6 Capítulo VI – Acuerdos internacionales

La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros Estados u organizaciones internacionales cuando la Constitución así lo prevea o cuando la celebración de un acuerdo (artículo III-225, apartado 7 del antiguo artículo 300 TCE):

¹¹⁴ La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en vías de desarrollo (artículo III-218, antiguo artículo 177 TCE).

¹¹⁵ Sin perjuicio de las demás disposiciones de la Constitución, la Unión llevará a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica, entre ellas de ayuda, en particular en el ámbito financiero, con terceros países distintos de los países en vías de desarrollo (artículo III-221, antiguo artículo 181 A TCE).

¹¹⁶ Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto prestar de manera concreta asistencia, socorro y protección a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de las diversas situaciones (artículo III-223).

¹¹⁷ Cuando una decisión europea adoptada en virtud del Capítulo II del presente título prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará, por mayoría cualificada y a propuesta conjunta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y de la Comisión, los reglamentos o decisiones europeos necesarios. Informará de ello al Parlamento Europeo. Cuando una decisión europea adoptada en virtud del Capítulo II del presente título así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento contemplado en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, agrupaciones o entes no estatales. Los actos a que hace referencia el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias sobre las garantías jurídicas (artículo III-224, antiguo artículo 301 TCE).

- Sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos por la Constitución.
- Esté prevista en un acto jurídico vinculante de la Unión.
- O pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

5.5.7 Capítulo VII – Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión

La Unión (a través de su Ministro de Asuntos Exteriores y de la Comisión) establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. La Unión mantendrá también relaciones apropiadas con otras organizaciones internacionales (artículo III-229, antiguos artículos 302 y 303 TCE). Por su parte, las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión.¹¹⁸

5.5.8 Capítulo VIII – Aplicación de la cláusula de solidaridad

Respecto de la llamada “*cláusula de solidaridad*”, el artículo I-42 dispone que la Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con un espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.¹¹⁹ En estos casos la Unión y

¹¹⁸ Estas delegaciones estarán bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.

¹¹⁹ A tal efecto la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;
- proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;
- prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas en caso de ataque terrorista;

los demás Estados miembros, prestarán a dicho Estado asistencia a petición de sus autoridades políticas. Los Estados miembros se coordinarán a tal efecto en el seno del Consejo (artículo III-231).

5.6 Título VI – Del funcionamiento de la Unión

5.6.1 Capítulo I – Disposiciones institucionales¹²⁰

5.6.1.1 Instituciones de la Unión

– El parlamento Europeo¹²¹

El Parlamento Europeo celebrará cada año un período de sesiones. Se reunirá de oficio el segundo martes de marzo, y podrá reunirse en período parcial de sesiones extraordinario a petición de la mayoría de los diputados que lo componen, del Consejo o de la Comisión (artículo III-238, antiguo artículo 196 TCE).

El Parlamento Europeo aprobará su propio reglamento interno por mayoría de los diputados que lo componen. Los actos del Parlamento Europeo se publicarán en la forma prevista en la Constitución y en su Reglamento Interno (artículo III-241, antiguo artículo 199 TCE).

Salvo disposición en contrario de la Constitución, el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los votos emitidos. El Reglamento Interno fijará el quórum (artículo III-240, antiguo artículo 198 TCE).

– prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas en caso de catástrofe natural o de origen humano.

¹²⁰ En este apartado se incorporan las disposiciones relativas al funcionamiento de los órganos e instituciones, ya que en cuanto a cuestiones conceptuales nos remitimos al estudio de la Parte I, parte de cuyos contenidos se incorpora en las siguientes notas al pie.

¹²¹ Al Parlamento Europeo le corresponde el ejercicio (conjuntamente con el Consejo) de la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá asimismo funciones de control político y consultivas, en las condiciones fijadas por la Constitución. Se compone por representantes de los ciudadanos de la Unión (elegidos democráticamente para un mandato de cinco años, por sufragio universal directo, mediante votación libre y secreta), en número que no excederá de 750.

Además, el Parlamento Europeo elegirá al defensor del pueblo europeo.¹²² El defensor del pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

– *El Consejo Europeo*¹²³

El Consejo Europeo se pronunciará por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la adopción de su reglamento interno. En las votaciones, cada miembro del Consejo Europeo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros. La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de los acuerdos del Consejo Europeo que requieran unanimidad. Finalmente, el Consejo Europeo estará asistido por la Secretaría General del Consejo y podrá invitar al Presidente del Parlamento Europeo a comparecer ante él (artículo III-244).

¹²² Éste, de conformidad con la letra d) del apartado 2 del artículo I-8 y con el artículo I-48, estará facultado para recibir las quejas de todo ciudadano de la Unión o de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. En el desempeño de su misión, el defensor del pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por propia iniciativa, bien a partir de las quejas recibidas directamente o a través de un diputado al Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el defensor del pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución, órgano u organismo interesado, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al defensor del pueblo. Éste remitirá, a continuación, un informe al Parlamento Europeo y a la institución, órgano u organismo interesado. La persona de quien emane la queja será informada del resultado de estas investigaciones.

¹²³ El Consejo Europeo (artículo I-20) es la institución encargada de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y de definir sus orientaciones y prioridades políticas generales, si bien no ejerce la función legislativa. Estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

– *El Consejo de Ministros*¹²⁴

El Consejo se reunirá por convocatoria de su Presidente, por iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión (artículo III-245, antiguos artículos 203 y 204 TCE). El Consejo se pronunciará por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la adopción de su reglamento interno.

Un Comité compuesto por los representantes permanentes (Coreper) de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe. El Comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos en el reglamento interno del Consejo. Finalmente, el Consejo estará asistido por una secretaría general, dirigida por un secretario general nombrado por el propio Consejo (artículo III-247, antiguo artículo 207 TCE).

– *La Comisión Europea*¹²⁵

La Comisión adoptará y publicará su reglamento interno con objeto de asegurar su funcionamiento y el de sus servicios. Asimismo publicará todos

¹²⁴ Como ya se ha dicho, el Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá asimismo funciones de formulación de políticas y de coordinación, en las condiciones fijadas por la Constitución (artículo I-22). Está compuesto por un representante de cada Estado miembro a nivel ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho a voto, y adopta acuerdos por mayoría cualificada, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa. Finalmente, cabe añadir que, desde el punto de vista formal, se reunirá en diferentes “formaciones”, conforme al artículo I-23.

¹²⁵ Se trata de una de las instituciones centrales de la Unión que, con el tiempo, ha ganado en importancia y que tiene por objeto (artículo I-25):

1. Promover el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin.
2. Velar por que se apliquen la Constitución y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de ésta.
3. Supervisar la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
4. Ejecutar el presupuesto y gestionar los programas.
5. Ejercer funciones de coordinación, ejecución y gestión en las condiciones fijadas por la Constitución.
6. Asumir la representación exterior de la Unión, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución.

los años, al menos un mes antes de la apertura del período de sesiones del Parlamento Europeo, un informe general sobre las actividades de la Unión (artículo III-256/257, antiguos artículos 212 y 218 TCE).

– *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea*¹²⁶

El Tribunal de Justicia actuará en Salas, en Gran Sala o en Pleno, de conformidad con el *Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, y estará asistido por ocho abogados generales. Si el Tribunal de Justicia lo solicita, el Consejo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea para incrementar el número de abogados generales. La función del abogado general consistirá en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención (artículos III-258 y III-259, antiguos artículo 221 y 222 TCE).

Existirá, asimismo, un *Tribunal de Gran Instancia*, cuyo número de jueces será fijado por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Estatuto podrá disponer que el Tribunal de Gran Instancia esté asistido por abogados generales. Tanto el Tribunal de Justicia como el de Gran Instancia adoptarán su Reglamento de Procedimiento. Dichos reglamento requerirán la aprobación del Consejo.

Por lo que respecta a las *funciones* del Tribunal de Justicia, destacamos las siguientes:

- Actuar a requerimiento de cualquier Estado miembro que estime que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de la Constitución.
- Controlar la legalidad de las leyes y las leyes marco europeas, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, así como de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

7. Adoptar las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con objeto de alcanzar acuerdos interinstitucionales.

¹²⁶ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se erige como la institución encargada de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la constitución, y comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Gran Instancia y los tribunales especializados (artículo I-28).

- Pronunciarse, con carácter prejudicial:
 - a) sobre la interpretación de la Constitución;
 - b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.
- Las leyes o los reglamentos europeos del Consejo podrán atribuir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una competencia jurisdiccional plena para las sanciones que prevean.

Las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendrán *fuera ejecutiva* en las condiciones fijadas en el artículo III-307 (que regula la ejecución forzosa de los actos de las instituciones europeas).

– *El Banco Central Europeo*¹²⁷

El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo estará formado por los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no estén acogidos a una excepción. Dicho Comité Ejecutivo estará compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y otros cuatro miembros.

– *El Tribunal de Cuentas*¹²⁸

El Tribunal de Cuentas es la institución encargada de examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y los gastos de la Unión. Examinará también

¹²⁷ El Banco Central Europeo tiene el carácter de institución. Tendrá personalidad jurídica. Sólo él podrá autorizar la emisión del euro y será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros, cuya moneda es el euro, constituyen por su parte el *Eurosistema* y llevarán a cabo la política monetaria de la Unión (artículo I-29.1).

¹²⁸ El Tribunal de Cuentas es la institución (el artículo I-30 le reconoce expresamente la condición como tal) encargada de efectuar el control de cuentas de la Unión. A tales efectos examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión y garantizará una buena gestión financiera. Se compone por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

las cuentas de la totalidad de los ingresos y los gastos de cualquier órgano u organismo creado por la Unión en la medida en que el acto por el que se cree ese órgano u organismo no excluya dicho examen (artículo III-290, antiguo artículo 248 TCE).

El Tribunal de Cuentas presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones correspondientes, así como un informe anual, que serán publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea. Mediante estos documentos, examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera. Al hacerlo, informará, en particular, de cualquier caso de irregularidad.

5.6.1.2 Órganos consultivos de la Unión: el Comité de las Regiones¹²⁹ y el Comité Económico y Social¹³⁰ (disposiciones comunes):

- Su número de miembros no excederá de 350. El Consejo adoptará, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión europea por la que se establezca su composición. Dichos miembros, así como un número igual de suplentes, serán nombrados para un período de cinco años. Su mandato será renovable.
- Los Comités designarán de entre sus miembros al Presidente y a la mesa para un período de dos años y medio.
- Los Comités serán convocados por su Presidente, a instancia del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión. También podrá reunirse por propia iniciativa.
- Establecerán su reglamento interno.

¹²⁹ El Comité de las Regiones es el órgano consultivo de representación de la voluntad de los entes territoriales descentralizados de los Estados miembros, y su importancia ha ido *in crescendo* a lo largo de la vida de la Unión. Está compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.

¹³⁰ El Comité Económico y Social es el órgano consultivo respecto de materias que afecten a los sectores socioeconómico y laboral. Estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.

- Finalmente, los Comités serán consultados por el Parlamento Europeo, por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en la Constitución y en cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estime oportuno.

5.6.1.3 El Banco Europeo de Inversiones¹³¹

El Banco tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el Banco facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de los proyectos siguientes (artículo III-300, antiguo artículo 267 TCE):

- a) proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas;
- b) proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado interior, o proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada Estado miembro.

5.6.2 Capítulo II – Disposiciones financieras

Como vimos, el sistema financiero de la Unión se basa en los siguientes principios (artículos I-52 a I-54):

1. *Principio de universalidad*, ya que “todos los ingresos y gastos de la Unión deberán ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario y ser consignados en el Presupuesto.”¹³²

¹³¹ El Banco Europeo de Inversiones no se puede considerar propiamente ni institución ni órgano consultivo. Tiene personalidad jurídica, se compone por todos Estados miembros y sus estatutos figuran en un protocolo (artículo III-299, antiguo artículo 266 TCE). El Banco tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el banco facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de determinados proyectos.

¹³² *Vid* art. I-55.

2. *Principio de anualidad*.¹³³
3. *Principio de equilibrio presupuestario* (“el Presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y a gastos”).
4. *Principio de plurianualidad*.

Al servicio de estos principios, se hallan determinados instrumentos financieros, fundamentalmente dos:

5.6.2.1 *Marco financiero plurianual*¹³⁴

El Marco Financiero plurianual se establecerá para un período no menor de cinco años, y fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos. Las categorías de gastos, cuyo número deberá ser limitado, corresponderán a los grandes sectores de actividad de la Unión (artículo III-308).

5.6.2.2 *Presupuesto anual de la Unión*

El presupuesto anual de la Unión se adoptará mediante ley europea, con arreglo al procedimiento establecido en los artículos III-310 a III-312.

Por su parte la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, *ejecutará* el presupuesto, en cooperación con los Estados miembros, de conformidad con la ley europea contemplada en el artículo III-318,¹³⁵ con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los

¹³³ El ejercicio presupuestario comenzará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre (artículo III-309, antiguo artículo 272 TCE).

¹³⁴ Artículo I-54 (*Marco financiero plurianual*):

“El Marco Financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, de conformidad con el artículo III-308”.

¹³⁵ Dicho artículo III-318 (antiguo artículo 279 TCE) dispone:

“Se establecerán mediante ley europea:

- a) las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas;

créditos autorizados se utilizan de acuerdo con dicho principio (artículo III-313, antiguo artículo 274 TCE).

5.6.3 Capítulo III – Cooperaciones reforzadas

Como vimos, la Constitución establece la posibilidad de establecer “cooperaciones reforzadas” entre algunos de los Estados miembros en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión.

No obstante, dichas cooperaciones reforzadas tienen una serie de *límites*. Respetarán la Constitución y el Derecho de la Unión. No perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial ni constituirán un obstáculo ni una discriminación para el comercio entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencia entre ellos. Asimismo respetarán las competencias, los derechos y las obligaciones de los Estados miembros que no participen en ellas, que, a su vez, no impedirán su aplicación por parte de los Estados miembros que participen en ellas (artículos III-322 y III-323).

6. PARTE IV: DEL TRATADO CONSTITUCIONAL: DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES

La *Parte IV*, última del Tratado Constitucional,¹³⁶ se refiere a una serie de *Disposiciones Generales y Finales* en las que se establecen cuestiones relativas a

b) las normas por las que se organizará el control de la responsabilidad de los agentes financieros, en particular de los ordenadores de pagos y contables.

Dicha ley se adoptará previa consulta al Tribunal de Cuentas”.

¹³⁶ Si bien el tratado incorpora una serie de Protocolos, Declaraciones y Anexos, de los cuales destacamos los siguientes:

- Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea.
- Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.
- Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones.
- Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.
- Protocolo sobre los criterios de convergencia.
- Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.

la derogación de los tratados anteriores, ámbito de aplicación, procedimientos de revisión del texto y entrada en vigor del mismo.

En concreto, destacamos las siguientes disposiciones:

- Artículo IV-3 (sucesión y continuidad jurídica): la Unión Europea instituida por el presente tratado sucederá a la Unión Europea instituida por el Tratado de la Unión Europea y a la Comunidad Europea.
- Según el artículo IV-4, el ámbito territorial del tratado se extiende a los 25 Estados miembros.
- Por lo que respecta a los procedimientos de revisión, habrá que estar a lo dispuesto en los artículos IV-7 a IV-7ter,¹³⁷ sin perjuicio de que el tratado se celebra por un período de tiempo ilimitado.
- Finalmente, según el artículo IV-8 (ratificación y entrada en vigor), el tratado “será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Italiana”. Entrará en vigor el *01 de noviembre de 2006*, “siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad”.

-
- Protocolo sobre el derecho de asilo a los nacionales de los Estados miembros.
 - Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros.
 - Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
 - Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros.
 - Protocolo sobre el grupo del euro.
 - Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom.
 - Declaración sobre la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior.
 - Declaración al Acta final de firma del tratado por el que se instituye la Constitución.

¹³⁷ En este sentido, cabe decir que el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrá presentar al Consejo proyectos de revisión del presente tratado. El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Enlazando con el epígrafe anterior, en lo referente a la ratificación del tratado,¹³⁸ cabe recordar que, en España, se ha optado por la vía *referéndum*, ya que el artículo 92 de la Constitución Española establece que “las decisiones políticas de especial trascendencia *podrán* ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos”. La pregunta concreta que se ha lanzado al pueblo es “¿aprueba usted el proyecto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”, pregunta a la que hemos respondido el 20 de febrero a través de las urnas.

Vaya por delante que el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa *es un Tratado internacional*, tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material. Lo que ocurre es que al texto se le ha querido dar mayor enjundia y, desde luego, si por algo se caracteriza es por una mayor “pretensión constitucional”, tanto por su contenido (crea la “Unión Europea”, recoge los “derechos de los europeos”...), como por su significado concreto dentro del proceso de integración europea (sin duda marcará un antes y un después en este proceso), comenzando por su ambiciosa denominación. Por ello se usan habitualmente expresiones como “Constitución Europea” o “Tratado Constitucional”.

No obstante, la cuestión de la ratificación presenta en España una problemática añadida. Y es que, de hecho, debe hablarse de una *doble vía de ratificación*, la vía referéndum (que en efecto es la más popular), y la *vía parlamentaria*, no menos importante (más bien al contrario pues es la única que realmente exige la Constitución, por aplicación del artículo IV-8 del tratado). Ahora bien, habida cuenta de que deben aplicarse los mecanismos previstos en la Constitución Española para la ratificación del tratado, la pregunta es la siguiente: ¿qué mecanismo es el que procede en este caso? ¿La aprobación de la Ley Orgánica prevista en el artículo 93 de la Constitución (instrumento de ratificación utilizado para

¹³⁸ Dicha ratificación constituye la última fase del iterin procedimental que comenzó con el consenso de un documento (CIG n. 50/2003, de sus corrigendas y de los documentos CIG n. 81/2004 y CIG n. 85/2004), aprobado por la Conferencia Intergubernamental el 18 de junio de 2004. Posteriormente, con vistas a su firma, el texto se formaliza por los juristas lingüistas del Consejo en las 21 lenguas en las que será auténtico, conforme a lo dispuesto en el artículo IV-10 del tratado. Este trabajo de formalización comenzó a finales de junio y concluyó a finales de octubre de 2004. El 29 de octubre se firma el tratado por los países miembros y, posteriormente (fase actual), debe ser ratificado por todos y cada uno de ellos.

los tratados celebrados hasta ahora, y que el Tratado Constitucional deroga); o el procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 168, dado que la incorporación del tratado precisa la modificación de un artículo del Título Preliminar, el 9.1?

Desde luego, si se interpreta que la dicción literal del artículo 9.1 (“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”) precisa ser sustituida por una del estilo: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos al Tratado Constitucional europeo, a la Constitución Española y al resto del ordenamiento jurídico”. Además, deberíamos decantarnos por la reforma constitucional, en su procedimiento agravado, el cual implica la disolución de las Cortes. La otra interpretación es la que consideraría que el citado artículo 93 tiene la cobertura suficiente como para abarcar este nuevo (y único) supuesto de adhesión a un tratado. El Tribunal Constitucional, a instancias del Gobierno,¹³⁹ y el Consejo de Estado, ya se han pronunciado.

El *Tribunal Constitucional*¹⁴⁰ no exige que se tenga que reformar la Carta Magna española para su adecuación. En efecto, el Tribunal Constitucional considera, de esta forma, que no existe contradicción entre la Constitución europea y el artículo 1.6 del tratado por el que se establece la Constitución europea, tal como se firmó en Roma el 29 de octubre de 2004. En ese precepto se establece que “la Constitución y el derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”. En esta misma línea, el Tribunal también considera que no existe contradicción alguna entre la Constitución española y los artículos II-111 y II-112 del citado tratado, que hacen referencia a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, la mayoría de los magistrados del Constitucional también coinci-

¹³⁹ El artículo 95 de la Constitución Española dispone que “la celebración de un Tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción”.

¹⁴⁰ Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional n. 1/2004, de 13 de diciembre de 2004. Requerimiento 6.603-2004. Formulado por el Gobierno de la Nación, acerca de la constitucionalidad de los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

dieron en que el artículo 93 de la Constitución española es base suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al referido tratado.

Por su parte, en su Dictamen n. 2.544/2004, de 21 de octubre, el *Consejo de Estado* viene a decantarse por una teoría intermedia que se basa, por una parte, en que, efectivamente, la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse en virtud del tratado por el que se establece una Constitución para Europa requiere autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica aprobada al amparo del artículo 93 de la Constitución; y, no obstante, por otra, en que, con carácter previo a la ratificación, es conveniente que se haga uso de la facultad prevista en el artículo 95.2 de la Constitución para que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre el tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la propia Constitución española. Y ello porque, aun reconociendo la cobertura jurídica suficiente del artículo 93, también se admite que el nuevo tratado no es exactamente “uno más”, y sí presenta peculiaridades notables que justifican, al menos, una declaración del Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 95, sobre la constitucionalidad del tratado (recordemos que la aprobación del de Maastricht requirió la reforma del artículo 13). Finalmente, cabe apuntar que el Consejo de Estado juzga conveniente, en algún momento (aunque no necesariamente ahora), la reforma de la Constitución para adaptar su texto al actual contexto europeo, ya que realmente debería mencionarse expresamente la existencia y posición jurídica del Tratado Constitucional, además de una probable modificación del artículo 93, para seguir dando cobertura a futuras modificaciones del tratado sin necesidad de cuestionar su constitucionalidad en cada caso.

Nosotros, después de valorar las circunstancias jurídicas y sociales que presiden este contexto, nos decantamos por la “teoría de la no reforma”, pues consideramos, en relación con los dos preceptos constitucionales apuntados, que el artículo 93 efectivamente tiene la cobertura suficiente, mientras que el artículo 9.1 queda intacto y libre de toda vulneración, ya que el nuevo Tratado Constitucional forma parte del “resto del ordenamiento jurídico”, sin que ello suponga el reconocimiento de ningún tipo de superioridad jerárquica de la Constitución española sobre el Tratado Constitucional. De hecho, las relaciones jurídico-competenciales entre los Estados y la Unión se rigen por el princi-

pio de competencia,¹⁴¹ no de jerarquía, y es precisamente en este supuesto donde encaja perfectamente el artículo 93.¹⁴² No obstante, en ningún caso debe dejarse de reconocer que, tarde o temprano, la Constitución Española deberá recoger expresamente en algún o alguno de sus artículos (1, 9.1, 93) la mención o regulación de cuestiones relativas al Tratado Constitucional europeo.

8. BIBLIOGRAFIA

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel. El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea (I): aspectos generales, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 17, 2003.

_____. El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea (II): la reforma institucional propuesta, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 19, 2003.

_____. El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea (III): las competencias de la Unión Europea, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 20, 2003.

¹⁴¹ Según el artículo I-9 del Tratado, la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución (mientras que el ejercicio de las mismas se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). Precisamente, en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución (europea), con el fin de lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

¹⁴² “Mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”.