

# PARLAMENTO EUROPEO

COMISION DE ASUNTOS INSTITUCIONALES

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre la Constitución de la Unión Europea

Ponente: Sr. COLOMBO

4 de junio de 1992

PE 200.795

Elementos para la nueva constitución  
preparados por los profesores

- Francesco CAPOTORTI
- Meinhart HILF
- Jean-Victor LOUIS
- Joseph WEILER

I. UNA CONSTITUCION PARA LA UNION EUROPEA: DOCUMENTO ORIENTATIVO

En estas páginas, la Comisión de Juristas designada por la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo ha elaborado una primera serie de ~~consideraciones~~ consideraciones en las que se indican las directrices generales que deberá adoptar el ejercicio constitucional. Estas consideraciones han sido elaboradas de una forma muy amplia de manera que se evite en esta primera etapa de trabajo un debate excesivo en la Comisión. Su propósito es indicar una orientación general y no decidirse por una política concreta o por una opción política.

El auténtico debate de fondo en el seno de la Comisión de Asuntos Institucionales debería tener lugar una vez que se haya presentado un primer borrador, con múltiples opciones, a principios del otoño.

A continuación se presentan los principios generales que guiarán el trabajo de la Comisión de Redacción (ponente y comité de juristas).

El comité de redacción intentará llevar a efecto los siguientes puntos:

- ①. La constitución deberá representar un avance decisivo de una política basada en el Tratado, que privilegia a los Estados miembros, a una política basada en una Constitución que pone en pie de igualdad a los Estados miembros y a los ciudadanos de la Unión.
- ②. Desarrollo progresivo. Por una parte, la constitución deberá representar la visión más progresista de la Unión mientras que, al mismo tiempo, deberá representar claramente una consecuencia del actual orden jurídico y político de Europa. El equilibrio entre cambio y estabilidad debe mantenerse. Deberá concederse especial atención a las resoluciones correspondientes del Parlamento Europeo.
- ③. La constitución deberá ser un documento líneal que se centre principalmente en la estructura y proceso de la unión y que afecte solamente a la ley en un sentido amplio. Su retórica deberá ser lo más solemne e inspirada posible. La mayoría de las disposiciones legislativas fundamentales que se encuentran actualmente en el Tratado no tienen lugar en un documento constitucional. Mientras que el principio de preservar el "acquis communautaire" se mantendrá, la mayor parte de la legislación fundamental del Tratado se transformará en leyes orgánicas u ordinarias.
4. La constitución deberá concebirse en función de una Unión de 20 a 25 Estados miembros.

5. La constitución cubrirá las siguientes áreas:

- Preámbulo
- Capítulo 1: Principios constitucionales
- Capítulo 2: Ciudadanía y derechos humanos
- Capítulo 3: ~~Podere~~ y competencias
- Capítulo 4: Instituciones y funciones legislativas y gubernamentales
- Capítulo 5: Presupuesto y finanzas
- Capítulo 6: Control jurisdiccional
- Capítulo 7: Disposición final y final

a) Preámbulo

1. Con Maastricht, la Unión Europea (UE) ha alcanzado una situación avanzada y un nivel de complejidad que exige una codificación y, en lo que se refiere al orden mundial que está cambiando, un nuevo paso progresista para la realización de una Europa integrada firmemente apoyada en una base democrática y que refleje las tradiciones constitucionales de sus Estados miembros (EM).
2. Los principios fundamentales de una estructura federal evolutiva deberá expresarse en un texto fundamental que se convertirá en la constitución de la Unión Europea (UE).
3. Esta UE dentro de un marco constitucional expresará el destino común y su propia identidad.
4. El Parlamento Europeo, directamente elegido por sufragio universal y tras haber elaborado la primera propuesta global de una UE constitucionalizada mediante su proyecto de Tratado de 1984, propone la siguiente constitución que transforma el complejo global de relaciones entre los EM en una UE.

b) Capítulo 1: Principios constitucionales

Una de las consecuencias del cambio de un Tratado a una Constitución es la necesidad de eliminar toda la legislación posible del documento constitutivo de forma que se mantenga un documento general, inspirador y relativamente breve que exponga los elementos estructurales de la Unión que resista al paso del tiempo y que no exija frecuentes enmiendas. Disposiciones tales como los artículos detallados del actual Tratado en temas como la política de competencia, la política de transportes, etc. desaparecerán y se convertirán en leyes orgánicas.

Al mismo tiempo, la constitución no puede guardar silencio total sobre opciones políticas de base tales como el gobierno de la ley, el principio de la democracia así como algunas indicaciones concretas tales como la economía de mercado y la idea de un mercado único sin fronteras.

El capítulo sobre los principios constitucionales se elaborará por tanto con estos objetivos en mente. Formulará dichos principios -algunos de los cuales encontrarán su expresión en capítulos siguientes de la constitución- que definirán la identidad constitucional e ideológica de la Unión Europea.

Las siguientes ideas -y son sólo ideas- señalan aquellos puntos que creemos deberían incluirse en el capítulo de los principios. En la actualidad están redactadas de manera vaga como para dar una indicación del posible

contenido pero deberán someterse a una considerable reflexión y precisarse en el proceso de redactado.

En caso necesario el posible redactado incluirá varias opciones políticas que constituirán la base de un debate concreto por parte del comité.

c) Capítulo 2: Ciudadanía y derechos humanos

1. Se volverá a confirmar el principio de la ciudadanía de la Unión.
2. El principio de libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión se constitucionalizará.
3. Se examinará el desarrollo progresivo de las prerrogativas y deberes del ciudadano en las áreas siguientes:

*deriva*  
- Concesión de la ciudadanía. En la actualidad la ciudadanía de la Unión se deriva de la ciudadanía de un Estado miembro. Desde el punto de vista individual la lealtad primaria sigue siendo con el Estado miembro. A este respecto se examinarán cuatro opciones:

- a) mantenimiento del status quo
- b) directrices constitucionales (o legislativas) que los Estados miembros deberán respetar al conceder la ciudadanía
- c) transferencia del concepto de ciudadanía/nacionalidad de la Unión
- d) una mezcla de c) y b).

*Ampliación*  
- Expansión del abanico de derechos y deberes que se deriva de la ciudadanía de la Unión.

A este respecto los derechos políticos constituyen el ámbito de investigación más sensible pero también más significativo. En absoluto todos los ciudadanos deberán tener el derecho de voto al PE sin tener en cuenta su lugar de residencia. También se aceptó en Maastricht que los residentes -con independencia del Estado miembro de su nacionalidad- deberán tener el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales. La cuestión principal será si los derechos políticos de los ciudadanos europeos que residan en otro Estado miembro no deberían extenderse a las principales elecciones políticas a nivel estatal. Una posible orientación sería que la constitución de la Unión garantizara a los ciudadanos residentes en otro Estado miembro el derecho, si así lo desean -en condiciones que determinará la ley- adoptar la nacionalidad de su nuevo país de forma que su opción de un nuevo lugar de residencia dentro de la Unión no le prive de ejercer plenamente sus derechos políticos.

Otro ejemplo de extensión de los privilegios lo constituiría la protección diplomática. Una posible orientación para la Unión a este respecto sería que la Unión se convirtiera en una especie de protector diplomático de los ciudadanos de la Unión en el extranjero, con, desde luego, acuerdos prácticos de funcionamiento real. El pasaporte de la Unión se convertiría así en algo más que simplemente un símbolo.

### 3. Derechos humanos

El eje en relación con este punto lo constituiría la elaboración de una ley de derechos de la Unión que constituiría una parte orgánica de la constitución. Claramente, la propia Declaración del Parlamento Europeo formaría la base de dicha ley de derechos. Se introducirían algunas modificaciones a la luz de las circunstancias que han cambiado. En principio, la constitución codificaría el "acquis communautaire" en este aspecto. Los puntos claves que una constitución podría desarrollar son:

- ampliación de la protección de los derechos humanos a la acción de los Estados miembros
- desarrollo de procedimientos judiciales específicos para las violaciones de los derechos humanos.

#### d) Capítulo 3: Poderes y competencias

1. La constitución establecería un equilibrio entre los principios fundamentales:

- El principio de poderes necesarios y adecuados con los que la Unión tendría a su disposición todos los poderes necesarios para realizar los objetivos que se le han encomendado.
- El principio de poderes limitados con los que la Unión no debería sobrepasar, y con los que deberá actuar, los límites de los poderes que le confiera la constitución.

La demarcación entre competencias de la Unión y de un Estado miembro quedará salvaguardado a nivel constitucional.

En este ámbito, los fundamentos están ya bien establecidos en el Tratado de Maastricht. El principio de subsidiariedad deberá mantenerse en relación con las competencias que no son exclusivas de la Unión.

Se revisará la lista de objetivos de la Unión.

El equivalente práctico del artículo 235 se considerará con salvaguardias de procedimiento estrictas tales como el principio de que los cambios importantes en las competencias respectivas de la Unión y de un Estado miembro deberán estar sujetas a una enmienda constitucional.

#### e) Capítulo 4 - Instituciones y funciones legislativas y gubernamentales

##### - Principios

1. El sistema institucional refleja una tensión entre dos legitimidades, la de los pueblos y la de los Estados (véase supra).
2. Si se pone el acento en la segunda fuente de legitimidad, el sistema de la Unión queda concebido como inspirándose en un sistema de legitimidad indirecta que hace hincapié en el elemento intergubernamental y la base democrática nacional que la sustenta. El elemento parlamentario en el seno de la Comunidad, en esta óptica,

queda concebido en sí mismo como estructuralmente ineficaz para la norma democrática que se reconoce como necesaria.

Si, por el contrario, la necesidad de una legitimidad directa del sistema queda afirmada, la Unión y la responsabilidad parlamentaria del ejecutivo queda privilegiados.

La elección de la segunda opción parece evidente y corresponde a la línea seguida por el Parlamento desde hace más de 10 años; hay que sacar las consecuencias prácticas de ello.

3. El sistema debe realizar una atribución prioritaria de funciones políticas tradicionales (legislativo y ejecutivo) que corresponde a un esquema de separación y también de colaboración entre poderes.
4. El "acquis communautaire" es importante también en el ámbito institucional, pero la perspectiva de la ampliación a un número importante de Estados (más o menos 25, por ejemplo), constituye un salto cualitativo que impone un nuevo enfoque (véase supra).

Los retos de la ampliación se refieren fundamentalmente a la eficacia del proceso de toma de decisiones (en particular, en el seno del Consejo) y la emergencia de un gobierno.

5. El Parlamento y el Consejo tienen una identidad de derechos en el procedimiento legislativo.
6. Es conveniente ordenar suficiente espacio de libertad para las colectividades nacionales con el fin de resistir a la trampa de la centralización, y suficiente coherencia con el fin de evitar la disolución de la norma común.
7. La realidad de la composición regional de los Estados es un hecho que debe ser tomado en cuenta.

#### - El Parlamento Europeo

1. La composición del Parlamento debe tener en cuenta a la vez la necesidad de reflejar las situaciones demográficas y la de tener en cuenta la individualidad de los Estados como entidades que existían previamente a la Unión.
2. Esta doble exigencia lleva a una "proporcionalidad regresiva" en el reparto de los mandatos.
3. La perspectiva de la ampliación lleva a interrogarse sobre la dimensión máxima aceptable en el Parlamento y a establecer reglas objetivas a priori aplicables antes de cada adhesión.

#### - El Consejo

1. El consejo debe entenderse como la futura cámara de los Estados en los que estos se ven representados según el mismo principio de ponderación que caracteriza actualmente el voto por mayoría cualificada.

2. La unicidad y estabilidad de la representación de los Estados son inherentes a la transformación del Consejo en segunda cámara.
3. La presidencia del Consejo deberá concebirse en función de esta evolución, con el objetivo de evitar tanto fórmulas que produzcan desigualdades como un giro contrario a la eficacia de la institución.
4. Las modalidades de voto consagran el rechazo de toda fórmula hegemónica y evitan que se instituyan las posibilidades de bloqueo en favor de algunos Estados.

- La Comisión

1. La Comisión es el gobierno de la Unión.
2. Su designación refleja, en una medida que se definirá a la luz de las orientaciones ya adoptadas por el parlamento, la doble legitimidad: pueblos y Estados miembros.
3. La función de representación y transformación de la Comisión de la situación de ejecutivo a la de gobierno implica un refuerzo de la posición del presidente, guardián de la subsidiariedad de la acción de la Unión y garante de la cohesión de la Institución.
4. La Comisión, gobierno de la Unión, es una institución política cuyo control democrático queda garantizado por la moción de censura. Se organiza por tanto en consecuencia.

- Sistema europeo de bancos centrales - órganos

La independencia del BCE y de los bancos centrales nacionales queda reconocida.

Órganos: Tribunal de Cuentas, BEI, Comité Económico y Social, Comité de las regiones.

La constitución consagra su existencia y sus poderes.

La ley organiza aquéllos que tengan una personalidad jurídica.

- La ley y la función legislativa

1. Existen 3 tipos de leyes cuyo ámbito queda definido en la constitución:

ley constitucional  
ley orgánica  
ley ordinaria, marco o específica.

2. La Comisión tiene el monopolio de la iniciativa de la ley, a reserva de los derechos del Parlamento (o de un cierto número de sus diputados) a este respecto.
3. La ley se adoptará según un procedimiento que consagra la igualdad de derechos del Parlamento y del Consejo y según modalidades de voto que dependerán de la naturaleza -constitucional, orgánica u ordinaria- de la ley.

4. El Consejo y el Parlamento deliberarán públicamente en materia legislativa.

- Reglamento, decisión y función ejecutiva

1. Los actos de ejecución de las leyes son

- el reglamento
- la decisión.

2. La Comisión tiene el monopolio de la ejecución normativa salvo si, por razones especiales motivadas y con el acuerdo del Parlamento expresado por una mayoría especial, este poder queda reconocido al Consejo.

3. Los Estados, en la medida que se considere posible y adecuada, serán quienes apliquen las leyes y reglamentos.

4. El papel de la comisión como guardiana del Tratado en una comunidad ampliada supone un poder de tutela directa sobre las autoridades responsables.

5. Se crearán oficinas encargadas de tareas específicas de ejecución cuando la ley reconozca su necesidad.

- Los Tratados internacionales

1. La Comisión expresa el consentimiento de la Unión de vincularse por Tratados que ha negociado y sometido al dictamen conforme del Parlamento y del Consejo.

2. El Parlamento y el Consejo pueden dar su dictamen conforme a los Tratados en virtud de procedimientos simplificados que la constitución establece.

3. El Parlamento y el Consejo autorizan la denuncia de los Tratados.

f) Capítulo 5 - Presupuesto y finanzas

1. La Unión determina la naturaleza y el volumen de sus recursos financieros, es decir, que la Unión tiene el derecho de fijar contribuciones y prever la cesión, total o parcial, de impuestos nacionales armonizados.

2. La Unión queda sometida a la misma disciplina presupuestaria que los Estados miembros, incluido en lo que se refiere a la obligación de evitar los déficits excesivos.

3. El conjunto de los gastos de la Unión quedará inscrito en el presupuesto.

4. Las dos ramas de la Autoridad presupuestaria tienen derechos iguales, en lo que se refiere tanto en los gastos como a los ingresos.  
El presupuesto se aprobará según el procedimiento legislativo.

5. Toda nueva propuesta de gastos vendrá acompañada de la indicación del ingreso correspondiente.



g) Capítulo 6 - La función jurisdiccional

La parte de la constitución de la Unión relativa a la función jurisdiccional se abre con la indicación de los dos órganos a los que corresponde el ejercicio de dicha función (Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia) y con la confirmación, en términos tradicionales, de la naturaleza esencial de la propia función (garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de la constitución).

Después de un grupo de artículos relativos a la composición del tribunal y el procedimiento de designación de los jueces y de los abogados generales -dos puntos sobre los que parece preferible mantenerse por ahora en el actual sistema, moderado no obstante por el poder de modificación reconocido al Consejo- se precisan las funciones del Tribunal de primera instancia y se atribuye al Consejo el poder de establecer su composición y su competencia.

Sucesivamente se fijan en detalle las condiciones:

- de la competencia del tribunal de conocer los recursos basados en la presunta infracción de las obligaciones de los Estados miembros;
- de la competencia de la plena jurisdicción sobre sanciones controvertidas;
- de la competencia para controlar la legalidad de los actos y de la competencia para verificar la abstención ilegítima de actos obligatorios;
- de la competencia prejudicial de interpretar la constitución o de pronunciarse sobre la validez de los actos comunitarios;
- de la competencia para conocer causas relativas a la reparación de daños;
- de la competencia para resolver litigios entre la Comunidad y sus agentes;
- de las hipótesis de competencia basadas en cláusulas de compromiso o bajo compromiso.

Todas estas condiciones de competencias quedarán reguladas de conformidad con el régimen vigente hasta ahora, pero teniendo en cuenta las novedades introducidas por el Tratado de Maastricht.

Por último, se prevé la posibilidad de que el tribunal pueda remitir la ejecución del acto impugnado o de que disponga de medidas provisionales. Finalmente, en un protocolo por separado, se remite el estatuto del tribunal y se da al propio tribunal y al Consejo por unanimidad el poder de establecer el reglamento de procedimiento.