

EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

ENRIQUE LINDE PANIAGUA *

SUMARIO: I. Introducción: 1. El objeto de estudio. 2. La acción exterior de la Unión como conjunto heterogéneo de políticas y acciones. 3. Los objetivos genéricos de la acción exterior. 4. Los objetivos específicos que comparten las políticas que integran la acción exterior. 5. El funcionamiento institucional de la acción exterior. II. La política exterior y de seguridad común: 1. Tipo de competencia de acuerdo con el Título III de la Parte I. 2. Objetivos. 3. Competencias atribuidas. 4. Instituciones, instrumentos jurídicos y procedimientos. 5. Conclusiones. III. La política común de seguridad y defensa. El objetivo estructural: 1. Objetivos. 2. Competencia atribuida. La institucionalización de un sistema a la carta de diferentes velocidades y subordinación de la PCSD a la OTAN. 3. La PESC como competencia acordeón y sus riesgos. 4. Un ejemplo de las repercusiones de la PESC en el sistema competencial de la Constitución española: el artículo 63.3. IV. La política comercial común: 1. Tipo de competencia de acuerdo con el Título III de la Parte I. 2. Objetivos. 3. Competencia atribuida. 4. La Instituciones, instrumentos jurídicos y procedimientos. 5. La doble cláusula de no afectación del apartado 6 del artículo III-315. 6. Conclusiones. V. Ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria: 1. Tipo de competencia de acuerdo con el título III de la Parte I. 2. Cooperación para el desarrollo. Objetivos y competencia atribuida. 3. La ayuda humanitaria. Objetivos y competencia atribuida. VI. Cooperación económica financiera y técnica con terceros países. VII. La celebración de acuerdos internacionales cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. VIII. Las relaciones de la unión con las organizaciones internacionales. IX. Aplicación de la cláusula de solidaridad y sus diferencias con la cláusula de defensa mutua.

* Profesor de Derecho Administrativo de la UNED.

I. INTRODUCCIÓN

1. El objeto de estudio

Este trabajo está dedicado al análisis de las competencias que se atribuyen por la Constitución Europea a la Unión en el marco de la acción exterior. Ahora bien, obviamente, en este capítulo sólo analizaremos las políticas y acciones de la Unión en el texto constitucional, con el objetivo de desentrañar la naturaleza de la competencia o competencias de la Unión Europea, que determina a su vez las competencias de los Estados miembros. De modo que prescindiremos, en este lugar, del análisis, a un segundo nivel, del derecho derivado vigente, pues de no ser así este trabajo solaparía los demás que integran este estudio general de la acción exterior de la Unión. De manera que en este apartado trataremos de dilucidar las competencias de que dispone la Unión en la Constitución de forma que pueda ayudar a comprender cabalmente los demás análisis que se llevan a cabo en este número de la REDUE.

Al estudiar las políticas incluidas en el marco de la «Acción exterior» identificaremos el tipo de competencia previsto en el Título III de la Parte I en la Constitución, los objetivos, la competencia o competencias realmente atribuidas por la Constitución que integra cada una de las políticas, y, finalmente, los instrumentos que se ponen a disposición de la Unión para el ejercicio de las competencias que se le atribuyen (fundamentalmente institucionales y jurídicos y en algunas circunstancias los financieros). Esto es, analizaremos el para qué (objetivos), el qué (competencias) y cómo (instrumentos). Este análisis nos permitirá calificar adecuadamente las políticas de la Unión y comprobar si su caracterización efectiva se corresponde o no a la que de la misma hace la Constitución en los artículos I-12 a I-17.

2. La acción exterior de la Unión como conjunto heterogéneo de políticas y acciones

En la Constitución Europea se denomina acción exterior de la Unión¹ a un conjunto de políticas de diferente naturaleza reguladas fundamentalmente en el Título V (arts. III-292 a III-329) de la Parte III, y en los artículos I-13.1.e), I-14.4, I-16, I-40, I-41 y I-43. Así se integra la acción exterior por: la política exterior y de seguridad común, que incluye la política común de seguridad y defensa; la política comercial común; la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria; los acuerdos internacionales; las relaciones con organizaciones internacionales; y la cláusula de soli-

¹ Una crítica a la utilización de la denominación «acción exterior» puede encontrarse en F. ALDECOA LUZÁRRAGA, *Una Europa. Su proceso constituyente 2000-2003. La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, págs. 219 y sigs.

daridad. Todas estas políticas y acciones, a excepción de la cláusula de solidaridad, figuran en Título V del TUE (arts. 11 a 28) dedicado a la política exterior y de seguridad común, y en el TCE que presta atención en su Parte III a la política comercial común (Título IX arts. 131 a 134) y a la cooperación al desarrollo (Título XX arts. 177 a 181) y en la Parte IV a la celebración de acuerdos internacionales (art. 300) y a las relaciones con organizaciones internacionales (arts. 302 a 304).

La agrupación bajo el epígrafe «acción exterior» de un conjunto de políticas heterogéneas, ahora dispersas en el TUE y el TCE, pudiera tener, acaso, un propósito sistematizador, pero, en principio, la agrupación realizada no opera cambios sobre la naturaleza de las políticas en cuestión. Así, la naturaleza de las diferentes políticas y acciones viene determinada por los artículos I-11 y siguientes, de la Parte I, y por la específica regulación que reciben en la Parte III, ambas de la Constitución Europea. Por otra parte, debe señalarse que, si bien los principios del artículo III-292 son de aplicación a la totalidad de las políticas que figuran bajo el rótulo de «acción exterior de la Unión», la intensidad de dicha aplicación no es la misma en todos los casos.

De acuerdo con el sistema de competencias del Título III de la Parte primera (arts. I-11 a I-18), la política comercial común sería un ámbito de competencia exclusiva (art. I-13. e); la política exterior y de seguridad común, que incluiría la política común de defensa, constituiría una competencia singular (art. I-16 y I-40 y I-41); y la política de cooperación y la ayuda humanitaria serían ámbitos de competencias compartidas de carácter singular (art. I-14.4). Curiosamente, las demás políticas o capítulos que integran la acción exterior de la Unión (acuerdos internacionales, relaciones con organizaciones internacionales y cláusula de solidaridad) no están clasificadas en los artículos I-11 a I-17, laguna que, una vez más, sólo se puede explicar por el modo de elaboración de la Constitución. De nuevo, los redactores de la Parte I parecen ser diferentes a los que debieron revisar la Parte III o, sencillamente, no la tuvieron en consideración. Pues, como veremos, la cláusula general de carácter subsidiario que contiene el artículo I-14.1 es de difícil aplicación a las políticas o acciones omitidas en los artículos I-13 a I-17 de la Constitución Europea.

3. Los objetivos genéricos de la acción exterior (art. 292)

El esfuerzo sistematizador principal llevado a cabo por la Constitución, en el ámbito de la acción exterior, sería el de enunciar un conjunto de objetivos que serían comunes a las distintas políticas y acciones que la integran.

Los objetivos de la acción exterior integran, por un lado, los objetivos de la Unión (art. I-3.4), por otra parte, las diferentes políticas que integran la acción exterior comparten una serie de principios (art. III-292) y, finalmente, cada política de las que integran la acción exterior es regida por principios u objetivos específicos que se deducen del articulado del Título V de la Parte III. Además, rigen en la acción exterior los otros objetivos genéricos del artículo I-3, diferentes a los identifica-

bles como objetivos propios de la acción exterior (los correspondientes a los apartados 1, 2 y 3 del artículo I-3).

El artículo I-3.4² tiene un contenido retórico y simbólico indudables al poner de relevancia el internacionalismo de la Unión, que lejos de concebirse a sí misma como una organización internacional de objetivos limitados opta, decididamente, en la línea iniciada tímidamente por el TUE, por la proyección internacional de los valores que sirven de soporte a la Unión y a sus Estados miembros. Así, además de la promoción y afirmación de sus valores, la Unión contribuirá a la realización de una serie de objetivos ambiciosos en el ámbito internacional. Se trata de objetivos de la Unión «en sus relaciones con el resto del mundo» que se deben llevar a cabo de acuerdo con los instrumentos y competencias que el Tratado constitucional pone a disposición la Unión (art. I-3.5). Estos objetivos pueden servir como parámetros de control, positivos y negativos, de la acción exterior de la Unión, siempre de acuerdo con los controles políticos, jurídicos y jurisdiccionales, de variado signo, que soporta cada una de las políticas.

Particular relevancia pueden tener las cláusulas de respeto al Derecho internacional y a la Carta de las Naciones Unidas, que suponen una técnica de interpretación del propio texto constitucional, semejante al artículo 10.2 de la Constitución española³.

En el marco de la acción exterior de la Unión no deben olvidarse los principios que lucen en el artículo I-5 de la Constitución, en particular que la Unión: «Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional», lo que sin duda supone un límite al expansionismo de la Unión en la materia que estudiamos.

4. Los objetivos específicos que comparten las políticas que integran la acción exterior

Mayor especificidad se manifiesta en el artículo III-292 del texto constitucional, en que se establecen principios y objetivos de la Unión en el ámbito de la acción exterior. Dichos objetivos suponen el desarrollo y profundización de los objetivos genéricos establecidos en el artículo I-3.4, referidos anteriormente. Objetivos que son ambiciosos y claros. La Unión pretende influir en la acción internacional exportando sus valores y principios así como haciendo profesión de

² Dice así el artículo I-3.4 . «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, así como el estricto respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

³ Ver para este tema mi trabajo *Constitución abierta*, Madrid, 1991.

multilateralismo, alrededor de las Naciones Unidas como eje central de la escena internacional⁴.

Los objetivos de la acción exterior, además, no sólo irradian sus efectos sobre las políticas que la integran sino que, como especifica el apartado 3 del artículo III-292, operan sobre los aspectos exteriores de las demás políticas, objetivos transversales, por tanto que se convierten en límites positivos y negativos de las mismas.

5. El funcionamiento institucional de la acción exterior⁵

Particular relevancia tiene el artículo III-293 que refleja la vertiente cooperativa de la acción exterior en la medida en que sitúa en la cúspide de la misma las decisio-

⁴ Dice así el artículo III-292.1: «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la 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 internacional.

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

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará en lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar 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, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas 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 la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y una buena gobernanza mundial».

⁵ Sobre este tema puede verse ampliamente el trabajo de P. Mellado Prado, « El funcionamiento institucional en la acción exterior de la Unión en la Constitución Europea», en este mismo número de la *Revista de Derecho de la Unión Europea*. También M. Pi., «¿Un marco institucional más coherente y eficaz para la acción exterior?», en I. Esteve y M. Pi (eds.), *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional ¿mejora o maquillaje?*, Barcelona, 2005, págs. 89 y sigs.

nes del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. La relevancia de dicho precepto viene determinada por la circunstancia de otorgar un gran protagonismo al Consejo Europeo al que se atribuye la competencia de aprobar decisiones en el entero ámbito de la acción exterior y, en especial, en el marco de la política exterior y de seguridad común. Así, al Consejo Europeo se le reconoce la competencia para determinar los intereses y objetivos estratégicos de la Unión en el ámbito de la acción exterior (art. III-293.1). Dichas decisiones se adoptan por unanimidad basándose en una recomendación del Consejo de Ministros y se ejecutan de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Constitución, por el Consejo de Ministros. En definitiva, el referido precepto reitera el contenido del artículo 13 del TUE que atribuye al Consejo Europeo y al Consejo de Ministros el grueso de las competencias en materia de acción exterior, con las salvedades a que nos referiremos más adelante.

En la misma línea intergubernamental se aprecia en esta materia el desplazamiento de la Comisión en favor del Ministro de Asuntos Exteriores (MAE). Ya que este último, por sí mismo, puede hacer propuestas al Consejo en materia de política exterior y de seguridad común, mientras que la Comisión sólo puede presentar propuestas al Consejo conjuntamente con el MAE, de acuerdo con el apartado 2 del artículo III-293. Así, sólo el Consejo de Ministros puede tomar la iniciativa de proponer recomendaciones al Consejo Europeo para que éste adopte decisiones del artículo III-293.1, rompiéndose la regla general del TCE que atribuye la iniciativa de propuesta a la Comisión, si bien esta posición es la que tiene en la actualidad la Comisión de acuerdo con el TUE⁶. De modo que, el carácter intergubernamental deja reducidos resquicios, ya que tan sólo se prevé la consulta e información periódicas al Parlamento Europeo (art. I-40.8 y I-41.8, III-296.3 *in fine*, III-304.1), así como la posibilidad de que éste dirija preguntas o formule recomendaciones al MAE (art. III.304.2).

En todo caso, la conclusión que se obtendría del artículo III-293 es que la acción exterior en su conjunto tendría un extraordinario sesgo intergubernamental. Pero, así como lo dispuesto en el artículo III-293 es plenamente aplicable a la política exterior y de seguridad común, resulta menos obvio en relación con las demás políticas. Obsérvese que el apartado 1 del artículo III-293 se refiere a la política exterior y de seguridad común y, además, a los «otros ámbitos de la acción exterior», y considero que la circunstancia de que se haya obviado la cita textual de las demás políticas no se debe a razones de estilo, sino que encuentra sentido en las mayores dificultades que tiene la aplicación de las decisiones europeas del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión en otras políticas, como por ejemplo en la política comercial común, que tiene naturaleza de ámbito de competencia exclusiva.

⁶ Así, el artículo 36.2 del TUE por toda competencia de la Comisión en materia de política exterior y seguridad común establece que: «La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en las materias contempladas en el presente título».

II. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN⁷

1. Tipo de competencia de acuerdo con el Título III de la Parte I

El constituyente en el artículo I-16⁸ ha definido la competencia de la Unión en la materia «política exterior y de seguridad común» en dos breves párrafos. En el primero de ellos ha tratado de describir la competencia de la Unión, e indirectamente qué debemos entender por política exterior y de seguridad común, con el estilo habitual de su precedente, el Tratado de la Unión⁹, en que son más las ambigüedades que la claridad.

En primer término se nos indica en el artículo I-16, que la competencia de la Unión «abarcará» la totalidad de la materia, que caracteriza como «ámbitos» y «cuestiones» que integran la política exterior y de seguridad común, lo que viene a reproducir los términos del artículo 11 del TUE. Esto es, no se excluye ámbito o cuestión alguna, pero, a su vez, señala como una singular competencia «la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común». Y, además, el apartado 2 del artículo I-16¹⁰ contiene algunos de los subprincipios cooperativos que rigen la PESC, a saber: apoyo activo entre los Estados, lealtad y solidaridad mutua y respeto por los Estados a la actuación de la Unión. El artículo I-16 es desarrollado por los artículos I-40, I-41 y III-292 a III-312, constituyendo una de las regulaciones más extensas de la Constitución.

La regulación de la PESC, por un lado en la Parte I, arts. I-40 y I-41, y por otro en la Parte III, arts. III-294 a III-313, podría haberse obviado, pues además de reite-

⁷ Ver F. ALDECOA LUZÁRRAGA, *Una Europa. Su proceso constituyente*, (en particular el capítulo 9 «La política exterior común en la Convención Europea: Europa en el mundo»), Madrid, 2003, págs. 211 y sigs.; J.L. de CASTRO RUANO, «La Constitución Europea y los nuevos desarrollos en la Política Exterior y de Seguridad Común», en K. SODUPE CORCUERA (dir.), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Zarautz, 2004, págs. 189 y sigs.; F. ESTEVE y M. PI (eds.), *la proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado Constitucional*, Barcelona, 2005; V. GARRIDO REBOLLEDO (coord.), *El futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea*, Madrid, 2002; F.J. RODÁN BARBERO, «La delimitación de competencias en las relaciones exteriores de la Unión», en D.J. LIÑAN NOGUERAS (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, 2003, págs. 115 y sigs.; E.W. PETIT DE GABRIEL, «¿Herencia o innovación? La Política Exterior y de Seguridad Común: El pilar que sobrevive», en E. GÓMEZ CORONA (coord.), *Una Constitución para el ciudadano de Europa*, Navarra, 2004, págs. 353 y sigs.

⁸ Dice así el artículo I-16.1: «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».

⁹ El artículo 11 del TUE es el antecedente de los artículos I-16 y III-292.

¹⁰ Dice así el apartado 2 del artículo I-16: «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 actuación de la Unión en este ámbito. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia.»

raciones no aporta sino dificultades innecesarias a la comprensión de esta política que pone de evidencia, una vez más, deficiencias técnicas de la Constitución Europea, resultado de su peculiar elaboración.

De los 23 artículos que la Constitución dedica a la PESC se deduciría fácilmente que se trata de un *ámbito competencial singular de carácter intergubernamental*, cuyos perfiles singulares es preciso determinar.

2. Objetivos

Llama la atención que los artículos dedicados a la PESC (I-40, I-41 y III-294 a III-314) no contengan una mayor especificación de los objetivos de la misma. Esta circunstancia corrobora, a mi juicio, que los objetivos que se contienen en el artículo III-292 tienen por destinatario principal a la PESC, razón esta por la que no hubiera tenido sentido reiterar el contenido de dicho precepto en el Capítulo II del Título V de la Parte III.

Por otra parte, al margen del artículo III-292 se formulan algunos objetivos de la PESC, como el de convergencia «cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros», a que se refiere el apartado 1 del artículo I-40 y la referencia al «objetivo de 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», del apartado 1 del artículo I-41, o el de «fortalecer y desarrollar su solidaridad política mutua», que explícita o implícitamente se deducirían del artículo III-292.

3. Competencias atribuidas

3.1. *Introducción. Definición de competencias y cláusula competencial abierta*

Tal y como se desprende del artículo I-16, parcialmente reproducido por el artículo III-294.1 y 2, la política exterior y de seguridad común de la Unión operaría sobre el entero ámbito competencial de ésta, sin exclusiones, de lo que pudiera deducirse que la competencia pudiera configurarse incluso como competencia exclusiva. Sin embargo, del punto segundo del apartado 2 del artículo III-294 se extraería la conclusión de que nos encontramos ante una política intergubernamental al hacerse mención a que los «Estados miembros actuarán concertadamente para fortalecer y desarrollar su solidaridad política mutua». Y todavía es más evidente dicho carácter intergubernamental cuando se encomienda el control del cumplimiento de los principios que deben presidir dicha política al Consejo, institución de sesgo intergubernamental, que no se compensa encargando también dicha supervisión al Ministro de

Asuntos Exteriores (art. III-294, punto tercero del apartado 2)¹¹. Y esa dimensión intergubernamental se aprecia: en lo relativo a los poderes de ejecución de las decisiones europeas por los Estados miembros (arts. III-297 y III-298); en la posición de los Estados miembros en la ejecución de los enfoques comunes (art. III-301.1); y en la actuación de los Estados miembros en el marco de organizaciones internacionales y conferencias internacionales, que serán coordinados por el MAE (art. III-305.1).

A lo largo del Capítulo II, Sección 1 (arts. III-294 a III-308) se deducen, directa o indirectamente, algunos contenidos de la competencia de la Unión en esta materia, como serían: el dialogo político con terceros Estados (art. III-296.2); acciones operativas en determinadas situaciones internacionales (art. III-297); adopción de decisiones en asuntos concretos de carácter geográfico o temático (art. III-298); asuntos que exijan una decisión rápida (art. III-299.2); celebración de acuerdos internacionales con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en la materia (III-303); coordinación de los Estados miembros en organizaciones y conferencias internacionales (art. III-305 y III-306); fomento de la cooperación entre los Estados miembros (art. III-306). Ahora bien, el artículo III-299.1 establece una *cláusula competencial abierta*, de acuerdo con la que cualquier Estado miembro, el MAE y éste con el apoyo de la Comisión pueden plantear cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común. De manera que aunque la Constitución prevé expresamente el ejercicio por la Unión de algunas competencias específicas, concibe la posibilidad de incorporar otras competencias mediante el procedimiento del apartado 1 del artículo III-299.

3.2. La cláusula de incomunicación del artículo III-308¹²

El artículo III-308 de la Constitución prevé que «La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en la Constitución para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos I-13 a I-15 y en el artículo I-17». Y sigue diciendo dicho precepto, a la inversa, que: «Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos (*se refiere a los artículos I-13 a I-15 y I-17*) no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en la Constitución para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente Capítulo». Esto es, se ha instituido una cláusula excepcional de incomunicación de la

¹¹ Sobre este tema puede verse A. CALONGE VELÁZQUEZ, «El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea», en este mismo número de la *Revista de Derecho de la Unión Europea*.

¹² Ver M^a A. CANO LINARES, «Ejecución de la PESD y aplicación de los procedimientos en los demás ámbitos de la actuación de la Unión: Cláusula de no afectación recíproca», en E. ÁLVAREZ y V. GARRIDO (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Tomo 3, Valencia, 2004, págs. 1331 y sigs.

PESC con el resto de las políticas de la Unión y de éstas con la PESC. Dicha cláusula tiene su precedente en el artículo 47 del TUE en que se establece que «ninguna disposición del presente Tratado afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni a los Tratados y actos subsiguientes que los hayan modificado o completado». Si bien, la Constitución ha regulado de un modo más preciso dicha cláusula.

La cláusula de incomunicación pone de evidencia el deseo de reforzar el carácter intergubernamental de la PESC que, de esta manera, no puede convertirse en una política de otra naturaleza como resultado de la conexión de la misma con otras políticas.

4. Instituciones, instrumentos jurídicos y procedimientos

No se aprecian diferencias sustanciales entre la regulación de la Constitución y la del TUE en lo relativo a las instituciones competentes en la materia, a salvo de lo que diremos sobre el Ministro de Asuntos Exteriores (MAE). En efecto, la definición de las orientaciones generales y las líneas estratégicas de la política exterior y de seguridad común sigue correspondiendo al Consejo Europeo (arts. III-295 y 13 del TUE). Y el Consejo de Ministros es en la Constitución y en el TUE el órgano de propuesta y ejecución de las orientaciones y de las líneas estratégicas establecidas por el Consejo Europeo (arts. III-293, III-295 y III-298), sin perjuicio de la facultad de propuesta de la Comisión y el MAE (art. III-299) y de la facultad del MAE de ejecutar las decisiones del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros.

Los artículos III-295 a III-308 describen de un modo farragoso el entramado institucional y la adopción de decisiones en este ámbito. Los rasgos cooperativos de la política exterior son evidentes en la medida en que las decisiones europeas en la materia deben adoptarse por unanimidad con algunas excepciones (art. III-300.2). Es decir, con carácter general, hay que leer las amplísimas competencias que se otorgan a la Unión en materia de Política Exterior y Seguridad Común teniendo en cuenta las diferentes modalidades de adopción de acuerdos. Pues bien, dichas modalidades están dispersas a lo largo del texto constitucional. Por una parte el artículo I-40.6 establece como principio decisional la unanimidad tanto para el Consejo Europeo, como para el Consejo de Ministros, salvo las excepciones que figuren en la Parte III. Y el principio de unanimidad se reitera para el Consejo Europeo en el artículo III-293.1 párrafo segundo y para el Consejo de Ministros en el artículo III-300.1, si bien este último artículo contendrá también las pertinentes excepciones a la unanimidad.

Especial relevancia tiene el precepto contenido en el apartado 7 del artículo I-40 que prevé la posibilidad de que el Consejo Europeo pueda adoptar, por unanimidad, una decisión europea que modifique el sistema decisional de manera que el Consejo de Ministros pueda adoptar pronunciamientos por mayoría cualificada en casos distintos a los previstos en la Parte III. Este último precepto pudiera tener una impor-

tancia capital en la transformación de la Política Exterior y Seguridad Común. En efecto, antes vimos que la materia o ámbito de la PESC incluye toda manifestación posible de la misma (arts. I-16, I-40, III-292), pero, sin embargo, los artículos III-294 a III-308 son los únicos en que se establece la correspondencia entre competencias específicas, procedimientos, instrumentos jurídicos y tipo de vinculación a que se someten los Estados miembros. El elenco contenido en dichos artículos es limitado, así se hace referencia: a «situación internacional que exija un acción operativa» (art. III-297); a «definición de la posición de la Unión en un asunto concreto de carácter geográfico o temático» (III-298); a «enfoque común de la Unión» (art. III-301); y a «celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales» (III-302). De esta primera lectura pudiera deducirse que otras cuestiones diferentes a las que se refieren de modo específico en los preceptos antes mencionados pudieran ser objeto de decisión por el Consejo de Ministros por mayoría cualificada, y consecuencia de esta vía de apertura a un modo de operar alejado de la unanimidad serían las previsiones del artículo III-299, según el que cualquier Estado miembro, el Ministro de Asuntos Exteriores, o éste junto con la Comisión pueden plantear al Consejo de Ministros «cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común y presentarle respectivamente iniciativas y propuestas». Es decir, al margen de las competencias articuladas en materia de política exterior, en que sería operativa la unanimidad en la toma de decisiones, con las excepciones previstas en el artículo III-300.2, en el resto de competencias, que pueden alcanzar la totalidad de lo que se entienda por política exterior y de seguridad común, el Consejo Europeo podría adoptar la decisión de que el Consejo de Ministros adoptara sus decisiones por mayoría cualificada. Resulta evidente que de ser ésta la correcta interpretación de los preceptos concernidos nos encontraríamos con una puerta de entrada a la configuración de la política exterior como una política parcialmente supranacional.

Pero, aunque, la PESC no tenga ámbitos competenciales excluidos, los instrumentos jurídicos que se ponen a su disposición son limitados. Así, de acuerdo con el apartado 3 del artículo III-294¹³ la Unión puede: definir sus *orientaciones generales*; adoptar *decisiones*¹⁴ (que incluyan acciones, posiciones o modalidades de ejecución de las anteriores); y fortalecer la *cooperación sistemática* entre los Estados miembros. Es decir, quedan excluidas las leyes europeas, las leyes marco europeas y todas las modalidades reglamentarias previstas en la Constitución, salvo lo que diremos a continuación. Así, el artículo 322, que integra el Capítulo V «Medidas restrictivas», regula de modo específico dos tipos diferenciados de decisiones de las previstas en el artículo III-294 y además, permite la incursión excepcional de los reglamentos europeos en esta materia. Dichos reglamentos o decisiones serán propuestos conjuntamente por el Ministro de Asuntos Exteriores y la Comisión y adoptados por mayoría

¹³ Las diferencias entre este precepto y el artículo 12 del TUE no son significativas.

¹⁴ Los apartados 3, 6 y 7 del artículo I-40 prevén como instrumento fundamental de la PESC las decisiones del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros.

cualificada por el Consejo, de los que informará al Parlamento. Estos son los reglamentos y decisiones que tengan por objeto: por un lado, en todo caso, los que prevean la interrupción, ya sea total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o más terceros Estados; y por otro, cuando lo decida el Consejo, los que tengan por objeto medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

El artículo III-376 excluye del ámbito del Tribunal de Justicia de la Unión a los artículos I-40 y I-41, al entero Capítulo II del Título V de la Parte III (arts. III-294 a III-313), y el artículo III-293 en la medida en que se refiera a la PESC. Aunque, por otra parte, lo que resulta un avance considerable en relación con el TUE, el TJUE puede entrar a controlar los límites de la PESC, de acuerdo con lo previsto en el artículo III-308, y admite el control de legalidad de las decisiones europeas que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud de lo previsto en los artículos III-294 a III-313. En definitiva, se insta un sistema de control indirecto de la legalidad en el ámbito de la PESC.

Será preciso esperar a que se dicten algunos de los reglamentos o decisiones del artículo III-322 para aclarar qué debe entenderse por «disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas» que deben contener las decisiones y reglamentos que se adopten en virtud de dicho artículo. Es claro que el artículo III-376 no excluye del control jurisdiccional de modo expreso al artículo III-322, que, sin embargo, se remite al Capítulo II del Título V que sí está excluido. Pero, justamente, el artículo III-376, en su párrafo segundo, prevé como excepción el control jurisdiccional de las decisiones europeas que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo, en virtud de las decisiones europeas que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas de acuerdo con el Capítulo II del Título V. De manera que, cuando menos, algunas de las decisiones que se dicten en virtud de lo previsto en el artículo III-322 serán susceptibles de control jurisdiccional.

5. Conclusiones

En el marco de las disposiciones comunes de la PESC, y a la luz de lo expuesto, es posible alcanzar algunas conclusiones. En primer lugar puede afirmarse que, en la línea de su precedente, la Constitución Europea configura la PESC como una política de marcado carácter intergubernamental, cooperativo, por la predominancia del Consejo Europeo y el Consejo de Ministros sobre las demás instituciones¹⁵, por los instrumentos jurídicos de que se dota a la Unión (orientaciones generales y decisio-

¹⁵ El único avance que se aprecia por lo que se refiere al Parlamento Europeo es que de acuerdo con el artículo I-40.8 debe ser consultado periódicamente, mientras que de acuerdo con el artículo 39 del TUE debe ser tan sólo informado regularmente.

nes), con exclusión de leyes y reglamentos, salvo excepciones, así como por ser la unanimidad el procedimiento general para la adopción de decisiones por el Consejo Europeo y por el Consejo de Ministros, así como por la exclusión, salvo lo dicho, del control del TJUE.

Pero, no puede obviarse que mediante procedimientos intergubernamentales o por la actuación de la cláusula del I-40.7, en relación con el artículo III-299, la PESC pueda expansionarse considerablemente sin que por ello se someta al control jurisdiccional. Esto es, la PESC podría, como dice el artículo I-16.1, abarcar 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 concluir en una defensa común, sin controles jurisdiccionales y con livianos controles del Parlamento Europeo (art. III-304).

Desde la perspectiva del principio de atribución del artículo I-11 resulta evidente que no es operativa la cláusula federativa de su apartado 2. Esto es, la capacidad expansiva de las competencias de la Unión en el ámbito de la PESC no tiene límite, aunque el ejercicio de competencias esté sometido, salvo excepciones, a procedimientos intergubernamentales.

La Constitución ha venido a explicitar formas de proceder que son habituales en la actualidad, de acuerdo con el TUE y a reforzar el sistema institucional. En este sentido la creación del *Ministro de Asuntos Exteriores* y de un *servicio exterior* (III-296), y un *Comité Político y de Seguridad* (art. III-307) sin duda, otorgará una mayor capacidad de maniobra a la Unión, aunque ambas novedades sean herederas del Alto Representante de la Unión y del incipiente servicio exterior existente en la actualidad. Pero, la circunstancia de que se refuerce el aparato institucional de la Unión no significa que se haya mudado la naturaleza de la política exterior que, acaso, ha reforzado su perfil intergubernamental, tanto por la relevancia del Consejo Europeo como por el sistema de toma de decisiones del artículo III-300.

III. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD) (ART. I-41 Y III-309 A 312). EL OBJETIVO ESTRUCTURAL¹⁶

1. Objetivos

La política común de seguridad y defensa (PCSD), aunque forme parte integrante de la PESC, recibe un tratamiento singular en la Constitución en su artículo I-41,

¹⁶ Ver en particular los trabajos de: A.Mª. IKONEN, «Política de seguridad y defensa», en este mismo número de la REDUE; M. ÁLVAREZ VERDUGO, *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Madrid, 2004; F. ARTEAGA, *La identidad europea de seguridad y defensa. El pilar estratégico de la Unión*, Madrid, 1999 y la abundante bibliografía que cita; A. GONZÁLEZ BONDIA, «La constitucionalización de la seguridad y defensa en la nueva Unión Europea», en *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional ¿mejora o maquillaje?*, Barcelona, 2005, págs. 159 y sigs.; J. Mª

en la Sección 2 del Capítulo II (arts. III-309 a III-312) del Título V de la parte Tercera y en el Protocolo 23 anejo a la Constitución, lo que no tiene precedente en el TUE.

Llama la atención que la Constitución haya previsto *objetivos específicos* de la PCSD en el artículo I-41.1, a diferencia de lo que con carácter general hemos destacado para el conjunto de la PESC, a saber: «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». Dichos objetivos se convierten en competencias materiales en el artículo III-309 según el que 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 la crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos».

Ahora bien, además de los objetivos antes mencionados, que afectan a las acciones de la Unión en dicho marco competencial, la PCSD tiene un *objetivo de tipo estructural*, cual es la definición de una política común de defensa que conduzca a una defensa común (arts. I-16.1 y I-41.2). Para alcanzar el estadio competencial de «una defensa común» sería precisa la reforma de la Constitución que exige la unanimidad del Consejo y la adopción del correspondiente acuerdo por los Estados miembros, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. Este objetivo estructural supondría, en su caso, un cambio sustancial, pero hasta alcanzar dicho objetivo concebido como irreversible es posible aplicar el concepto de *competencia de tipo acordeón* a la PCSD.

2. Competencia atribuida. La institucionalización de un sistema a la carta de diferentes velocidades y subordinación de la PCSD a la OTAN

Otra de las singularidades de la PCSD es la instauración de un sistema que permite que los Estados miembros puedan elegir su nivel de implicación en dicha política. Las posibilidades son de diferente naturaleza. Por una parte, en el marco de dicha política es posible que algunos Estados miembros se queden al margen, entre

FELIP SARDÁ, «La política de seguridad y defensa europea en la Constitución Europea y el nuevo marco de la política exterior española», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL, *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, 2004, págs. 1273 y sigs.; N. FERNÁNDEZ SOLA y S. STAVRIDIS, «La Política de Seguridad y Defensa de la Unión en el marco constitucional europeo», en C. Closa Montero y otros, *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, 2005, págs. 217 y sigs.; V. GARRIDO REBOLLEDO (coord.), *El futuro de la Política exterior y de seguridad y defensa*, Madrid, 2002; R. GARCÍA PÉREZ, «La PESC en el proyecto de Tratado Constitucional» y F. LEITA, «La política común de seguridad y defensa de la UE», ambos en J. PUEYO LOSA (dir.), *Constitución y ampliación de la UE. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, 2004, págs. 275 y sigs. y 295 y sigs., respectivamente; PALOMARES LERMA, *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, 2002. C. RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Valencia, 2005;

otras causas por entender que el marco de la OTAN es el idóneo para su defensa (art. I-41.2). Y, en todo caso, la PCSD debe ser compatible con la política de dicha organización internacional (I-41.2), lo que no deja de ser una explícita subordinación de la PCSD a la OTAN que pudiera poner en crisis a la primera.

La competencia en materia de PCSD es, en todo caso, de naturaleza *cooperativa*, salvo que se alcance el objetivo estructural al que antes me he referido, ya que la Unión sólo puede disponer de las capacidades civiles y militares que pongan a su disposición los Estados para lograr los objetivos materiales a que antes nos referimos (art. I-41.1). A tal efecto, los Estados se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares y se crea la *Agencia Europea de Defensa* (art. I-41.3 y III-311) a la que los Estados miembros se incorporarán voluntariamente¹⁷.

Otra de las singularidades de esta política es que la Constitución prevé la creación de *fuerzas multinacionales* entre los Estados miembros, que pueden ponerse a disposición de la Unión para la aplicación de la PCSD. Dichas fuerzas multinacionales pueden crearse al margen de la Unión. Así como la existencia coyuntural de un *grupo de Estados miembros* a los que la Unión pueda encomendarles misiones (art. I-41.5 y III-310). Pero además, se prevé una modalidad de cooperación reforzada a la que se denomina *cooperación estructurada* (art. I-41.6 y III-312), desarrollada por el Protocolo 23 sobre la cooperación estructurada permanente¹⁸.

Esto es, en el marco competencial flexible de la PCSD, desde el punto de vista estructural, las opciones son numerosas sin necesidad de alcanzar el objetivo estructural de la defensa común. Así, la Constitución Europea faculta a la Unión para que de acuerdo con una serie de objetivos ejerza un conjunto de competencias en materia de defensa, condicionadas a la unanimidad, salvo excepciones, que permiten niveles de coordinación y cooperación diferenciadas.

Finalmente, debe mencionarse que el apartado 7 del artículo I-41 instituye una suerte de *cláusula de defensa mutua entre los Estados miembros*¹⁹, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y en el marco de la OTAN, de la que nos interesa destacar en este lugar que se trata de un ejemplo de imposición, de obligación, a los Estados miembros en un marco competencial de naturaleza intergubernamental.

3. La PESC como competencia acordeón y sus riesgos

De lo dicho anteriormente se deduce que siendo la PESC un ámbito de naturaleza intergubernamental, es relevante que (la PESC, y en particular la PCSD) pueda

¹⁷ Vid. sobre el tema J.R. PÉREZ SALOM, «La Agencia Europea de Defensa», en C. RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Valencia, 2005, págs. 135 y sigs.

¹⁸ Vid. en particular F. ALDECOA LUZÁRRAGA, «La cooperación estructural permanente», en C. RAMÓN CHORNET, *La política...*, cit., págs. 95 y sigs.

¹⁹ Ver R. BERMEJO GARCÍA, «La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», en C. CHORNET, *La política...*, cit. págs. 71 y sigs.

incorporar sin límite competencias en la materia hasta el punto de vaciar de competencias a las instituciones de los Estados miembros. Se dirá que para alcanzar el máximo estadio competencial, el de una defensa común, habida cuenta de su configuración intergubernamental, es necesario cumplir un considerable número de requisitos, a que antes nos hemos referido. Pero, justamente, en esta circunstancia intergubernamental se encuentran los riesgos y no las garantías. En efecto, sin alcanzar una defensa común, y por virtud de lo dispuesto en el artículo III-299, se pueden incrementar las competencias de la Unión en detrimento de competencias de los Estados miembros. Es decir, los gobiernos de los Estados miembros, sin control alguno, por unanimidad, pueden extraer una competencia de su ámbito constitucional y residenciarlo entre las competencias de la Unión. De esta manera, desaparecerían los controles internos de los Estados miembros, controles que no serían compensados con controles de la Unión Europea, pues como hemos señalado la PESC apenas soporta controles políticos del Parlamento Europeo y, en todo caso, con las excepciones señaladas está exenta del control del Tribunal de Justicia. Así, se daría la paradoja de que la ambicionada política exterior común de la Unión se construiría a costa de retroceder de modo espectacular en lo que atañe al cumplimiento de parámetros del Estado de derecho (ausencia de controles políticos y jurisdiccionales).

Este tipo de *competencia acordeón* hace inoperante la cláusula de garantía del principio de atribución del artículo I-11.2 último inciso, según la que: «Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros». Esto es, nunca se puede considerar cerrado el conjunto de competencias atribuido a la Unión en esta materia. Las competencias de la Unión en la PESC pueden aumentar o disminuir a lo largo del tiempo. Pueden determinarse las competencias de la Unión en materia de PESC en un determinado momento, competencias que pueden no corresponderse a las detentadas en momentos anteriores o posteriores, sin que las instituciones internas de los Estados miembros puedan ejercer controles sobre el ejercicio de las competencias transferidas. De esta manera, el único estadio que sería objeto de control previo por las instituciones parlamentarias de los Estados miembros sería el que se denomina «una defensa común» que exigiría su tramitación como reforma constitucional.

La configuración de la competencia de la Unión en esta materia podría caracterizarse como una competencia *tipo pasarela*, en la línea del diseño concebido en el TCE para la política de visados, asilo e inmigración (arts. 61 y sigs. del TUE), o en el TCE y la Constitución para el tránsito a la tercera fase de la unión económica y monetaria. Es decir, la configuración actual de la política exterior y de seguridad común, podría culminar en una defensa común, concepto este que, aunque algo inconcreto, particularmente a partir de la Constitución, remite a la existencia de una organización estable que tenga por objeto la defensa. Obsérvese que en este precepto se está utilizando la terminología vigente en el TUE que incluye la política de defensa en la PESC. Sin embargo, dicha inclusión en la Constitución Europea debiera haber tenido un tratamiento más explícito, pues la política común de seguridad y defensa

(PCSD) tiene un tratamiento considerablemente más singularizado en el marco de la acción exterior de la Unión (Sección 2 del capítulo 2). La ambigüedad continúa en el apartado 2 del artículo I-16, que al prever que los Estados miembros apoyen activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común de la Unión, pone de evidencia que en la Unión conviven una y otras políticas (de la Unión y de los Estados miembros). Ahora bien, se advierte en este precepto un cierto grado de subordinación de las políticas de los Estados miembros a la política de la Unión, particularmente al preceptuar que los Estados miembros se abstengan de acciones contrarias «a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia». Lo cierto es que el artículo 17.1 del TUE tiene un contenido semejante al artículo I-16.1, sin que después de más de una década de vigencia se haya producido el tránsito desde una política netamente intergubernamental o otra de carácter supranacional en la materia, lo que no hace sino acreditar que la actuación de las posibilidades que suministran los Tratados depende de las instituciones intergubernamentales por excelencia, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros.

Pero, pese a las semejanzas de la competencia en materia de PESC con una competencia tipo pasarela, sería más adecuado calificar a la competencia controvertida como *competencia acordeón*, en la medida en que los avances en esta política no se han concebido como irreversibles, como sucede con las políticas tipo pasarela. Esto es, el ejercicio de la competencia por la Unión en una determinada circunstancia puede sustraer, hasta el punto de vaciar, las competencias de los Estados en materia de política exterior y seguridad. Pero, del mismo modo, es posible el retorno a la posición de partida, tanto para la Unión en su conjunto, como para cualquier Estado miembro, entre otras posibilidades, a través de la técnica de la abstención (art. III-300.1).

4. Un ejemplo de las repercusiones de la PESC en el sistema competencial de la Constitución española: el artículo 63.3

Pondremos ahora un ejemplo de cómo afectaría la configuración de la citada competencia al sistema competencial español. Las relaciones internacionales y la defensa son competencias exclusivas del Estado, de acuerdo con los apartados 3ª y 4ª del artículo 149.1 de la Constitución española, sin que se hayan atribuido competencias a las Comunidades Autónomas²⁰. De manera que los posibles conflictos

²⁰ No entraremos aquí en la emergencia de competencias internacionales en el ámbito de las Comunidades Autónomas a que ha prestado atención entre otros: C. CONDE MARTÍNEZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, 2000; F. ALDECOA y M. KEATING (eds), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000; M. KEATING, «Paradiplomacy and Regional Networking», en *Papers from the workshop on The Foreign Relations of Constituent Units*, Winnipeg, Manitoba, 10-13 May 2001; F. ALDECOA LUZÁRRAGA, «Las relaciones exteriores de las regiones», en *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de los Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2003, págs. 255 y sigs.

competenciales en este caso se producirían, principalmente, entre el Estado y la Unión. Los preceptos antes mencionados hay que ponerlos en relación con el artículo 63.3 que regula el procedimiento para declarar la guerra y hacer la paz y los artículos 93 a 96 relativos a los tratados internacionales, todos ellos de la Constitución española.

Prestaremos aquí atención al artículo 63.3 de la Constitución española que de modo inequívoco atribuye la competencia para declarar la guerra y para hacer la paz al Rey, previa autorización de las Cortes Generales²¹. Y la cuestión a examinar sería si dicha competencia puede ser alterada por la PESC de la Unión, tal y como se configura en la Constitución Europea.

Lo cierto es que la terminología de la Constitución española está ya en desuso. Desde la Segunda Guerra Mundial ni se declara la guerra ni se acuerda la paz de modo formal, estos conceptos han evolucionado²². Pero esto no significa que no exista la guerra. En el caso de las guerras de los Balcanes, del Golfo, de Afganistán o Irak ni hubo declaración de guerra ni reconocimiento de iniciarla o finalizarla. El lenguaje se ha convertido en eufemístico, línea en que coinciden el TUE y la Constitución Europea, sustituyendo las denominaciones clásicas por las llamadas *misiones* (humanitarias y de rescate, de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos, misiones en que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, misiones para el restablecimiento de la paz, etc., art. III-309.1²³). Algunas de dichas misiones son, a mi juicio, equivalentes en la práctica al concepto de «guerra» que luce en el artículo 63 de la Constitución española. De manera que la pregunta que podemos hacernos es qué precepto de la Constitución española ha sido afectado por la regulación de la Constitución Europea en la materia.

Veamos un ejemplo. Adoptada por el Consejo de la Unión la decisión correspondiente relativa a una de dichas *misiones*, y sobre la base de que el Gobierno español no se hubiera abstenido de acuerdo con el artículo III-300.1 la competencia de las Cortes Generales y posteriormente del Rey, a que se refiere el artículo 63 de la Constitución española, habrían sido transferidas a la Unión por la Constitución Europea.

En el ejercicio de una competencia como la mencionada se aprecia en toda su amplitud lo que significa una competencia acordeón, caracterizada porque no se produce una transferencia formal de la competencia en cuestión (a diferencia, por ejemplo de la política monetaria de la zona euro), pero la Unión en determinados casos, y siempre que el Estado miembro concernido no se abstenga, puede atraer para sí la

²¹ Ver sobre el tema E. LINDE PANIAGUA y D. de LARIO, «La crisis del golfo: España abandona la neutralidad», en *Foro Exterior*, núm. 1, enero/junio, 1991, pág. 41 y sigs.

²² De especial interés es el ensayo de M. HOWARD, *La invención de la paz. Reflexiones sobre la guerra y el orden internacional*, (The Invention of Peace, 2000), Salvat, 2001.

²³ Este precepto se corresponde al apartado 2 del artículo 17.2 : «Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz».

competencia, sustituyendo a las instituciones y órganos internos de los Estados. Así, el debate que tiene lugar entre nosotros en la actualidad en el marco de la tramitación parlamentaria de la Ley para la defensa podría ser superfluo, habida cuenta de que el Gobierno, en el marco de la Unión Europea, no necesitaría la autorización de las Cortes Generales para participar en las referidas misiones.

Debe tenerse en cuenta que, aun en el caso de que el Gobierno español se abstuviera de acuerdo con el artículo III-300.1 de la Constitución Europea, (que significaría que no quedaría vinculado positivamente a la decisión adoptada), quedaría vinculado negativamente a la misma (art. III-300.1). Esto es, el Estado que se abstiene no está obligado a participar en la misión en cuestión decidida por el Consejo, pero no puede adoptar acciones que puedan entrar en conflicto con la misión acordada. Bien es cierto que la unanimidad está siempre presente en el procedimiento de toma de decisiones, pues aun en los casos en que una decisión pueda adoptarse por mayoría cualificada (de acuerdo con el apartado 2 del artículo III-300), un Estado miembro puede, oponiéndose a la adopción de la misma, conseguir que, finalmente, la adopción de la decisión en cuestión exija la unanimidad del Consejo Europeo (art. III-300.2 párrafo segundo), lo que significa que los Estados miembros pueden convertir en todo caso un procedimiento de adopción de acuerdos por mayoría cualificada en un procedimiento de adopción de acuerdos por unanimidad.

A mi juicio, las competencias tipo acordeón presentan el problema de que lo que se transfiere es la competencia de la competencia, con ciertas limitaciones. De manera que la Unión podría ampliar sus competencias hasta reducir a la mínima expresión la capacidad de actuación de los Estados miembros.

Por último no debe olvidarse la configuración de la financiación de la PESC de acuerdo con parámetros intergubernamentales, como prescribe el artículo III-313, lo que tiene un carácter excepcional, pues se trata de la única política de la Unión que regula de manera específica su vertiente financiera.

IV. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN²⁴

1. Tipo de competencia de acuerdo con el Título III de la Parte I

La política comercial común es la única política, en el marco de la acción exterior de la Unión, caracterizada como un ámbito de competencia exclusiva de acuerdo con el

²⁴ De entre la extensa bibliografía se ha tenido en cuenta: J. M. ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, *La política comercial del Mercado Común*, Madrid, 1992; P. BENAVIDES SALAS, P., *La política comercial común*, Madrid, 1986; C. JIMÉNEZ VERDEJO, «La política comercial común», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, 2005, págs. 1361 y sigs.; L. N. GONZÁLEZ ALONSO, *Política comercial y relaciones exteriores de la Unión Europea*, Madrid, 1998.

artículo I-13.1 e), desarrollado por los artículos III-314 y III-315. La naturaleza exclusiva de esta competencia había sido reconocida por el Tribunal de Justicia con fundamento en los artículos 131 a 134 del TCE que la Constitución Europea ha concentrado en los dos artículos antes citados, con el mismo contenido que los del TCE²⁵.

2. Objetivos

En la política comercial común, además de operar los objetivos genéricos de la acción exterior establecidos en el artículo III-292²⁶, por mandato expreso del artículo III-315.1 último inciso, el artículo III-134 ha desarrollado el concepto de *comercio libre y justo* al que se refiere el artículo I-3.4 de la Constitución que se concretaría en los objetivos de «contribuir, en el interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo», de acuerdo con el artículo III-314, que ha ampliado el artículo 131 del TCE²⁷.

La postulación del comercio libre que se hace en el artículo I-3.4 se compensa con otros objetivos que se contienen en el mismo precepto, como el de desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, así como con los principios específicos de la política comercial común contenidos en el artículo III-314, a que nos hemos referido antes.

3. Competencia atribuida

El instrumento fundamental para alcanzar dichos objetivos es el establecimiento de una unión aduanera que, a su vez, constituye un ámbito de competencia exclusivo (art. I-13.1. a y III-151). En este punto se observa cómo el intento sistematizador de

También, M.C. GONZÁLEZ RABANAL, «La política comercial común», en E. LINDE y otros, *Políticas de la Unión Europea*, Madrid, 2005, págs. 493 y sigs.; A. J. ADRIÁN ARNÁIZ y J. M. SÁNCHEZ FELIPE, «Política comercial común», en A. CALONGE, *Políticas comunitarias*, Valladolid, 2002, págs. 277 y sigs.; L.N. GONZÁLEZ ALONSO, «La política comercial común», en M. LÓPEZ ESCUDERO y J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Derecho comunitario material*, Madrid, 2000, págs. 412 y sigs. También M.C. GONZÁLEZ RABANAL, «Política comercial común», en este mismo número de la REDUE.

²⁵ Ver el Dictamen 1/75 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de noviembre de 1975, caso *Standard de gastos locales* y las SSTJ de 17 de octubre de 1995, asunto C-70/94, caso *Werner* y de 17 de octubre de 1995, asunto C-83/94, caso *Leifer*.

²⁶ A estos objetivos prestamos atención al tratar la Política Exterior y de Seguridad Común, a la que nos remitimos, por entender que es en este ámbito competencial en donde son plenamente aplicables.

²⁷ Dice así el artículo 131 del TCE en su primer párrafo: «Mediante el establecimiento entre sí de una unión aduanera, los Estados miembros se proponen contribuir, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias.»

la Constitución agrupando una serie de políticas bajo el epígrafe de la acción exterior de la Unión produce el efecto contrario. Lo correcto hubiera sido, a mi juicio, tratar conjuntamente la política comercial común y la unión aduanera, pues una y otra son inescindibles, ya que la unión aduanera, instrumento principal de la política comercial común es, en sí misma, una política exclusiva que se integra, a su vez, en el mercado interior. Sólo recordaremos en este lugar que el mercado interior, aunque se clasifica por el Tratado entre los ámbitos de competencia compartida (art. I-14.2 a), incluye ámbitos de competencia exclusiva, como es justamente el que nos ocupa.

En todo caso, la política comercial común se integraría por un conjunto de competencias que se deducen del apartado 1 del artículo III-315²⁸, a saber:

- aranceles comunes de la Unión;
- acuerdos arancelarios con terceros países;
- acuerdos comerciales relativos a los intercambios de mercancías y servicios;
- los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial;
- las inversiones extranjeras directas;
- uniformización de las medidas de liberalización del comercio;
- política de exportación;
- medidas de protección comercial, y entre ellas las que afectan al dumping y subvenciones.

Dicha relación debe entenderse como meramente enunciativa, sin carácter exhaustivo, como corresponde a un ámbito de competencia exclusiva y se deduce de la literalidad del apartado 1 del artículo III-315.

4. Las Instituciones, instrumentos jurídicos y procedimientos

El artículo III-315.2 establece que es la *ley europea* el instrumento mediante el que se adoptarán las medidas a que se refiere el artículo III-315.1, a que se ha hecho referencia anteriormente. En principio lejos de resultar objetable resulta cabal que el ejercicio de competencias de carácter exclusivo se exprese mediante ley europea. Sin embargo, en este punto se aprecia una contradicción notable en la medida en que la unión aduanera integre o no la política comercial común.

En efecto, la unión aduanera, objeto de regulación específica en el artículo III-151, prevé en su apartado 5 que será el Consejo el que adoptará, a propuesta de la Comisión, los reglamentos o decisiones europeos por los que se fijen los derechos del arancel aduanero común. Por otra parte, no cabe duda de que las que denomina el artículo III-315 «modificaciones arancelarias» se integrarían en la política arancelaria del artículo III-151, de manera que debemos resolver si dichas modificaciones arancelarias se deben llevar a cabo mediante los instrumentos del artículo III-151 o

²⁸ Estas mismas competencias se deducen de los artículos 132 y apartado 1 del artículo 133 del TCE.

los del artículo III-315.2, esto es, mediante reglamento o decisión o mediante ley europea.

Debe tenerse en cuenta que la circunstancia de que en el artículo III-151 se haga referencia a reglamentos y decisiones derivados de la Constitución tiene por objeto, justamente, la exclusión del Parlamento Europeo en la materia. Ha sido la unión aduanera una de las materias en que el Parlamento no ha avanzado.

La cuestión planteada es fruto de una deficiencia de la Constitución que debe resolverse tomando en consideración el principio de especialidad, en el sentido de que tanto el artículo III-314, como el artículo III-315.1, en la medida en que se refieran a competencias materiales relacionadas con la unión aduanera, se remiten en su totalidad al artículo III-151, aunque esta conclusión no se deduzca con la claridad que sería necesaria en el artículo III-315.

Cuestión similar pudiera plantearse en lo relativo a la cooperación aduanera a que se refiere de modo específico en el artículo III-152, que prevé en el ámbito de aplicación de la Constitución la ley europea o la ley marco europea para establecer las medidas que intensifiquen la cooperación aduanera entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión. Sin embargo, en este caso debe entenderse que no se produce solapamiento alguno en relación con la celebración de acuerdos arancelarios a que se refiere el artículo III-315 que, sin duda, hacen referencia a las relaciones con Estados terceros, como se deduce de la naturaleza de la política comercial común, que tiene, en todo caso, proyección hacia el exterior.

Además de los reglamentos, las decisiones (en el ámbito de la unión aduanera) y las leyes europeas, la Unión dispone del instrumento del *acuerdo internacional con terceros países u organizaciones internacionales* (art. III-315.3), de acuerdo con el artículo III-325, instrumento indispensable para el ejercicio de las competencias en la materia. Es en este punto donde han surgido ciertas dudas doctrinales, de acuerdo con el TCE, aunque no parecen justificadas en el caso de la política comercial común, pues se trata de una competencia exclusiva en el orden interno y externo. Pero, incluso, en un ámbito como éste, se puede advertir la excepcional operatividad de una técnica de carácter intergubernamental, cual es la exigencia de que el Consejo se pronuncie por unanimidad en varios ámbitos. Así, en determinadas circunstancias, en la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios, en el de las inversiones extranjeras directas, en el comercio de servicios culturales y audiovisuales y en el comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios.

Por lo que se refiere al procedimiento para suscribir tratados internacionales, competencia incluida en el ámbito de la política comercial común, rige el artículo III-325, con escasas singularidades, como la de que la Comisión llevará a cabo las negociaciones asistida por un comité especial. Debiendo señalarse que los acuerdos en materia de transportes deberán tener en cuenta lo previsto en los artículos 236 a 245, que integran la Sección 7 del Capítulo III del Título III, dedicado a los transportes.

5. La doble cláusula de no afectación del apartado 6 del artículo III-315

El apartado 6 del artículo III-315 ha incluido, lo que resulta del todo excepcional en el ámbito de una competencia de carácter exclusivo, una cláusula de exclusión, similar a la que prevé el artículo II-111.2 en el marco de los derechos fundamentales, según la que: «El ejercicio de las competencias atribuidas por el presente artículo en el ámbito de la política comercial común no afectará a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que la Constitución excluya dicha armonización».

Para entender esta cláusula debemos partir de que la política comercial común se caracteriza por el artículo I-13.1 e) como un ámbito de competencia exclusiva de la Unión Europea. Desde esta perspectiva hay que considerar que el ejercicio de la competencia, supone, en sí misma, limitación de las competencias de los Estados miembros. Así, el arancel aduanero común de la Unión excluye toda competencia de los Estados miembros en la materia. De modo que, dicha cláusula no operaría en el marco del ejercicio de la competencia resultado de la actuación de reglamentos y decisiones (en el marco de la unión aduanera, los artículos 314 y 315.1 en relación con el art. III-151) o de la Ley (apartado 2 del art. III-315 en relación con el apartado 1 del artículo III-315 y con el art. III-314), previstos como instrumentos de esta política. De ahí que surja la duda del sentido de las cláusulas.

A mi juicio, la comprensión de las citadas cláusulas del apartado 6 del artículo III-315 exige reducir su operatividad a los acuerdos internacionales a que se refiere el apartado 3 del artículo III-315. De modo que se estaría poniendo como límite a los acuerdos internacionales (debe entenderse fuera del marco de la competencia exclusiva) la delimitación de competencias preestablecida entre la Unión y los Estados miembros. Es decir, los acuerdos internacionales en la materia no pueden ser un instrumento para desvirtuar la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, que se deduce de los artículos I-11 a I-18 y de la Parte III, como efecto indirecto. Esto es, el ejercicio del conjunto de competencias de la política comercial común no puede por la vía de los acuerdos internacionales redefinir el sistema de competencias de la Unión, lo que coincide con la referencia que se hace en el punto segundo del párrafo segundo del apartado 3 del artículo III-315, que encomienda al Consejo y a la Comisión velar por que «los acuerdos negociados sean compatibles con políticas y normas internas de la Unión».

6. Conclusiones

La política comercial común se caracteriza por ser un ámbito de competencia exclusiva en que se inserta otra competencia exclusiva como es la unión aduanera (que se integra en el mercado interior). Por lo demás, se ha incorporado a la misma

una doble cláusula de no afectación que carece de sentido, porque presupone que la política comercial común es susceptible de invadir, por su propia naturaleza, otras competencias de la Unión. De tener sentido, dichas cláusulas deberían incorporarse en todas y cada una de las políticas, lo que, sin embargo, no ha sucedido.

V. ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y DE LA AYUDA HUMANITARIA²⁹

1. Tipo de competencia de acuerdo con el Título III de la Parte I

Los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria son ámbitos de competencia compartida, de acuerdo con el apartado 4 del artículo I-14, desarrollado por el Capítulo IV (artículos III-316 a III-321) del Título V «Acción exterior de la Unión» de la Parte III. Esta materia se regula en la actualidad en el Título XX «Cooperación al desarrollo» (arts. 177 a 181 del TCE) de la Parte tercera del TCE.

El apartado 4 del artículo I-14 configura una *competencia de naturaleza compartida en sentido estricto*, a diferencia de las que figuran en el apartado 2 del mismo artículo, en la medida en que el ejercicio de la competencia por la Unión no excluye en caso alguno el ejercicio de sus competencias por los Estados miembros en la misma materia, contradiciendo de modo claro la caracterización que hace la Constitución de las competencias compartidas en el artículo I-12.2 *in fine*. Así, en esta materia las competencias de la Unión y de los Estados miembros lejos de excluirse se complementan y refuerzan mutuamente, dice el artículo III-316.1.

2. Cooperación para el desarrollo. Objetivos y competencia atribuida

2.1. El objetivo específico de la cooperación para el desarrollo es la reducción de la pobreza que finalice en erradicación de la misma, de acuerdo con el párrafo segundo punto primero del apartado 1 del artículo III-316. Se ha establecido un objetivo en fases, a corto y medio plazo y a largo plazo.

²⁹ He tenido en cuenta, en particular: J. A. FUENTETAJA PASTOR, «Política comunitaria de cooperación al desarrollo», en E. LINDE y otros, *Políticas de la Unión Europea*, Madrid, 2005, págs. 815 y sigs.; L. N. GONZÁLEZ ALONSO, «La política comunitaria de cooperación al desarrollo», en M. LÓPEZ ESCUDERO y J. MARTÍN y PÉREZ NANCLARES, *Derecho comunitario material*, Madrid, 2000, págs. 439 y sigs.; A. Navarro González, «La política comunitaria de cooperación al desarrollo», en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 1, 1994, págs. 9 y sigs.; L. PERAL FERNÁNDEZ, «Cooperación al desarrollo y cooperación financiera y técnica con terceros países», en E. ÁLVAREZ y V. GARRIDO (dirs.), *Comentarios...*, cit, págs. 1395 y sigs. También J.A. FUENTETAJA PASTOR, «La cooperación al desarrollo de la Unión Europea», en este mismo número de la REDUE.

De acuerdo con el párrafo segundo, punto segundo, del apartado 1 del artículo III-316, los *objetivos* de la cooperación son *de naturaleza transversal limitada*³⁰. Esto es, deben tenerse en cuenta cuando se apliquen por la Unión las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo, a diferencia de los objetivos de naturaleza transversal de carácter general de los artículos III-116 a III-120, que son de aplicación a todas las políticas.

La política de cooperación al desarrollo se vincula también a los compromisos y objetivos de la Unión y de los Estados miembros en el marco de la Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales competentes en la materia, de acuerdo con el apartado 2 del artículo III-316.

2.2. Competencia atribuida. La Unión es competente para establecer dos tipos de programas, de acuerdo con los apartados 1 y 3 del artículo III-317, a saber: programas plurianuales de cooperación con países en desarrollo; y programas que tengan un enfoque temático, a cuyo efecto el Banco Europeo de Inversiones contribuirá de acuerdo con las previsiones financieras previamente fijadas³¹, *competencia* que es *de ejercicio obligatorio* por la Unión. Y, además, debe señalarse que el apartado 3 del artículo III-318 instituye una competencia de ejercicio obligatorio para la Unión y los Estados miembros que «cooperarán con los terceros países y con los organismos internacionales competentes».

Por otra parte, la Unión, de acuerdo con el apartado 2 del artículo III-317, puede celebrar acuerdos internacionales para alcanzar los objetivos específicos antes señalados, lo que constituye una *competencia facultativa*. En este caso, y en consecuencia con la naturaleza de competencia auténticamente compartida, la competencia de la Unión para suscribir acuerdos internacionales no excluye la competencia de los Estados miembros para, a su vez, suscribir acuerdos internacionales en la materia³².

La circunstancia de que las políticas de cooperación al desarrollo de los Estados miembros y de la Unión puedan coincidir en tiempo y espacio es determinante de la *competencia de la Unión para coordinar y concertar* sus políticas en todos los órdenes, incluido el internacional³³, con las de los Estados miembros, de acuerdo con el artículo III-318.

Que la política de cooperación de la Unión se establezca mediante leyes europeas o leyes marco europeas o mediante la celebración de acuerdos con terceros Estados o con organizaciones internacionales (art. III-317.2 párrafo primero) exige plantear-

³⁰ Diferenciamos así los objetivos plenamente transversales (medio ambiente y protección de los consumidores) de los objetivos en este marco que irradian sus efectos en relación con las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo. Esta caracterización tiene su origen en el artículo 178 del TCE.

³¹ La colaboración del Banco Europeo de Inversiones está prevista en el apartado 2 del artículo 179 del TCE.

³² El artículo 181 del TCE contiene las mismas previsiones.

³³ El artículo 180 del TCE contiene las mismas previsiones.

se los límites de dichas leyes y acuerdos. Resulta claro, pues así se deduce expresamente del párrafo segundo del artículo III-317, que la celebración por la Unión de acuerdos internacionales no puede limitar las competencias de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos. Ahora bien, ¿puede la ley europea o la ley marco europea instrumentar la complementariedad, la coordinación, la concertación y la cooperación? Las conclusiones a las que lleguemos dependerán de lo que entendamos por «política de cooperación al desarrollo». Esto es, si por tal entendemos o no incluidas no ya las políticas de cooperación al desarrollo de los Estados miembros, que deben quedar excluidas, sino las técnicas antes referidas (complementariedad, etc.) que operarían sobre las políticas nacionales de cooperación. De modo que, cuando se dice en el artículo III-318 que la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas de cooperación al desarrollo, sin indicar cuál es el instrumento jurídico para llevar a cabo dicha coordinación, las opciones serían tres. Una primera, que la ley europea, o la ley marco europea, fuera un instrumento de coordinación, habida cuenta de que podría entenderse como una manifestación más del artículo III-317. Otra segunda posibilidad sería que la coordinación se llevara a cabo en el seno de la Unión, con instrumentos livianos, como las recomendaciones e incluso mediante resoluciones del Consejo. Ahora bien, cabe también interpretar que al habilitarse a la Comisión para que adopte cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación (art. III-318.2), aunque dicha habilitación no se conectara con la competencia de la Comisión para proponer leyes europeas o leyes marco europeas, estaría permitiendo la activación del artículo I-18, esto es, la cláusula de flexibilidad.

La circunstancia de que se prevean leyes marco pudiera ser indicativo de que éste sería el instrumento idóneo para la colaboración entre la Unión y los Estados. Pero, como es sabido, la referencia a ley europea o ley marco europea no es especialmente significativa, pudiendo observarse que la doble referencia a la ley europea y a la ley marco europea se suele producir de modo mecánico en el texto de la Constitución. No obstante, entiendo que debe interpretarse que la naturaleza de competencia compartida en sentido estricto que tiene la cooperación para el desarrollo debe conducir a la conclusión de que la ley marco sería el instrumento idóneo para instrumentar la colaboración de la Unión y los Estados miembros en esta materia, ya que la ley marco, como antes la directiva, son considerados, en sí mismos, como los instrumentos normativos idóneos para instrumentar la compartición de competencias.

2.3. Conclusión. El carácter de competencia compartida en sentido estricto que tiene la cooperación al desarrollo se evidencia por la compatibilidad de la cooperación de la Unión y de los Estados miembros con terceros Estados o con organizaciones competentes en la materia, en el marco de las respectivas competencias. Si bien, es evidente que las técnicas de coordinación debieran tener lugar para evitar contradicciones que, en caso de producirse, serían contrarias a los objetivos del artículo III-292. De manera que en relación con esta competencia no sería operativa la cláusula contenida en el apartado 2 del artículo I-12 *in fine*.

Por otra parte, tal y como se establece en el apartado 1 del artículo III-316, la competencia de la Unión y la de los Estados miembros se podría calificar como complementaria³⁴, tal y como la caracteriza el artículo 177 del TCE.

Además, en esta materia se advierten competencias de coordinación, cooperación y concertación, tal y como se establece en el artículo III-318.

Nos encontramos, por tanto, ante un ámbito que incluye un conjunto de competencias de variada naturaleza relacional y material que no deben excluir en caso alguno el ejercicio por los Estados miembros de sus competencias para la realización de los objetivos de la cooperación al desarrollo, que son comunes a la Unión y a los Estados miembros.

En esta materia pueden tener lugar tensiones y conflictos de difícil solución entre la Unión y los Estados miembros como resultado de la actuación por la Unión de sus competencias en materia de coordinación, cooperación y concertación. Si bien, como antes decía, la actuación de dichas competencias no puede suponer, finalmente, la exclusión de las competencias de los Estados miembros.

3. La ayuda humanitaria. Objetivos y competencia atribuida³⁵

3.1. La Constitución no atribuye, en el artículo III-321, objetivos específicos a la ayuda humanitaria, sino que se remite el apartado 1 de dicho artículo a los objetivos y principios de la acción exterior de la Unión, a que se refiere el artículo III-292, a que antes prestamos atención.

3.2. Por lo que se refiere a las competencias materiales que se atribuyen a la Unión, los apartados 1 y 2 del artículo III-321 indican los parámetros en los que debe producirse las acciones de ayuda humanitaria: A) Las acciones humanitarias deben tener por objeto casos concretos, de manera que no cabe la acción humanitaria inconcreta o difuminada; B) Las acciones humanitarias pueden tener lugar por causa de catástrofes naturales o de origen humano; C) Las acciones humanitarias tienen como destinatarios a las poblaciones víctimas de las citadas catástrofes; D) Las acciones humanitarias pueden consistir en prestar asistencia, socorro y protección a las poblaciones víctimas de las catástrofes; E) Además, las acciones humanitarias deben llevarse a cabo de acuerdo con los principios del Derecho internacional y con los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación. La ley o ley marco europea establecerá el «marco» en que se realizará la ayuda humanitaria, lo que presupone, además de un posible desarrollo reglamentario posterior, que la adopción de las concretas acciones humanitarias se adopten mediante decisión europea.

³⁴ También se hace referencia expresa a la complementariedad en el apartado 1 del artículo III-318.

³⁵ Ver sobre este tema por todos B. PÉREZ DE LAS HERAS, «La ayuda humanitaria de la Unión Europea», en este mismo número de la REDUE.

Pero, lo relevante, a los efectos que nos ocupan, es que la Constitución prevé expresamente en el último punto del apartado 1 del artículo III-321 la *compatibilidad de la ayuda humanitaria de la Unión con la de los Estados miembros*, lo que es coherente con lo dispuesto en el artículo I-14.4. Dicha compatibilidad se extiende a la competencia de la Unión para suscribir tratados internacionales con terceros países y con organizaciones internacionales competentes en la materia, competencia compatible con la de los Estados miembros en el mismo sentido (apartado 4 del artículo III-321). Se trataría, por tanto, de una *competencia compartida en sentido estricto*, de acuerdo con lo previsto en el artículo I-14.4, que excepciona lo dispuesto en el artículo I-12.2 *in fine*.

La circunstancia de que tanto la Unión como los Estados miembros sean competentes para prestar ayuda humanitaria ha determinado que se prevea por la Constitución la posibilidad de que se coordinen las acciones de una y otros, para incrementar la complementariedad y eficacia de unas y otras acciones (art. III-321.6). Ahora bien, no se especifica el instrumento jurídico mediante el que debe llevarse a cabo dicha coordinación, lo que exigirá la aplicación del artículo I-38, aunque la atribución a la Unión del instrumento jurídico de la ley marco para determinar el «marco de las acciones de ayuda humanitaria» podría permitir la utilización de dicho instrumento jurídico para la coordinación de las acciones de la Unión y los Estados miembros.

Por otra parte se prevé expresamente que la Unión vele porque sus acciones humanitarias estén coordinadas y sean coherentes con las que lleven a cabo las organizaciones y organismos internacionales, lo que debe tener como cauce jurídico los acuerdos internacionales que puede suscribir con los mismos (art. III-321. 7 y 5)

Finalmente, de acuerdo con el apartado 5 del artículo III-321, se incluye como *competencia de ejercicio obligatorio* por la Unión la creación del que denomina «Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria», concebido para los jóvenes europeos, cuyos perfiles deberá establecer la ley europea que regule su Estatuto y normas de funcionamiento.

VI. COOPERACIÓN ECONÓMICA, FINANCIERA Y TÉCNICA CON TERCEROS PAÍSES (ART. III-319)

La Constitución ha individualizado una manifestación de la cooperación para el desarrollo, a la que ha denominado «cooperación económica, financiera y técnica con terceros Estados» en su artículo III-319. En definitiva, se ha querido especificar de modo claro que dicha versión de la cooperación es posible, evitando la exigencia de interpretar extensivamente los artículos III-316 a III-318. Hay que señalar que el Tratado de Niza añadió el artículo 181 A, que con ligeras modificaciones se corresponde al artículo III-319.

La única diferencia relevante que se aprecia en relación con la regulación de la cooperación para el desarrollo es, de acuerdo con el artículo III-320, la posibilidad

de que el Consejo, a propuesta de la Comisión, pueda adoptar decisiones derivadas directamente de la Constitución, en casos de urgencia, motivados por la situación que atravesase el tercer país beneficiario de la ayuda.

Por lo demás, las conclusiones que hemos alcanzado en lo relativo a la cooperación al desarrollo son plenamente aplicables a esta modalidad de cooperación.

VII. LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES CUANDO DICHA CELEBRACIÓN ESTÉ PREVISTA EN UN ACTO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN, CUANDO SEA NECESARIA PARA PERMITIRLE EJERCER SU COMPETENCIA INTERNA O EN LA MEDIDA EN QUE PUEDA AFECTAR A NORMAS COMUNES O ALTERAR EL ALCANCE DE LAS MISMAS³⁶

De acuerdo con el artículo I-13.2 se ha configurado como ámbito de competencia exclusiva la celebración de acuerdos internacionales en tres supuestos, a saber:

a) cuando la celebración de tratados esté prevista en un acto legislativo de la Unión;

b) cuando la celebración de tratados sea necesaria para permitir a la Unión ejercer su competencia interna;

c) cuando la celebración de tratados pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

Por otra parte el Capítulo VI (arts. III-323 a III-326) del Título V de la Parte III está dedicado a los «Acuerdos internacionales». Y, a lo largo de la Constitución, se atribuye implícita o expresamente a la Unión y a los Estados miembros la competencia para suscribir tratados internacionales, y se hacen referencias a la participación o colaboración con organizaciones internacionales.

De manera que aunque las referencias a los acuerdos internacionales figuren en diferentes Partes de la Constitución, trataremos de sistematizar ese conjunto de menciones.

1. La celebración de tratados internacionales en los ámbitos de competencia exclusiva

La primera cuestión que debiera plantearse es si la competencia para suscribir tratados internacionales debe considerarse incluida en los ámbitos de competencia exclusiva, al margen de lo previsto en el artículo I-13.

³⁶ Vid. F. JIMÉNEZ GARCÍA, «Los acuerdos internacionales de la UE y el test democrático de la Declaración de Laeken: la encrucijada convencional y las expectativas de los ciudadanos» en este mismo número de la REDUE y la bibliografía que en el mismo se cita, y «La Unión Europea y los acuerdos internacionales ¿más acordes que desacuerdos en la Constitución para Europa», en E. ÁLVAREZ y V. GARRIDO (dirs.), *Comentarios.....* cit, págs. 1423 y sigs.

Por lo que se refiere a la unión aduanera, dada la naturaleza de esta competencia («los derechos del arancel aduanero común»), no parece dudoso que la Unión puede adoptar acuerdos aduaneros con terceros países o con otras organizaciones internacionales y que dichos tratados, en la medida en que afectan a los derechos del arancel aduanero común, se incluirían en el ámbito de dicha competencia. De manera que la ausencia de referencias expresas a la competencia exterior de la Unión en esta materia debe resolverse en el sentido de que la caracterización de la unión aduanera como ámbito de competencia exclusiva, supone la atracción de toda competencia en la materia y, por tanto, de la competencia para suscribir tratados internacionales que afecten a dicho ámbito. Esta conclusión es aplicable, por las mismas razones, a los ámbitos de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior y la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común. Por su parte, la política comercial común incluye, por su propia naturaleza, la competencia para suscribir acuerdos internacionales, con algunas particularidades en relación con el procedimiento ordinario para concluirlos previsto en el artículo III-325.

Sin embargo, la conclusión anterior no sería válida para la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro. Bien es cierto que el artículo III-326 ha previsto expresamente en su apartado 1 la posibilidad de que la Unión suscriba acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el euro en relación con las monedas de terceros Estados. Y, por otra parte, se prevé que la Unión pueda negociar acuerdos «referentes al régimen monetario o cambiario con uno o varios terceros Estados u organizaciones internacionales». Pero, inmediatamente después, se reconoce a los Estados miembros la posibilidad de «negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos». El reconocimiento de dichas competencias en los Estados miembros no se limita a los Estados miembros acogidos a una excepción, sino que se refiere a todos los Estados miembros, sin excepción. Esta apreciación viene corroborada por el artículo III-196 en sus apartados 1 y 2 que aborda la exigencia de que se adopten posiciones comunes o medidas adecuadas por el Consejo, respectivamente sobre cuestiones que revistan especial interés para la UEM ante instituciones y conferencias financieras internacionales, o para contar con una representación única ante las mismas. El Consejo adoptará las posiciones o medidas que proceda, previa consulta al Banco Central Europeo, por mayoría cualificada.

Así, puede concluirse que la competencia para suscribir tratados internacionales por la Unión en el marco de la política monetaria de los Estados que han adoptado el euro es, en principio, limitada, debido a causas fundamentalmente externas de variada naturaleza³⁷. Aunque se ha previsto la posibilidad de limitar, que no suprimir, la

³⁷ No cabe duda de que en algunas instituciones y organizaciones internacionales no está prevista la participación de organizaciones internacionales, lo que dificulta la sustitución de los Estados miembros por la Unión. Y de otra parte, muy probablemente a los intereses de la Unión no convenga la mera sustitución de los Estados por la Unión si la misma supone una pérdida de peso en las citadas instituciones y organizaciones internacionales.

competencia de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos.

De manera que en los ámbitos de competencia exclusiva, la competencia para suscribir acuerdos internacionales estaría implícita, salvo en lo relativo a la política monetaria de los Estados cuya moneda es el euro.

2. La celebración de tratados previstos en actos legislativos

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo I-13.2, la celebración de tratados internacionales sería una competencia exclusiva en determinados casos. Pudiendo anticiparse que de acuerdo con el apartado 2 del artículo I-13, a diferencia de lo dispuesto en el apartado 1 del mismo artículo, no se estarían configurando ámbitos materiales de competencia exclusiva sino indicando supuestos en los que una competencia no exclusiva puede convertirse en competencia exclusiva, o *procedimiento para la conversión de competencias no exclusivas en competencias exclusivas*.

En efecto, el apartado 2 del artículo I-13 se refiere a tres procedimientos mediante los que la Unión puede atribuirse una competencia exclusiva. En primer lugar, la circunstancia de que un acto legislativo (ley o ley marco europea) prevea la celebración de un tratado internacional sobre una determinada materia convierte el ejercicio de la competencia en exclusiva. De manera que los Estados miembros tendrán prohibido suscribir tratados internacionales en la materia en cuestión.

El precepto no pone límites o condiciones a dicha conversión y el artículo III-323, que encabeza el capítulo dedicado a los acuerdos internacionales, donde el apartado 2 del artículo I-13 dice «actos legislativos» lo sustituye por «acto jurídicamente vinculante» concepto que va más allá de las leyes y leyes marco europeas, que integran la categoría de actos legislativos, alcanzando a los reglamentos y las decisiones europeas, de acuerdo con el artículo I-33 de la Constitución. Por otro lado, el citado precepto III-323, que no califica la competencia de la Unión, condiciona el ejercicio de la misma a la necesidad de alcanzar, «en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en la Constitución». Pero, pese a las coincidencias, la discrepancia antes señalada sobre el ámbito de aplicación es de enorme relevancia y dificulta considerar al apartado 1 del artículo III-323 como un desarrollo del apartado 2 del artículo I-13³⁸.

Así, la competencia del artículo III-323.1 (celebración de tratados previstos en actos jurídicamente vinculantes) sería más amplia que la que figura en el artículo I-13.2 (celebración de tratados previstos en un acto legislativo de la Unión). Ni siquiera es posible en este caso recurrir al TCE como precedente porque el artículo

³⁸ Vid. J. Díez-Hochleitner, «El sistema competencial comunitario ante la CIG'04: Los trabajos de la Convención», en J. Liñan Noguerras (dir), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, 2003, págs. 70 y sigs.

307 del TCE no prevé esta posibilidad. El artículo III-323 en su apartado 2 sigue diciendo que los tratados celebrados de acuerdo con el apartado primero del mismo artículo vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros, afirmación del todo innecesaria, pero no hace referencia a que tales tratados sean manifestación de una competencia exclusiva. Sin embargo sí serían manifestación de una competencia exclusiva los tratados del artículo I-13.2, lo que serviría para diferenciarlos.

De modo que, de acuerdo con el apartado 2 del artículo I-13, sea cual sea el carácter del ámbito competencial, cuando una ley o ley marco europea prevea la celebración de un tratado internacional sobre una determinada materia, se constituye un ámbito de competencia exclusiva sobre la misma en el plano exterior, del que quedarían excluidos los Estados miembros. Así, la atribución de competencia exclusiva sobre una materia no tendría su origen directo en la Constitución, como en el caso de las demás competencias exclusivas, sino en la ley o ley marco europea.

Lo que resulta relevante es que los tratados internacionales suscritos por la Unión, por una parte excluyen la competencia de los Estados miembros, y por otra parte les vinculan. De modo que el ejercicio de esta competencia puede incidir en las competencias internas de los Estados miembros sin que la Constitución haya previsto, con carácter general, límites específicos a la competencia de la Unión, lo que sin duda será una fuente de conflictos considerable.

3. La celebración de tratados necesarios para el ejercicio de una competencia interna³⁹

De acuerdo con el principio de atribución el ejercicio de la competencia para suscribir tratados internacionales exige que la competencia en cuestión, salvo cuando se trate de un ámbito competencia exclusiva, figure como atribuida a la Unión. Esta razón justificaría, precisamente, la excepción a que se refiere uno de los supuestos del apartado 2 del artículo I-13, esto es, que sea necesario celebrar acuerdos internacionales para ejercer la Unión su competencia interna. De manera que (sin necesidad de expresa referencia a la competencia para celebrar acuerdos internacionales a lo largo del texto constitucional), si el ejercicio de una competencia atribuida a la Unión exige celebrar acuerdos internacionales dicha competencia se convertiría en exclusiva. Es decir, que la competencia en la materia en cuestión excluiría a la de los Estados miembros.

³⁹ Antecedente de este precepto son las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 31 de marzo de 1971, caso *AETR*, y de 14 de julio de 1976, caso *Kramer* y en los Dictámenes del citado Tribunal 1/76, 2/91 y 1/94. Ver sobre este extremo B. SÁNCHEZ RAMOS, *La Unión Europea y las relaciones diplomáticas*, Valencia, 2004, págs. 42 y sigs. y la bibliografía que se cita.

Teniendo en cuenta los problemas que lleva consigo la determinación competencial en la Constitución⁴⁰, parece que hubiera sido necesaria una regulación más extensa y clara. Entre los problemas que generaría esta competencia puede mencionarse el de los efectos que producirían dichos tratados sobre los tratados celebrados previamente por los Estados miembros en la materia. El único precepto similar del texto constitucional es el dedicado a los efectos de la Constitución sobre tratados celebrados por los Estados miembros es el III-435 y, aunque dicho precepto no es de aplicación al caso que planteamos, pudieran ser de aplicación los principios que del mismo se deducen. Así, de una parte, el principio de la no afectación de los tratados celebrados por los Estados miembros con anterioridad a la fecha de celebración (o de inicio de negociaciones) del tratado celebrado por la Unión en virtud del artículo II-13.2. Y, de otra parte, el compromiso de los Estados miembros de eliminar las incompatibilidades de los tratados celebrados con anterioridad con los tratados suscritos en virtud del artículo I-13.2. Sin embargo, la solución que apuntamos atenuaría los efectos de considerar dicha competencia como exclusiva.

Otro de los problemas que presenta el entendimiento del apartado 2 del artículo I-13 es que en virtud del mismo no puede excluirse ámbito alguno de competencia, salvo que la Constitución en algún supuesto excluya o matice la aplicación de dicho precepto. De manera que no debe pensarse que los ámbitos idóneos para la aplicación del mismo fueran los ámbitos de competencia compartida que, por otra parte, son susceptibles de convertirse en ámbitos de competencia exclusiva. El precepto es aplicable a cualquier tipo de competencia, salvo exclusión o modulación expresa de la Constitución.

3.1. Las referencias expresas de la Constitución a la competencia para celebrar tratados

Las previsiones que se hacen en el apartado 2 del artículo III-157 son uno de los pocos casos en que la aplicación del apartado 2 del artículo I-13 parece idónea. Así, se atribuye a la Unión la facultad de realizar el objetivo de la libre circulación de capitales entre Estados miembros y terceros países. De manera que el ejercicio de la competencia atribuida exigiría, entre otras medidas, celebrar acuerdos internacionales. Lo mismo puede decirse de la competencia que se atribuye a la Unión para: cooperar con terceros países para fomentar proyectos de interés común y garantizar la interoperabilidad de las redes (art. III-247.4); promover la cooperación en materia de investigación, desarrollo tecnológico y demostración de la Unión con los terceros países y las organizaciones internacionales (art. III-249 b); adoptar medidas para la gestión de fronteras exteriores (III-265. 2d); asociarse y cooperar con terceros países

⁴⁰ Me remito a mi trabajo, en curso de publicación, *El sistema de competencias de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*.

para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal (art. III-266.2g); celebrar acuerdos con terceros países para la readmisión de sus nacionales (art. III-267.3, con las limitaciones del apartado 5 del mismo artículo); recoger, almacenar, tratar y analizar e intercambiar información con terceros países (art. III-276.2 a); cooperar en todos los ámbitos de las relaciones internacionales (art. III-292.2); celebrar de acuerdos en el ámbito de la política exterior (art. III-303); y la cooperación para el desarrollo (art. III-317. 1 y 2).

En todos los casos que hemos referido el ejercicio de la competencia atribuida exige o puede exigir la competencia para celebrar acuerdos internacionales. Pero, de conformidad con el artículo I-13.2 no sería necesaria la atribución expresa de una competencia cuyo ejercicio se vincule al ejercicio de la competencia para celebrar tratados internacionales. El requisito previsto en el citado artículo es que el ejercicio de la competencia atribuida exija la celebración de tratados internacionales.

3.2. La atribución expresa de la Constitución para suscribir tratados a la Unión y a los Estados miembros

En otros casos la Constitución atribuye la competencia para suscribir tratados internacionales a la Unión y también a los Estados miembros. Así, por ejemplo: en materia de salud pública (art. III-278); en medio ambiente (art. III-233. 1d y 4); en la cultura (art. III-280.3); en educación y deporte (art. III-282.2); en formación profesional (art. 283.2); en cooperación con terceros Estados (art. III-318.3 y III-319.3); en cooperación económica (art. III-319); y ayuda humanitaria (art. III-321.4). De modo que en estos casos en que se reconocen expresamente las competencias concurrentes en la misma materia a la Unión y a los Estados miembros no sería aplicable el apartado I-13.2. Sin embargo, en estos casos la Constitución no prevé de modo expreso la coordinación de las acciones de la Unión y los Estados miembros, imprevisión que resulta difícil suplir. ¿Acaso se podría aplicar en estos casos con carácter subsidiario el artículo I-13.2 transformando la competencia concurrente en competencia exclusiva?

3.3. La asociación de la Unión con los países y territorios de ultramar

Debe mencionarse como un sistema singular de asociación internacional la que tiene lugar con los países y territorios de ultramar, esto es con países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. Resulta obvio que se ha atribuido a la Unión una competencia de carácter exclusivo para regular las relaciones con dichos países y territorios, con implicaciones para todos los Estados miembros. Así, se han establecido una serie de objetivos que suponen límites positivos y negativos para el ejercicio de la competencia (apartado 2 del artículo III-286 y III-287), y se han establecido precep-

tos de directa aplicación junto con modulaciones y excepciones (arts. III-288 a III-291) que limitan igualmente la competencia atribuida.

4. La celebración de tratados en la medida en que puedan afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas

El tercero de los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo I-13 es coincidente con uno de los supuestos del artículo III-323.1 y en ambos, en su literalidad, está ausente la claridad que debiera. En principio, la utilización del concepto de «norma común» no parece muy acertada porque no se corresponde a ninguna de las categorías normativas de los artículos I-33 a I-39, de los que tan sólo se deduciría la existencia de dos tipos de actos de la Unión: actos obligatorios para sus destinatarios; y actos no vinculantes para sus destinatarios.

La referencia a normas comunes se podría reconducir a las normas dictadas en el marco de las políticas comunes. Pero, la utilización del concepto de política común, que en el TCE podría tener el significado de una mayor intensidad de la atribución competencial⁴¹ (con independencia de que tal caracterización sea discutible en el ámbito del TCE), a partir de la Constitución carece de sentido, al haberse categorizado los distintos tipos de políticas de acuerdo con otros parámetros.

A mi juicio las menciones a políticas comunes son una reminiscencia, una herencia del TCE a la que no puede atribuirse un significado unívoco, como resulta de la circunstancia de que se aplique esta denominación en tres casos: a un ámbito de competencia exclusiva, como la política comercial común; a un ámbito de competencia compartida, como la política de transportes; y a la política común de seguridad y defensa que integra una categoría singular. No obstante, a mi juicio, en el último de los casos, como veremos, la referencia a política común puede estar provista de significado. De manera que normas comunes pueden ser cualesquiera normas constitucionales, con independencia de que se produzcan en los distintos ámbitos a los que se refiere la Constitución en los artículos I-11 y siguientes.

Pero, la deficiencia del precepto tiene mayor alcance. Obsérvese que el mismo dice que la Unión dispondrá de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional «en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas». Y lo expresado carece de sentido. Permítase aplicar al caso ese dicho español «poner el carro antes que los bueyes», para significar que el orden no es el correcto. ¿Cómo se va a atribuir una competencia por si se da la circunstancia de que su utilización pudiera afectar a normas comunes? A mi juicio, se podría interpretar este precepto, invirtiendo sus prescripciones del modo siguiente:

⁴¹ Ver por todos J. BOULOUIS, «Sur la notion de politique commune et ses implications juridiques», en AAVV, *Structures et dimensions des politiques communautaires*, Nomos, Baden-Baden, 1998, pág. 217 y sigs.

La Unión tendría una competencia exclusiva para celebrar tratados internacionales en relación con todas las competencias que le atribuye la Constitución, con independencia de que se haga en el texto constitucional una atribución expresa de la misma. En otro caso, no alcanzo a comprender el tercero de los supuestos a los que se refiere el apartado 2 del artículo I-13.

VIII. LAS RELACIONES DE LA UNIÓN CON LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La Constitución Europea contiene dos diferentes tipos de habilitaciones a la Unión en relación con las organizaciones internacionales⁴². Por una parte, ordena a la Unión, *competencia de ejercicio obligatorio*, que establezca (establecerá) todo tipo de cooperación, es decir, colaboración ilimitada con los órganos de cuatro organizaciones internacionales: las Naciones Unidas y sus organismos especializados; el Consejo de Europa; la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Esto que prevé la Constitución Europea en el apartado 1 del artículo III-327 es transposición de lo que disponen los artículos 302, 303 y 304 del TCE⁴³. No obstante, se aprecia como diferencia más notable que así como el TCE atribuye a la Comisión la competencia exclusiva para asegurar o mantener relaciones con las Naciones Unidas, organizaciones especializadas y demás organizaciones internacionales, la Constitución Europea se refiere en todo caso a la Unión y atribuye la competencia al Ministro de Asuntos Exteriores y a la Comisión.

Por otra parte, y en relación con las demás organizaciones internacionales, la Unión mantendrá relaciones apropiadas, *competencia de carácter obligatorio*, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1, párrafo segundo, del artículo III-327. Es decir, en unos casos, la UE tiene que cooperar necesariamente, mientras que en otros casos la UE podrá calibrar sus relaciones dependiendo de las circunstancias e intereses en juego.

La Constitución, como el TCE, autoriza a la Unión para establecer relaciones de cooperación o relaciones apropiadas, según los casos, con organizaciones internacionales. Debe observarse que, sin embargo, no se prevé la incorporación de la Unión a las citadas organizaciones internacionales que, por otra parte, tan sólo prevén como miembros a los Estados nación.

En principio, el ejercicio de la referida competencia por la Unión no interfiere las competencias de los Estados miembros, tanto en lo que concierne a su pertenencia a dichas organizaciones internacionales, como a la posibilidad eventual de ex-

⁴² Vid. A. PASTOR PALOMAR, «Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión. La cláusula de solidaridad y su aplicación», en E. ÁLVAREZ y V. GARRIDO, *Comentarios...* cit, págs. 1481 y sigs.

⁴³ Con la excepción de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

cluirse de las mismas. Y esto porque de los principios consagrados en el apartado 2 del artículo I-5 de la Constitución pudieran derivarse obligaciones de hacer o no hacer, que pudieran contradecir el ejercicio de competencias propias de los Estados miembros. En caso alguno podría aplicarse a esta competencia la cláusula residual del artículo I-14.1, en el sentido de que no puede caracterizarse esta competencia como compartida, sino que estaríamos ante una *competencia de ejercicio obligatorio y complementario* de la Unión, pues la competencia de la Unión, en caso alguno puede entenderse que desplace la competencia de los Estados miembros para mantener relaciones con organizaciones internacionales.

IX. APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD⁴⁴ Y SUS DIFERENCIAS CON LA CLÁUSULA DE DEFENSA MUTUA

La cláusula de solidaridad, que se regula en los artículos I-43 y III-329, no tiene precedentes en los Tratados vigentes⁴⁵.

La aplicación de dicha cláusula se condiciona a la concurrencia de dos circunstancias. Por un lado la aplicación de la cláusula está prevista para cuando «un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano» (arts. I-43.1 y III-329.1). Y, por otra parte, dicha cláusula sólo puede aplicarse a petición de las autoridades políticas de cada Estado miembro (arts. I-43.1 y III-329.1).

Los objetivos de la aplicación de la cláusula se especifican en el artículo I-43, esto es: *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, en caso de ataque terrorista; y *prestar asistencia* a un Estado miembro en el territorio de éste, en caso de catástrofe natural o de origen humano (art. I-43 l. a y b). De manera que no puede confundirse la cláusula de solidaridad con la cláusula de defensa mutua del artículo I-41.7 que se circunscribe a las agresiones de naturaleza militar⁴⁶.

Aquí nos interesa determinar la naturaleza de la competencia que se atribuye a la Unión. Lo cierto es que se aprecian algunas contradicciones entre la regulación de

⁴⁴ Sobre este tema A. PASTOR PALOMAR, «Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión. La cláusula de solidaridad y su aplicación», en *Comentarios a la Constitución Europea* (dirs., E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL.), Vol. III, Tirant lo blanch, págs. 1510 y sigs.; C. RAMÓN CHORNET, «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo, en el Tratado constitucional de la Unión Europea», en C. RAMÓN CHORNET, *La política...* cit, págs. 113 y sigs. y la bibliografía que cita. También A. PASTOR PALOMAR, «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», en este mismo número de la REDUE.

⁴⁵ La única referencia explícita a la solidaridad entre los Estados miembros tiene lugar en el artículo 2 del TCE, del que resultaría difícil deducir dicha cláusula.

⁴⁶ Puede verse como contrario a este criterio A. PASTOR PALOMAR, ob. cit., pág. 1516.

los artículos I-43 y III-329. En efecto, obsérvese que el artículo I-43 establece una clara diferenciación entre los supuestos en que la competencia de la Unión consiste en *prestar asistencia*, que exige la solicitud de las autoridades políticas del Estado concernido (ataque terrorista o catástrofe natural y de origen humano), y las competencias de la Unión consistentes en *prevenir* la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros y *proteger* las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas, que del tenor literal del precepto, no exigirían la solicitud de las autoridades de los Estados miembros concernidos.

La contradicción entre los preceptos I-43 y III-329 es evidente por la circunstancia de que el artículo III-329 sólo contempla la aplicación de la cláusula de solidaridad para los casos de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano, a solicitud de las autoridades políticas del Estado concernido. Si nos centramos en lo dispuesto en el artículo III-329 llegaremos a la conclusión de que la competencia genérica de la Unión sería de carácter intergubernamental. La solicitud de las autoridades se dirige a la Comisión y al Ministro de Asuntos Exteriores que deben elaborar una propuesta conjunta dirigida al Consejo que adoptará, en su caso, la *decisión* que corresponda por mayoría cualificada (I-23.3). Ahora bien, si la activación de la cláusula de solidaridad tiene repercusiones en el ámbito de la defensa el Consejo de Ministros se pronunciará por unanimidad (art. III-329.2 en relación con art. III-300). De modo que estaríamos ante una *competencia específica ejercitable a instancias del Estado miembro concernido, de carácter asistencial* que puede exigir la movilización de cuantos instrumentos sean necesarios, inclusive los militares, que los Estados pongan a disposición de la Unión. La índole de la competencia justifica la prevista asistencia tanto del Comité Político y de Seguridad como del comité del artículo III-261, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Nada dice la Constitución sobre el momento en que debe finalizar la ejecución de la decisión asistencial, pero resulta obvio que, (además de que la decisión en cuestión puede y debe establecer los límites, entre ellos los temporales, de la aplicación de la cláusula) de la misma manera que las autoridades políticas pueden pedir la actuación de la cláusula deben poder decidir la cesación de la aplicación de la misma.

Ahora bien, como antes decía, el artículo I-43, además de la competencia de la Unión consistente en *prestar asistencia*, se refiere a competencias de *prevención* y *protección* cuyo ejercicio no se vincula a la petición de las autoridades políticas de los Estados miembros. Es más, el apartado 2 del artículo I-43 se remite, para la aplicación de dichas competencias, a las modalidades de aplicación del artículo III-329, lo que hace posible la interpretación consistente en que la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores puedan proponer decisiones que definan las modalidades de prevención y protección a que se refiere el artículo I.43.1 a) en sus dos primeros apartados. Y debe tenerse en cuenta que salvo en el caso de que la decisión afectara al ámbito de la defensa, el Consejo podría adoptar decisiones por mayoría cualificada. Estaríamos ante una *competencia facultativa* que podría ser actuada de modo autónomo por la Unión.

Pero puede alcanzarse también la conclusión de que los preceptos que regulan esta materia, uno en la Parte primera (art. I-43) y otro en la Parte tercera (art. III-329) presentan deficiencias. Así, los dos primeros apartados del apartado 1.a) del artículo I-43 no formarían parte, propiamente, de la cláusula de solidaridad pues la actuación de ésta, en todo caso, debe requerir la petición de las autoridades de los Estados miembros, y de la misma manera el cese de la aplicación de la cláusula debe ser el resultado de la solicitud de los Estados miembros. De manera que las competencias consistentes en prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros, o la protección de las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas, serían competencias añadidas que será necesario precisar.

Las decisiones a que se refiere la cláusula de solidaridad, pueden presentar problemas difíciles de prever ¿Pueden modificar el sistema competencial en el interno de los Estados miembros? o ¿Puede afectar a la legislación sobre la policía, los ejércitos o a la Administración en general? Nada dice la Constitución sobre estas cuestiones, lo que pone de evidencia una deficiencia considerable que deberá ser solventada por la decisión a que se refiere el apartado 2 del artículo III-329.