

CONV 305/02

WG III 16

INFORME

del: Presidente del Grupo III "Personalidad jurídica"
a los: Miembros de la Convención

Asunto: Informe final del Grupo III "Personalidad jurídica"

I. INTRODUCCIÓN

1. Según el mandato otorgado por el Praesidium de la Convención, el Grupo debía examinar las cuestiones siguientes:
 - consecuencias de un reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de la Unión;
 - consecuencias de la fusión de esta personalidad jurídica con la de la Comunidad;
 - consecuencias para la simplificación de los Tratados.

2. El Grupo ha procedido a un examen pormenorizado de estas cuestiones y ha oído para ello la opinión de cierto número de expertos especialmente cualificados ¹. Como resultado de los trabajos se llega a un consenso muy amplio (sólo un miembro se pronuncia en contra) consistente en que la Unión debería disponer explícitamente de personalidad jurídica y que esta personalidad debe ser única y sustituir las personalidades existentes.

¹ Véase la lista en el anexo.

3. El Grupo procedió posteriormente a una reflexión sobre las consecuencias de la fusión de las personalidades jurídicas para la fusión de los Tratados y llegó a la conclusión de que la Unión debía disponer de un texto constitucional único (que constaría de dos partes y en la primera se incluirían disposiciones de carácter constitucional). El Grupo consideró también que, de resultas de la fusión de las personalidades jurídicas y, llegado el caso, de la de los tratados, sería anacrónico mantener la estructura actual en “pilares”. Así las cosas, ha considerado que la supresión de la estructura en “pilares” contribuiría a simplificar considerablemente la arquitectura de la Unión.
4. El Grupo ha examinado también las consecuencias de una personalidad jurídica única de la Unión en los procedimientos de negociación de acuerdos y considera que convendría prever un artículo único en el nuevo Tratado, que se basaría en el artículo 300 del TCE actual y al que se añadirían los artículos 24 y 38 del TUE. Se han propuesto algunas modificaciones del artículo 24 del TUE para tener en cuenta la personalidad jurídica única de la Unión. Se ha tratado la cuestión fundamental de determinar procedimientos más simples y eficaces para la negociación de acuerdos, en particular de los que cubren varios “pilares” a la vez. También se ha examinado la cuestión de la representación exterior de la Unión.
5. Se han estudiado asimismo otros aspectos, en los cuales se ha llegado a un amplio consenso sobre la necesidad de establecer en este ámbito un control jurisdiccional y disponer la consulta sistemática del Parlamento Europeo. Sobre algunos puntos el Grupo "Acción Exterior" proseguirá, sin duda, estos trabajos.
6. Si bien el Grupo presenta propuestas sobre la base de los textos actuales, se ha subrayado que podría revisar o completar algunas de sus recomendaciones a la vista de las futuras orientaciones de la Convención, en particular por lo que se refiere al reparto de competencias, la estructura en pilares, los procedimientos y las atribuciones de las instituciones.
7. A la vista de los resultados de los trabajos, el Grupo ha decidido presentar determinadas recomendaciones generales y otras de carácter más técnico.

II. ATRIBUCIÓN EXPLÍCITA DE PERSONALIDAD JURÍDICA A LA UNIÓN

8. El Grupo ha decidido por amplio consenso (con el voto en contra de un miembro) recomendar el reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de la Unión. Se ha constatado que la situación actual es ambigua por varias razones y que puede perjudicar la afirmación de la identidad de la Unión en el ámbito internacional así como la seguridad jurídica, indispensables ambas en las relaciones internacionales con Estados terceros y con organizaciones internacionales.
9. El Grupo ha examinado las dos opciones posibles al respecto: o bien que la Unión tuviera una personalidad jurídica yuxtapuesta a las de la Comunidad y de Euratom, o bien que se atribuyera explícitamente a la Unión una personalidad jurídica **única** que sustituyera las existentes.
10. En el Grupo (con la oposición de un miembro) se puso de manifiesto un amplio consenso a favor de esta última opción, por considerarse que la atribución a la Unión de una personalidad jurídica que se añadiera a las que existen no contribuiría suficientemente a la clarificación y simplificación necesarias en las relaciones exteriores de la Unión. En especial, se hizo observar que cuando la Unión deba celebrar acuerdos internacionales mixtos, que cubran varios pilares actuales ("cross-pillar mixed agreements"), que afecten tanto a las competencias de la Comunidad y de la Unión con arreglo a los Títulos V y VI del TUE), la situación sería demasiado compleja, ya que dichos acuerdos deberían celebrarlos tanto la Unión como la Comunidad. Con una personalidad jurídica única, el sujeto de Derecho internacional será la Unión, que sustituirá a la Comunidad a este efecto ².

² La mayoría del Grupo estima que la personalidad jurídica de la Unión sustituiría a la de la Comunidad y a la de Euratom, si bien algunos miembros consideran que no sería absolutamente indispensable incluir a Euratom, dada la naturaleza específica de este tratado. Cabe observar, sin embargo, que en el marco del Tratado Euratom, por lo que atañe a la celebración de acuerdos internacionales, la Comisión tiene competencias no sólo para negociar sino también para celebrar tratados, previa aprobación del Consejo por mayoría cualificada (artículo 101 del Tratado CEEA). Por lo que se refiere al Tratado CECA, ha dejado de existir.

11. En este sentido, el Grupo tomó nota en particular de las posiciones expresadas por los servicios jurídicos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que en los tres casos insistieron en que el reconocimiento explícito de la personalidad jurídica única de la Unión está plenamente justificado por motivos de eficacia y de seguridad jurídica, así como de transparencia y mayor notoriedad de la Unión, no sólo frente a terceros Estados sino también respecto a los ciudadanos europeos. De esta forma se posibilitará que estos últimos se identifiquen más con la Unión, que debe respetar sus derechos fundamentales y los derechos que conlleva la ciudadanía europea de conformidad con los artículos 6 del TUE y 7 y siguientes del TCE.
12. Se logró idéntico consenso en torno a la idea de que la personalidad jurídica única de la Unión allana el camino hacia la fusión de los Tratados, así como hacia una mayor coherencia de la arquitectura constitucional de la Unión.

III. CONSECUENCIAS DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA ÚNICA DE LA UNIÓN PARA LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS TRATADOS Y LA ESTRUCTURA EN PILARES

13. En efecto, el mandato del Grupo plantea si el reconocimiento explícito de una personalidad jurídica de la Unión puede contribuir a la simplificación de los Tratados. A este respecto, conviene determinar qué consecuencias tendría la atribución a la Unión de una personalidad jurídica única, que absorbiera la de la Comunidad, en la dualidad actual de los dos Tratados principales afectados, el TUE y el TCE.
14. Aun cuando pueda concebirse la fusión de las personalidades jurídicas sin fusionar dichos Tratados ³, a este respecto el Grupo ha llegado a la conclusión de que la fusión de ambos Tratados sería la consecuencia lógica de la personalidad jurídica de la Unión y de la Comunidad, y contribuiría así a simplificar los Tratados. Se ha observado al respecto que, en la medida en que la Comunidad dejara de tener personalidad jurídica propia, la distinción entre el TUE y el TCE ya no tendría razón de ser y sería una fuente de complicaciones inútiles.

³ Una cláusula nueva precisaría simplemente que la Unión sustituye y sucede a la Comunidad Europea sin modificarse las disposiciones del TCE.

15. La lógica que subyace a la fusión del Tratado Euratom es la misma que para la del TCE. Ésta permitiría, además, suprimir gran número de disposiciones Euratom idénticas o semejantes a las del TCE. No obstante, teniendo en cuenta determinados problemas específicos relativos al Tratado Euratom, parece oportuno seguir profundizando más adelante en las posibles repercusiones de la fusión de dicho Tratado.
16. Después de pronunciarse a favor de la fusión de los Tratados, el Grupo manifestó, además, una preferencia clara por la opción consistente en estructurar el nuevo Tratado único en dos partes ⁴:
- una parte fundamental, que estaría compuesta de disposiciones de carácter constitucional, nuevas o procedentes de los Tratados actuales;
 - una segunda parte, que codificaría y reestructuraría todas las disposiciones del TUE y del TCE cuyo contenido no haya sido tratado en la parte fundamental ⁵.

El nuevo Tratado sustituiría al TUE y al TCE (y, llegado el caso, al EURATOM) actuales.

17. El grupo tomó en consideración a este respecto los riesgos que supondría, en particular desde el punto de vista de la seguridad jurídica, la otra opción que consiste en elaborar un nuevo Tratado fundamental que se superpusiera a los Tratados actuales sin fusionar. Es evidente que la Convención tendrá que examinar otros aspectos de la simplificación de los Tratados que no están directamente relacionados con la cuestión de la personalidad jurídica de la Unión ⁶. Estas cuestiones se refieren principalmente a la arquitectura y al contenido de la parte fundamental, a la forma y a la estructura de la segunda parte y a la posible diferenciación de los procedimientos de revisión de los Tratados.

⁴ WG III - WD 06: opción 1, b.

⁵ Por ejemplo, esta segunda parte podría estar formada por estatutos (para las instituciones) o protocolos especiales (para los bloques de políticas: mercado interior, UEM, JAI, PESC, políticas comunes, etc.).

⁶ Véase a este respecto el documento CONV 250.

18. El Grupo trató también la cuestión de la estructura actual de la Unión en pilares. Sobre este punto llegó a la conclusión de que ni la fusión de las personalidades jurídicas ni la fusión de los Tratados tienen, por sí mismas, incidencia en dicha estructura. No obstante, la manera en que dicha estructura en pilares se formula en el TUE actual ⁷ resultaría anacrónica, o incluso obsoleta, en un nuevo Tratado único. Además, sería causa de complicaciones inútiles por cuanto el nuevo Tratado constitucional podría mantener todas las características institucionales y de procedimiento propias de los dos pilares llamados "intergubernamentales" (PESC y cooperación en materia penal) que la Convención considere adecuado preservar.

IV. CONSECUENCIAS DE LA ATRIBUCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA ÚNICA PARA LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN

19. La atribución explícita de una personalidad jurídica a la Unión refuerza su notoriedad en el mundo. De esta manera, se convierte en *sujeto de derecho internacional* – junto a los Estados miembros y sin perjudicar el propio carácter de sujetos de derecho internacional de éstos. Con ello, la Unión podrá servirse del conjunto de medios de acción internacional (derecho de celebración de tratados, derecho de legación, derecho de presentar una reclamación o de ejercer una acción ante un órgano jurisdiccional internacional, derecho de adherirse a una organización internacional o a un convenio internacional, p. ej. el CEDH, derecho a acogerse a inmunidades) y asumir su propia responsabilidad internacional.
20. La atribución explícita de la personalidad jurídica única a la Unión no conlleva *en sí* ninguna modificación del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, ni sobre el reparto de competencias entre la Unión y la Comunidad actuales. Tampoco supone modificaciones de los procedimientos y atribuciones respectivos de las instituciones relativas, por ejemplo, a la apertura, negociación y celebración de acuerdos internacionales.

⁷ Véanse, en particular, los artículos 1, 28, 41 y 47 del TUE.

21. Ahora bien, el Grupo considera oportuno proponer la modificación de determinadas disposiciones de los Tratados, con el objetivo de aumentar la eficacia de la acción exterior de la Unión y de simplificar los procedimientos existentes, sobre las cuales llama la atención de los miembros del grupo "Acción Exterior". A este respecto, una parte del Grupo ha precisado que estas modificaciones podrían revisarse y completarse en función de las orientaciones de la Convención en materia de reparto de competencias, procedimientos y atribuciones de las instituciones y, en particular, por lo que se refiere al funcionamiento de la acción exterior y al espacio de libertad, seguridad y justicia.

A. Procedimiento de negociación y de celebración de acuerdos: el caso de los acuerdos mixtos (clásicos e "interpilar")

22. Por lo que se refiere al procedimiento de negociación y de celebración de acuerdos internacionales ("treaty making-power"), el Grupo parte del principio de mantener el reparto vigente de competencias entre los Estados miembros y la Unión y las atribuciones respectivas de las instituciones. No obstante, considera que convendría indicar claramente en un solo artículo del Tratado ⁸ quién negocia y quién celebra los acuerdos internacionales. La consolidación de los diferentes procedimientos aplicables en una disposición única sería fácil por el hecho de que, cualquiera que sea el ámbito considerado, siempre es el Consejo ⁹ el que:

- autoriza la apertura de las negociaciones y formula las directrices de negociación
- celebra los acuerdos negociados de esta manera.

23. Esta consolidación en un artículo único podría llevarse a cabo sin que eso suponga una modificación de la especificidad de los procedimientos según la materia. De esta forma, si el acuerdo se refiere exclusivamente al Derecho comunitario, se aplica el artículo 300 actual del TCE; si se trata de un acuerdo relativo exclusivamente al Título V o al Título VI, se aplican los artículos 24 y 38 del TUE; por el contrario, cuando se trate de un acuerdo que se refiera a la vez al ámbito comunitario y al Título V o VI del TUE ("*mixtura interpilar*"), el Consejo determina el procedimiento de negociación en función de las materias que incluya el acuerdo, respetando el equilibrio institucional en vigor; en caso de que el tema principal del acuerdo entre dentro de un ámbito determinado se aplicaría una sola base jurídica (y por ende un solo procedimiento).

⁸ No se propone incluir en esta disposición única las disposiciones sobre la celebración de acuerdos en el ámbito de la UEM, dado el carácter específico de ésta (véase el artículo 111 del TCE).

⁹ Con excepción del Tratado EURATOM.

24. En este contexto, la mayoría del Grupo insistió en que se reforzaría la cohesión de la posición de la Unión si ésta estuviera representada por una sola voz en las negociaciones. El Grupo admite, sin embargo, que en determinados casos excepcionales de acuerdos mixtos que cubren varios pilares podría estar justificado que la delegación de la Unión fuera doble (Presidencia del Consejo o Alto Representante, Comisión).
25. La mayoría del Grupo estima, además, que sería útil precisar que cuando el Consejo (y los Estados miembros, en caso de acuerdos mixtos clásicos) desee encomendar las negociaciones a la Comisión, en nombre de la Unión (o incluso de los Estados miembros) por lo que respecta al conjunto de los aspectos de un acuerdo, podría hacerlo sin ningún problema. En la práctica esto ya ocurre con frecuencia, y con ello se consigue que la Unión pueda negociar acuerdos expresándose con una sola voz.
26. Por lo que respecta a la iniciativa de las negociaciones en el marco del primer pilar, la Comisión entabla contactos informales, a menudo a instancia de los terceros Estados, e informa de ello al Consejo. Basándose en estos contactos, la Comisión recomienda al Consejo la apertura de negociaciones y este último toma la decisión de autorizar a negociar a la Comisión (apartado 3 del artículo 133 y apartado 1 del artículo 300 del TCE). La mayoría del Grupo considera que la iniciativa de negociación cuando se trate de acuerdos relativos a las materias correspondientes a los Títulos V y VI podría recaer en la Presidencia del Consejo (y en el futuro se podría ampliar al Alto Representante). Cuando se trate de acuerdos mixtos que cubran simultáneamente varios pilares, la iniciativa se determinaría en función de las materias de que trate el acuerdo.
27. A este respecto, el Grupo subraya que ha formulado sus propuestas basándose en el reparto actual de competencias entre la Unión y los Estados miembros o entre las instituciones por lo que se refiere a la iniciativa, la negociación y la celebración de acuerdos internacionales, es decir, "según derecho constante". No obstante, si como consecuencia de los trabajos del Grupo "Acción Exterior", la Convención decidiera fusionar las funciones de Alto Representante y de Comisario de Relaciones Exteriores, esta nueva figura debería ejercer un papel en la apertura y el desarrollo de las negociaciones. La mayoría del Grupo estima, por su parte, que esta fusión contribuiría a la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión (con arreglo al artículo 3 del TUE), aunque no debería suponer una modificación sustancial del equilibrio institucional actual.

28. Además, una mayoría del Grupo propone el principio de una reorganización del personal destinada a crear una única estructura a fin de lograr que sea más coherente la práctica de la acción exterior de la Unión evitando la duplicación de las administraciones. Otros miembros, sin discutir este principio, subrayan que una reorganización de este tipo planteaba problemas técnicos y administrativos, y sugirieron que una solución podría consistir en establecer sinergias. El grupo "Acción Exterior" debería examinar esta cuestión de forma más pormenorizada.

B. Procedimiento de celebración de acuerdos correspondientes a los Títulos V y VI: necesidad de adaptar la redacción del artículo 24 del TUE

29. Actualmente, el artículo 24 del TUE –que sólo se aplica a temas del segundo y tercer pilar– establece que: "Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo *representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente*".

30. Se puede interpretar que esta cláusula supone que, antes de que la Unión se vea vinculada por un acuerdo internacional, un Estado puede activar un procedimiento nacional de ratificación del acuerdo por su parlamento nacional (o, si procede, por referéndum). Es verdad que, cuando la materia de un acuerdo internacional es en parte competencia exclusiva de la Unión y en parte competencia de los Estados miembros (acuerdos mixtos clásicos)¹⁰, los Estados miembros deben aprobar la parte del acuerdo de su competencia nacional, con arreglo a sus respectivos procedimientos constitucionales. Sin embargo, en la medida en que el artículo 24 del TUE se refiere a acuerdos relativos a materias que son competencia de la Unión, y desde el momento en que ésta goce de personalidad jurídica y en cuanto tal los celebre, los procedimientos nacionales de ratificación carecen de fundamento.

¹⁰ Véase, por ejemplo, el apartado 4 del artículo 174 del TCE.

31. Esta exigencia jurídica no ha de confundirse con la posibilidad que tiene cualquier parlamento nacional de examinar la posición de su gobierno en el procedimiento de adopción de una decisión en el seno del Consejo referente a la celebración de un acuerdo internacional. Es evidente que cualquier parlamento nacional goza del derecho de controlar políticamente a su gobierno, aplicando, si procede, el procedimiento de "reserva parlamentaria", *antes* de que el Consejo decida celebrar el acuerdo internacional de que se trate. Incluso podría obligar a su gobierno a oponerse a la celebración del acuerdo "*por motivos importantes de política nacional*" (véase el apartado 2 del artículo 23 del TUE), pero todo ello se refiere al procedimiento interno de decisión en el seno del Consejo. Cuando este último ha adoptado la decisión de celebrar el acuerdo, la UE da su consentimiento de vinculación al acuerdo, con arreglo a las normas del Derecho internacional.
32. Por otra parte, la redacción actual del artículo 24 supone una precariedad jurídica de los acuerdos, cuya aplicación provisional en virtud de esta disposición debería finalizar normalmente cuando, tras los procedimientos constitucionales internos, un Estado miembro declare su intención de no asociarse al acuerdo. Ahora bien, este mecanismo, aunque nunca se ha utilizado, parece estar en contradicción con la personalidad jurídica de la Unión y podría perjudicar seriamente la coherencia de la política exterior de la Unión.
33. Por ello, la mayoría del Grupo propone la supresión de las frases citadas del artículo 24 del TUE. A este respecto el Grupo remite a las posiciones manifestadas por los servicios jurídicos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. Los tres consideran que no existe ningún obstáculo para la supresión de la referencia al "procedimiento constitucional" que figura en el artículo 24 del TUE.
34. Algunos miembros manifestaron que, si bien no se oponían a esta supresión, hubieran deseado que en el artículo 24 del TUE se hiciera referencia al hecho de que un Estado miembro podría invocar el apartado 1 del artículo 23 y hacer uso de la abstención constructiva.

C. Representación exterior de la Unión

35. El Grupo insistió en la idea de que la acción política exterior de la Unión será más eficaz y digna de crédito si la Unión logra expresarse con una **única voz** siempre que sea posible. Debería garantizarse que la Unión exprese una "posición común" en el marco tanto de su representación ante las organizaciones internacionales como de su representación ante Estados terceros ¹¹.
36. Por lo que se refiere a la representación internacional de la Unión en las diferentes organizaciones y conferencias internacionales ¹², el apartado 1 del artículo 18 del TUE estipula que "*en materia de política exterior y de seguridad común, la Presidencia asumirá la representación de la Unión*" ¹³. El apartado 1 del artículo 19 del TUE prevé que "*los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones comunes*". Por último, el artículo 302 del TCE establece que "*la Comisión deberá asegurar el mantenimiento de todo tipo de relaciones adecuadas con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados. La Comisión mantendrá también relaciones apropiadas con todas las organizaciones internacionales*".
37. Las disposiciones actuales de los Tratados prevén, así pues, una representación distinta para la Unión y para la Comunidad. Ahora bien, conviene destacar que un sistema complejo que implique a más de un representante en las negociaciones internacionales puede entorpecer la eficacia de la acción de la Unión, en la medida en que podría favorecer incomprensiones o incluso resistencias de sus socios en las relaciones internacionales. Convendría prever en el Tratado mecanismos para garantizar que la Unión exprese, en la medida de lo posible, **una posición única**, e inclusive la representación de la Unión por una delegación única. Es cierto que desde el punto de vista jurídico la Unión sólo puede actuar dentro de los límites de sus propias competencias. Si el tema fuera competencia en parte de la Unión y en parte de los Estados miembros, esta situación mixta requeriría en principio la participación en la negociación de representantes tanto de la Unión como de cada uno de los Estados miembros.

¹¹ Este último punto se tratará en el marco de los trabajos del grupo "Acción Exterior".

¹² Esta representación dependerá del tratado constitutivo de la organización internacional o del reglamento interno de la conferencia internacional. Algunos foros internacionales sólo acogen a Estados (p. ej. la OIT), otras prevén la adhesión de organizaciones internacionales (p. ej. la FAO).

¹³ Véase también el artículo 37 del TUE relativo al Título VI.

Sin embargo, incluso en este caso, sería sin duda más eficaz tratar de lograr una posición única, e inclusive una delegación única de la Unión.¹⁴

38. A la vista de todo lo anterior, el Grupo recomienda que, por lo que se refiere a la representación internacional de la Unión en las diferentes organizaciones internacionales, el Tratado incluya mecanismos que garanticen que la Unión pueda expresarse con una posición única, o incluso pueda estar representada por una delegación única, por lo menos en determinados ámbitos y en el seno de determinadas organizaciones internacionales que se decidirán en cada caso. El grupo "Acción Exterior" podría realizar también un examen más pormenorizado de esta recomendación.

D. Necesidad de un control por el Tribunal de Justicia de los acuerdos celebrados por la Unión

39. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comunidad es una comunidad de derecho ya que ni los Estados miembros ni las instituciones escapan al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional de base que constituye el Tratado¹⁵.
40. Además, el artículo 6 del TUE prevé explícitamente que la Unión se basa en los principios del Estado de Derecho y que respeta los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario.
41. En general, el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia puede intervenir con carácter preventivo (examen de la compatibilidad del acuerdo previsto con el Tratado, que se prevé en el apartado 6 del artículo 300 del TCE) o *a posteriori*, tras la celebración del acuerdo por parte de la Unión (control de la legalidad, que se prevé en el artículo 230 del TCE y control de la validez, que se prevé en el artículo 234 del TCE).
42. Es importante al respecto hacer constar que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹⁶, el objeto de un recurso de anulación no es el acuerdo mismo, sino el acto por el

¹⁴ Ya en 1991, el Tribunal de Justicia subrayó, con respecto a un acuerdo que se refería en parte a la competencia de la Comunidad y en parte a la de los Estados miembros (acuerdo mixto clásico) que convenía "*garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las Instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de celebración como en la ejecución de los compromisos asumidos. Esta obligación de cooperar se deriva de la exigencia de unidad en la representación internacional de la Comunidad*" (Dictamen 2/91 del Tribunal de Justicia, de 19 de marzo de 1993, Rec. p. I -1061 ss.).

No cabe ninguna duda de que esta posición del Tribunal de Justicia se puede transferir a la situación en que la Unión poseyera la personalidad jurídica en sustitución de la de la Comunidad. De hecho, el apartado 2 del artículo 11 del TUE estipula que los Estados "se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales".

¹⁵ Sentencia de 23 de abril de 1986, Partido Ecologista "Les Verts" contra Parlamento, Asunto 294/83, Rec., 1339, punto 23.

¹⁶ Sentencia de 9 de agosto de 1984, Francia contra Comisión, Asunto C-327/91, Rec.,

que la institución lo celebra. De ello se desprende que, en caso de incompatibilidad del acuerdo con el Tratado o con los principios generales del Derecho comunitario, es el acto por el que la institución haya aprobado su celebración el que queda anulado o declarado inválido, y no el propio acuerdo.

43. Por otra parte, con carácter más general, se comprueba que cada vez es más frecuente que la Unión adopte actos que pueden afectar directa o indirectamente derechos de los particulares ¹⁷. Por consiguiente, debería ser posible que estos últimos pudieran defender sus reivindicaciones ante un órgano jurisdiccional.
44. La mayoría del Grupo está a favor de que el Tribunal de Justicia tenga competencias ex ante en los ámbitos de los Títulos V y VI (procedimiento consultivo previsto en el apartado 6 del artículo 300), así como ex post en el marco de procedimientos prejudiciales (artículo 234 del TCE), procedimientos de anulación (artículo 230 del TCE) y de responsabilidad (véanse el artículo 235 y el apartado 2 del artículo 288 del TCE). El Grupo considera, no obstante, que deberá profundizarse más adelante sobre las modalidades de la competencia del Tribunal de Justicia en este ámbito.

E. Necesidad de consulta del Parlamento Europeo

45. En el plano político, aun cuando se es consciente de las particularidades propias a los acuerdos internacionales en el marco de la PESC, parece difícil justificar la exclusión de toda consulta al Parlamento Europeo sobre estos acuerdos. Lo mismo ocurre en relación con las materias comunitarias, ámbito en el que sería aconsejable poner fin en el artículo 300 del TCE a la inexistencia de una función del Parlamento Europeo por lo que respecta a los acuerdos comerciales. Una amplia mayoría del Grupo se pronunció a favor de hacer extensivo el procedimiento de consulta del Parlamento Europeo a los acuerdos internacionales celebrados en virtud de los artículos 38 y 46 del TUE y 133 del TCE.

F. Otras modificaciones técnicas

46. Sin duda se precisarán algunas modificaciones de carácter técnico. No es necesario por el

p. I-3641, en particular los puntos 14 y 15.

¹⁷ Caso de un oficial que ha invocado la responsabilidad de la Unión por los daños físicos padecidos en Bosnia y Herzegovina; caso de una sociedad que ha invocado la responsabilidad no contractual de la Unión por los daños causados debido a las sanciones contra la RFY; caso de ciudadanos yugoslavos que han invocado la responsabilidad de la Unión debido a los daños causados por la prohibición de visados basada en una acción común del Consejo.

momento explicarlas de manera exhaustiva, pero podrían ya preverse las dos siguientes:

- en caso de una personalidad jurídica única de la Unión, habría que precisar que la Unión sustituye y sucede a la CE (y, llegado el caso a Euratom) y que en consecuencia hace suyas todas las obligaciones internacionales asumidas por estas dos organizaciones;
- el hecho de que la Unión tenga asimismo personalidad jurídica interna y que en cada Estado miembro posea la capacidad jurídica más amplia reconocida a las personas jurídicas por las legislaciones nacionales, que pueden, entre otras cosas, adquirir o enajenar bienes inmobiliarios y mobiliarios y comparecer en justicia; la Unión estaría representada a tal efecto por la Comisión (véase el artículo 282 del TCE). A este respecto se propuso que se estudiara la posibilidad de ampliar a todas las instituciones estos derechos.

V. RECOMENDACIONES

47. Atendiendo a lo anteriormente expuesto, el Grupo presenta a la Convención algunas recomendaciones generales y otras de carácter más técnico; el grupo "Acción Exterior" podrá sin duda examinar pormenorizadamente algunas de estas últimas.

A. RECOMENDACIONES GENERALES

1. El tratado constitucional debería contener al principio del texto una nueva disposición que estipulara que "la Unión posee personalidad jurídica". La personalidad jurídica de la Unión sustituye a las de organizaciones existentes y la Unión hace suyas todas las obligaciones asumidas por éstas.

2. La personalidad jurídica única de la Unión está plenamente justificada por motivos de eficacia y de seguridad jurídica, pero también de transparencia y mayor notoriedad de la Unión, no sólo frente a Estados terceros sino también respecto a los ciudadanos europeos. De esta forma se posibilitará que estos últimos se identifiquen más con la Unión, que se compromete a respetar sus derechos fundamentales y los que conlleva la ciudadanía europea.
3. La fusión de las personalidades jurídicas de la Unión y de la Comunidad allana el camino hacia la fusión de los Tratados en un texto único, lo que contribuiría a simplificarlos. Este texto único estaría compuesto de dos partes, la primera correspondería a la parte fundamental, con las disposiciones de carácter constitucional. El nuevo tratado podría sustituir al TUE y al TCE (y, llegado el caso, a EURATOM) actuales.
4. Ni la fusión de las personalidades jurídicas ni la de los Tratados suponen en sí la fusión de los “pilares”, pero resultaría anacrónico mantener en un Tratado único la presentación actual de la estructura en “pilares”. Por el contrario, suprimir esta estructura contribuiría a simplificar considerablemente la arquitectura de la Unión. Esta supresión se entiende sin perjuicio de las posibles modificaciones de fondo que la Convención desee realizar de los procedimientos e instrumentos vigentes en los diferentes “pilares”.
5. La atribución explícita de personalidad jurídica a la Unión no supone de por sí modificación alguna del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros ni sobre el reparto de competencias entre la Unión y la Comunidad actuales. Tampoco supondría modificaciones de los procedimientos y atribuciones respectivos de las instituciones relativos a la apertura, negociación y celebración de acuerdos internacionales. Parece conveniente, no obstante, introducir algunas modificaciones con el objetivo de aumentar la eficacia de la acción exterior de la Unión y de simplificar los procedimientos existentes. Estas modificaciones podrán revisarse o completarse a la vista de las orientaciones posteriores de la Convención.

B. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER TÉCNICO

1. En caso de una personalidad jurídica única de la Unión (y, en su caso, de un Tratado único) convendría prever un único artículo sobre acuerdos internacionales.
2. Este artículo único podría consolidar los procedimientos existentes, partiendo de la idea de mantener el reparto de competencias vigente entre los Estados miembros y la Unión, así como las atribuciones respectivas de las instituciones. No obstante, su contenido podría ser revisado o completado a la vista de las orientaciones posteriores de la Convención, en particular por lo que se refiere a los procedimientos y atribuciones de las instituciones.
3. El artículo 300 del TCE (modificado por el Tratado de Niza) podría servir de base para este nuevo artículo, al que se añadirían las disposiciones de los artículos 24 y 38 del TUE con las posibles modificaciones que hubiera que introducir. Se sugirió en particular que el artículo 24 del TUE deje de contemplar la posibilidad de un procedimiento constitucional nacional de aprobación para los acuerdos celebrados por la Unión sobre la base de sus competencias. De todas formas, seguiría exigiéndose la ratificación por los parlamentos nacionales en el caso de los acuerdos mixtos clásicos (en los que se acumula la competencia de la Unión y la de los Estados miembros);
4. El procedimiento de negociación y de celebración aplicable sería el que corresponda al ámbito de Derecho de que se trate (Derecho comunitario o Títulos V y VI del TUE). Cuando se trate de un acuerdo que se refiera a la vez a varios ámbitos ("*mixtura interpilar*"), el Consejo determinaría el procedimiento de negociación en función del contenido del acuerdo, respetando el equilibrio institucional en vigor. En caso de que el tema principal del acuerdo entre dentro de un ámbito determinado, se aplicaría una sola base jurídica (y, por ende, un solo procedimiento).

5. La mayoría del Grupo subrayó que se reforzaría la cohesión de la posición de la Unión si ésta estuviera representada por una sola voz en las negociaciones. La mayoría del Grupo admite, sin embargo, que en determinados casos excepcionales de acuerdos mixtos que cubren varios pilares actuales podría estar justificado que la delegación de la Unión fuera múltiple (Presidencia del Consejo o Alto Representante, Comisión) respetando el equilibrio institucional previsto en los Tratados.
6. La mayoría del Grupo ha considerado conveniente que se precise que en caso de que el Consejo (y los Estados miembros, en caso de acuerdos mixtos clásicos) desee encomendar la totalidad de la negociación a la Comisión, será posible hacerlo. (El Grupo expresó el deseo de que el grupo "Acción Exterior" estudie la posibilidad de suprimir toda duplicación).
7. Por lo que respecta a la representación exterior de la Unión, se subrayó que la Unión sería más eficaz y digna de crédito si llegara a expresarse con una sola voz. Convendría, por consiguiente, que el Tratado incluyera mecanismos que garantizaran que la Unión pueda expresarse, en la medida de lo posible, con una posición única, o incluso que pueda estar representada por una delegación única, por lo menos en determinados ámbitos y en determinadas organizaciones internacionales que se decidirán en cada caso.
8. El Grupo está a favor de que el Tribunal de Justicia tenga competencias ex ante en los ámbitos de los Títulos V y VI del TUE (apartado 6 del artículo 300), así como ex post en el marco de procedimientos prejudiciales (artículo 234 del TCE), procedimientos de anulación (artículo 230 del TCE) y de responsabilidad (artículos 235 y el apartado 2 del artículo 288 del TCE). El Grupo considera, no obstante, que deberá profundizarse más adelante sobre las modalidades de la competencia del Tribunal de Justicia en este ámbito.
9. El grupo se pronunció a favor de ampliar el procedimiento de consulta del Parlamento Europeo a los acuerdos internacionales celebrados en virtud de los artículos 38 y 46 del TUE y 133 del TCE.

Lista de expertos que han sido oídos por el Grupo

Sobre las consecuencias de la atribución explícita de personalidad jurídica a la Unión:

- D. Alan DASHWOOD, profesor de la Universidad de Cambridge,
- D. Gregorio GARZON-CLARIANA, jurisconsulto del Parlamento Europeo,
- D. Jean-Victor LOUIS, profesor de la Universidad Libre de Bruselas,
- D. Michel PETITE, director general del Servicio Jurídico de la Comisión,
- D. Jean-Claude PIRIS, jurisconsulto del Consejo,
- D. Antonio TIZZANO, abogado general del Tribunal de Justicia de las Comunidades,
- D. Carlos WESTENDORP y CABEZA, Presidente de la Comisión de Industria, comercio exterior, investigación y energía del Parlamento Europeo.

Sobre la fusión y simplificación de los Tratados:

- D. Bruno DE WITTE, profesor del Instituto Universitario Europeo de Florencia,
 - D. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, profesor de la Universidad de Heidelberg.
-