



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

EL MARCO INSTITUCIONAL EUROPEO EN LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL Y EL TRATADO DE NIZA

Irene ROCHE LAGUNA

Director: Prof. Dr. Roberto VICIANO PASTOR

Valencia, julio 2001
Universitat de València
Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la
Administración

EL MARCO INSTITUCIONAL EUROPEO EN LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL Y EL TRATADO DE NIZA

INTRODUCCIÓN.....	5
1. CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL: EL FRACASO DEL TRATADO DE AMSTERDAM Y LA PERSPECTIVA DE LA AMPLIACIÓN.....	8
1.1. ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 2000.....	8
1.2. LA AGENDA DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL.....	12
2. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL Y SU REFLEJO EN EL TRATADO DE NIZA	17
2.1. LA COMISIÓN EUROPEA: COMPOSICIÓN Y TAMAÑO; NOMBRAMIENTO Y FUNCIONES DE SU PRESIDENTE.....	18
2.1.1. <i>La posición de la propia Comisión.....</i>	<i>18</i>
2.1.2. <i>La posición del Parlamento Europeo.....</i>	<i>22</i>
2.1.3. <i>La posición del Consejo y de los Estados miembros.....</i>	<i>24</i>
2.1.3.1. Tamaño y composición de la Comisión.....	25
2.1.3.2. Estructura funcional interna de la Comisión	28
2.1.3.3. Responsabilidad individual y colectiva de los Comisarios.....	29
2.1.4. <i>Postura de los Estados candidatos a la adhesión.....</i>	<i>31</i>
2.1.5. <i>Resultado de Niza.....</i>	<i>31</i>
2.1.6. <i>La Comisión en las "visiones de Europa" de los personajes políticos.....</i>	<i>34</i>
2.2. REPONDERACION DE LOS VOTOS EN EL CONSEJO	38
2.2.1. <i>La posición de la Comisión.....</i>	<i>39</i>
2.2.2. <i>La posición del Parlamento Europeo.....</i>	<i>41</i>
2.2.3. <i>La posición de los Estados miembros.....</i>	<i>41</i>
2.2.4. <i>La posición de los Estados candidatos a la adhesión.....</i>	<i>48</i>
2.2.5. <i>Resultado de Niza.....</i>	<i>49</i>
2.2.5.1. Las negociaciones	49
2.2.5.2. El acuerdo	50
2.2.5.3. Las reacciones	53
2.3. VOTACION POR MAYORIA CUALIFICADA Y PROCEDIMIENTO DE CODECISION.....	64
2.3.1. <i>De la unanimidad a la mayoría cualificada.....</i>	<i>64</i>
2.3.2. <i>Participación del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo.....</i>	<i>69</i>
2.4. LA REFORMA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA.....	71
2.4.1. <i>Composición del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia.....</i>	<i>73</i>

2.4.1.1. Número de Jueces	74
2.4.1.2. Funcionamiento.....	75
2.4.2. <i>Competencias del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia</i>	77
2.4.2.1. Cuestiones prejudiciales	78
2.4.2.2. Recursos directos.....	80
2.4.3. <i>Creación de salas jurisdiccionales para determinados contenciosos especiales</i>	83
2.4.4. <i>Reformas procedimentales</i>	85
2.5. REFORMA DE OTRAS INSTITUCIONES Y ORGANOS COMUNITARIOS.....	88
2.5.1. <i>El Parlamento Europeo</i>	88
2.5.2. <i>El Comité de las Regiones</i>	94
2.5.3. <i>El Comité Económico y Social</i>	95
2.5.3. <i>El Tribunal de Cuentas</i>	96
2.5.4. <i>¿Un Fiscal europeo?</i>	98
2.6. OTRAS CUESTIONES TRATADAS EN EL TRATADO DE NIZA.....	99
2.6.1. <i>Cooperaciones reforzadas</i>	99
2.6.1.1. Posición de las instituciones, Estados y determinadas figuras políticas frente a la cuestión de las cooperaciones reforzadas.....	104
2.6.1.2. Resultado de Niza y perspectivas de futuro.....	113
2.6.1.2.1. Condiciones generales	113
2.6.1.2.2. Cooperaciones reforzadas en el ámbito del primer y tercer pilar	116
2.6.1.2.3. Cooperaciones reforzadas en el ámbito del segundo pilar.....	118
2.6.1.2.4. Perspectivas de futuro de las cooperaciones reforzadas	119
2.6.2. <i>Reforma del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea</i>	121
2.6.3. <i>La Unión Económica y Monetaria</i>	124
2.6.4. <i>Política Europea Común de Seguridad y Defensa</i>	127
2.6.5. <i>Otras cuestiones</i>	128
2.6.5.1. Lugar de celebración de los Consejos Europeos.....	128
2.6.5.2. Consecuencias de la expiración del Tratado CECA	129
2.6.5.3. Eurojust.....	129
2.6.5.4. Denominación del Diario Oficial	130
2.6.5.5. Comité de Protección Social	130
3. "EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA": HACIA UNA NUEVA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL O UNA CONVENCION PSEUDO-CONSTITUYENTE?	132
3.1. <i>¿UN NUEVO PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LOS TRATADOS?</i>	132
3.2. <i>EL CONTENIDO DEL DEBATE Y FUTURA REFORMA DE LOS TRATADOS</i>	135
3.2.1. <i>Separación de competencias</i>	135
3.2.2. <i>La Carta Europea de Derechos fundamentales</i>	139
3.2.3. <i>Simplificación de los Tratados</i>	140
3.2.4. <i>Papel de los Parlamentos nacionales</i>	144
3.3. <i>DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL A LA "CONSTITUCIÓN EUROPEA"</i>	148

CONCLUSIONES	152
BIBLIOGRAFÍA	160
DOCUMENTACIÓN	163

INTRODUCCIÓN

El 26 de febrero de 2001, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros firmaron el Tratado de Niza¹, fruto de las negociaciones desarrolladas durante la Conferencia Intergubernamental que, abierta oficialmente el 14 de febrero de 2000, finalizó en la Cumbre del Consejo Europeo de Niza, el 11 de diciembre de 2000.

El Tratado de Niza encuentra su razón de ser en otra Conferencia Intergubernamental, la celebrada a lo largo de 1996, y que dio lugar a su vez a otro Tratado, el Tratado de Amsterdam. Esta última Conferencia Intergubernamental tenía como finalidad fundamental preparar la Unión Europea y, en especial, sus instituciones, para el gran reto histórico que supone la ampliación a los países de Europa Central y Oriental. Sin embargo, y si se considera ésta el principal objetivo de dicha Conferencia Intergubernamental, se puede decir sin titubeos que ésta fracasó rotundamente: el Tratado de Amsterdam, si bien introduce reformas más o menos importantes para el futuro desarrollo de la integración europea, no consiguió introducir la necesaria reforma en las instituciones, y ello debido a la falta de voluntad política de los Gobiernos de los Estados miembros, que lucharon desesperadamente por defender sus intereses nacionales, olvidando el interés común.

Con la ampliación a las puertas (según la Comisión Europea, y en vista del actual desarrollo de las negociaciones, las primeras adhesiones podrían tener lugar ya a finales de 2002), la reciente Conferencia Intergubernamental no podía fracasar en el renovado intento de aunar los intereses particulares y el interés común: como se verá a lo largo del presente trabajo, el Tratado de Niza recoge importantes modificaciones que pretenden adaptar las instituciones de la Unión Europea y la toma de decisiones en el seno de la misma a una "Europa-XXL", una organización internacional de integración de 27 –o quizá más– Estados miembros, que funcionará con las mismas estructuras que se crearon en su momento para una Europa de seis Estados. Si bien sólo con la experiencia se sabrá si dicha pretensión ha sido cubierta satisfactoriamente, en el presente

¹ Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, DO C 80/1, de 10 de marzo de 2001.

trabajo se pretende adelantar ya cuál ha sido el recibimiento brindado al Tratado de Niza en las distintas arenas políticas y cuál se prevé que será el futuro de la Unión de mano de las reformas introducidas.

Con el fin de analizar las reformas introducidas en el marco institucional europeo por el Tratado de Niza, objeto central del presente trabajo, éste se divide en tres partes bien diferenciadas:

En primer lugar, se presenta en detalle el contexto histórico e institucional de la Conferencia Intergubernamental de 2000, buscando sus antecedentes inmediatos (1.1.) y analizando el permanente desarrollo de su "agenda" (1.2.), intentando reflejar en todo momento el contexto político y el ambiente general en el que se generó la Conferencia.

El núcleo central del trabajo, sin embargo, lo constituye el segundo capítulo, que se enfrenta con el concreto desarrollo de las diferentes cuestiones tratadas en la Conferencia y su posterior reflejo en el Tratado de Niza. A las tres cuestiones centrales objeto de las negociaciones –composición y tamaño de la Comisión Europea (2.1.), ponderación de votos en el Consejo (2.2.) y votación por mayoría cualificada (2.3.)- se unen otras cuestiones que se fueron incorporando posteriormente a la agenda: la reforma de los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea (2.4.), la reforma de otras instituciones y órganos comunitarios –que también debían adaptarse al aumento del número de Estados miembros (2.5.)-, así como otras cuestiones de importancia menor si se consideran desde el punto de vista institucional, pero en algunos casos de gran importancia para el procedimiento de toma de decisiones en la Unión Europea, como la reforma de las cooperaciones reforzadas (2.6.).

Junto a este análisis central, que pretende aunar la exhaustividad y el rigor científico con la necesaria lectura crítica de los diferentes acontecimientos, se presentan en un tercer y último capítulo las líneas de debate abiertas sobre el futuro de la Unión Europea. Efectivamente, de forma paralela al desarrollo de la Conferencia Intergubernamental ha ido formándose un fructífero campo de cultivo de debate sobre cuál ha de ser la estructura y función en el futuro de la Unión Europea. Si bien, como se verá en el presente trabajo, las posturas distan mucho de ser convergentes, sí coinciden en un punto esencial: el modelo actual –institucional y competencial- de las Comunidades Europeas no puede responder eficazmente a los retos históricos a que debe enfrentarse. Por ello, la mayoría aboga por un futuro constitucional europeo, lo que por otro lado

sirve de magnífica excusa para los constitucionalistas para acercarnos a las cuestiones comunitarias sin el más mínimo complejo de intrusismo.

El propio Tratado de Niza recoge en su seno el germen de este amplio debate, proponiendo para 2004 una Conferencia Intergubernamental que deberá tratar –sin tratarse de una lista cerrada- de la necesaria separación de competencias entre los distintos niveles europeo, nacional y regional, la inclusión de la Carta Europea de Derechos fundamentales en el Tratado, la simplificación de los Tratados con el fin de acercarlos más al ciudadano y, por último, el papel que los parlamentos nacionales deben desempeñar en la futura estructura institucional europea. Cuestiones que, en su conjunto, recuerdan peligrosamente al contenido material de una Constitución...

El presente trabajo es el fruto del amplio seguimiento de la Conferencia Intergubernamental realizado en el seno del Departamento de Derecho Constitucional de la Universitat de València, y más concretamente en el Polo Europeo Jean Monnet y bajo la tutela del Prof. Dr. Roberto Viciano Pastor, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Titular de la Cátedra Jean Monnet. Asimismo se ha completado en el marco de una estancia de investigación realizada en el Walter-Hallstein-Institut de la Universidad von Humboldt de Berlín, en este caso bajo la tutela del Prof. Dr. Ingolf Pernice. Al primero he de agradecer su espíritu crítico contagioso a lo largo de años de colaboración y amistad; al segundo, su entusiasmo europeísta, igualmente contagioso, así como la posibilidad que me ha brindado de ser testigo directo de las importantes aportaciones que el Walter-Hallstein-Institut realiza al debate sobre el futuro de la Unión.

El agradecimiento es naturalmente extensible a mis compañeros del Departamento de Derecho Constitucional de la Universitat de València, así como a los colaboradores del Walter-Hallstein-Institut, cuya ayuda y caluroso recibimiento ha sido inestimable.

1. CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL: EL FRACASO DEL TRATADO DE AMSTERDAM Y LA PERSPECTIVA DE LA AMPLIACIÓN.

1.1. Antecedentes inmediatos de la Conferencia Intergubernamental de 2000

La adaptación institucional de las Comunidades Europeas, posteriormente recogidas en el más amplio término de "Unión Europea", a los retos políticos e históricos viene siendo una cuestión pendiente desde que estas Comunidades, y especialmente la Comunidad (Económica) Europea, fueron adquiriendo más competencias y mayor relevancia política y económica en la vida de los ciudadanos europeos, siendo necesaria una correlativa adaptación de las instituciones para dotarlas de mayor democracia y, conforme el número de Estados miembros iba aumentando, mayor efectividad².

Los Tratados constitutivos han conocido de hecho diversas reformas con este fin, siempre con menos eficacia de la deseada, destacando siempre el doble lenguaje de los representantes de los Gobiernos nacionales, que por un lado realizaban altisonantes declaraciones en pro de la integración y profundización europea, y por otro lado bloqueaban estas mismas iniciativas sobre la mesa de negociaciones, sustituyéndolas por la defensa de los intereses nacionales en juego. De esta forma, la ansiada reforma institucional quedaba siempre a la espera de condiciones coyunturales, políticas y también económicas, mejores.

Sin embargo, el gran reto histórico que supuso para Europa la caída del muro el 9 de noviembre de 1989 y la consecuente ruptura del bloque oriental no podía seguir siendo ignorado: los antiguos Estados-satélite de la Unión Soviética se convierten en pocos años en jóvenes democracias ansiosas de formar parte del modelo occidental, y en su condición geográfica de Estados europeos a través de su entrada en la Unión Europea, llamando de forma insistente a su puerta. De ahí que en el Consejo Extraordinario de Dublín en abril de 1990 se convocara, junto a la Conferencia Intergubernamental

² Roberto VICIANO PASTOR: "Los orígenes y el contexto jurídico-político de la reforma institucional comunitaria y de la Conferencia Intergubernamental de 1996", en VICIANO PASTOR, Roberto (coord.): *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 21.

para la preparación de una Unión Económica y Monetaria, inicialmente prevista, otra Conferencia Intergubernamental paralela para la formulación de una Unión Política, fruto de la necesidad de responder a los nuevos desafíos provocados por la Historia³.

Hay que remontarse por tanto al Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, para hallar las raíces de las cuestiones tratadas en la reciente Conferencia Intergubernamental, clausurada con la aprobación del Tratado de Niza⁴. Este Tratado, que sentaba las bases de la Unión Económica y –en mucha menor medida– de la Unión política europea, preveía ya su propia reforma, con vistas a facilitar la prometida reforma institucional dirigida a la mayor profundización en la integración europea y a la adaptación de las instituciones a la futura ampliación hacia el Este. De este modo, el apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión Europea señalaba que "en 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación".

La "agenda" inicialmente prevista, en la letra del Tratado, para esta Conferencia Intergubernamental⁵ fue creciendo en los sucesivos Consejos Europeos: así fue efectivamente en el Consejo Europeo de Lisboa (26 y 27 de junio de 1992)⁶, de

³ No puede desconocerse tampoco que existían para entonces diversas iniciativas a favor de una mayor Unión política en Europa, destacando de entre todos el Proyecto de Tratado de Unión Europea o "Proyecto Spinelli", del Parlamento Europeo (14 de febrero de 1984, DO C 77/33, de 19 de marzo de 1984), que sin embargo no vieron el respaldo de los Gobiernos de los Estados miembros.

⁴ "Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos", firmado el 26 de febrero de 2001 y publicado en el Diario Oficial (Serie C) de 10 de marzo de 2001, DO C 80/1.

⁵ El Tratado preveía su modificación en diferentes extremos: en primer lugar, en el mencionado artículo B se preveía la reforma en el segundo y tercer pilar, pues se señalaba que "..... deberá examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios"; igualmente, las cuestiones de la extensión del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, las disposiciones relativas a la seguridad común de la Unión y a la política exterior, la competencia en materia de protección civil, energía y consumo o la introducción de un sistema de jerarquía de las normas comunitarias.

⁶ Se insta a la toma de medidas "específicas para mejorar la transparencia del proceso decisonal comunitario y reforzar el diálogo con los ciudadanos". Además, ya se mencionan las

Bruselas (10 y 11 de diciembre de 1993)⁷, de Corfú (24 y 25 de junio de 1994)⁸ y de Cannes (26 y 27 de junio de 1995). En este último se establecen de forma global las prioridades del trabajo del Grupo de Reflexión para la preparación de la Conferencia Intergubernamental, destacando, por lo que aquí nos interesa, la necesidad de "analizar los principios, objetivos e instrumentos de la Unión frente a los nuevos desafíos con los que se enfrenta Europa" y "aumentar la eficacia, el carácter democrático y la transparencia de las instituciones para que puedan adaptarse a las necesidades de una Unión ampliada"⁹.

No es éste el lugar para describir exhaustivamente los preliminares y el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental de 1996¹⁰; únicamente debe retenerse que al negativo balance del Tratado de Amsterdam, al menos en lo referente a las cuestiones institucionales, debe atribuírsele el hecho de que haya un Tratado de Niza. Efectivamente, la mejor prueba de que las negociaciones en torno al Tratado de Amsterdam se cerraron en falso es la existencia de los llamados "left-overs" o "flecós" de Amsterdam, recogidos principalmente en **Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea**, que establece lo siguiente:

"LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES

"dificultades institucionales a las que tendrán que hacer frente las Comunidades antes de realizar la siguiente ampliación".

⁷ "La Conferencia Intergubernamental deberá ocuparse, además del estudio del papel legislativo del Parlamento Europeo y de los demás puntos previstos en el Tratado de la Unión Europea, del estudio de las cuestiones relativas al número de miembros de la Comisión y a la ponderación de los votos de los Estados miembros en el Consejo. La Conferencia estudiará asimismo las medidas consideradas necesarias para facilitar los trabajos de las Instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz".

⁸ En este Consejo se prevé la creación de un "Grupo de Reflexión" para la preparación de la Conferencia Intergubernamental, y al fijar sus funciones señala que deberá elaborar "ideas sobre las disposiciones del Tratado de la Unión Europea que requieran una revisión y ante la perspectiva de la futura ampliación de la Unión, preparará opciones sobre las cuestiones institucionales expuestas en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas y el Acuerdo de Ioannina".

⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Cannes, 26 y 27 de junio de 1995.

¹⁰ Para ello remitimos a la numerosa bibliografía publicada al respecto, recogida en GIMENEZ GLUCK, David; LLOPIS CARRASCO, Ricardo y ROCHE LAGUNA, Irene: "Bibliografía referente a la reforma institucional en la Conferencia Intergubernamental de 1996 y el Tratado de Amsterdam", en VICIANO PASTOR, Roberto (coord.): *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 229-254.

HAN CONVENIDO en las siguientes disposiciones, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas:

Artículo 1. En la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación de la Unión, ... la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre que para la fecha se haya modificado la ponderación de votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros, bien mediante una nueva ponderación de votos o bien mediante una doble mayoría, teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes, en especial la compensación a aquellos Estados miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión".

Artículo 2. Al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de veinte, se convocará una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y funcionamiento de las instituciones".

De este modo, un acuerdo de mínimos, reflejado en este Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam, establecía una revisión en dos etapas: en una primer etapa, se preveía el tamaño de la Comisión Europea y ponderación de votos en el Consejo antes de la entrada en vigor de la primera ampliación, siempre que ésta se mantuviera en el tope de cinco Estados miembros; la segunda etapa consistía en que un año antes de la sexta ampliación debería acometerse una revisión en profundidad de las instituciones, sin que dicho protocolo diera pista alguna sobre el significado de tal mandato¹¹.

El doble escenario previsto en dicho Protocolo pronto quedó carente de sentido, pues en el Consejo de Helsinki se decidió proceder a la negociación en bloque con todos los países candidatos a la adhesión, de forma que dicha adhesión dependiera únicamente del cumplimiento por parte de estos Estados de los requisitos necesarios, con independencia del resto de los países. De este modo, resultaría probable que la primera ampliación diera ya lugar a que el número de Estados miembros excediera de veinte, y que el periodo de tiempo transcurrido entre la primera y la segunda ampliación fuese más breve de lo previsto. Emergió por tanto ya a principios de 1999 un claro consenso a

¹¹ En este sentido se manifiesta el "Documento de trabajo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea" preparado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro) (PE 294.750), de 27 de febrero de 2001, p. 5. El Parlamento Europeo ya se declaró en contra del *two step approach* establecido en el mencionado Protocolo en su resolución de 17 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam (A4-0347/1997, DO C 371 de 8 de diciembre de 1997, pp. 99-104), pronunciándose a favor de una agenda más extensa de reformas.

favor de una única Conferencia Intergubernamental que se enfrentase a la adaptación de las instituciones prevista en dicho Protocolo, sin esperar a que el número de Estados miembros llegara a veinte.

1.2. La Agenda de la Conferencia Intergubernamental

Una vez llegado a dicho acuerdo, las discusiones se centraron en el concreto contenido de la agenda de dicha Conferencia Intergubernamental. Algunos Estados (Bélgica, Francia e Italia)¹² realizaron ya una declaración respecto a la necesidad del reforzamiento de las instituciones en vistas a la conclusiones de las primeras negociaciones de adhesión; además, Alemania propone en un principio la celebración de dos Conferencias Intergubernamentales paralelas: la primera de ellas trataría las reformas institucionales necesarias para la ampliación, y la segunda se enfrentaría con la reforma de los Tratados precisa para responder mejor a las exigencias de los ciudadanos, tal y como se estableció en el Consejo Europeo de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998¹³.

En este sentido, el Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999 se establece lo siguiente¹⁴:

"A tenor del 'Protocolo sobre los Órganos con vistas a la ampliación de la Unión Europea' y de las declaraciones conexas, el cometido de la Conferencia Intergubernamental abarca los temas siguientes:

- Magnitud y composición de la Comisión Europea

¹² La "Declaración de Bélgica, Francia e Italia relativa al Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea", aneja al Tratado de Amsterdam, establece que "Bélgica, Francia e Italia hacen constar que, sobre la base de los resultados de la Conferencia Intergubernamental, el Tratado de Amsterdam no responde a la necesidad, reafirmada en el Consejo Europeo de Madrid, de realizar avances sustanciales hacia el fortalecimiento de las instituciones. Dichos países consideran que tal fortalecimiento es una condición indispensable para la conclusión de las primeras negociaciones de adhesión [...]".

¹³ En dicho Consejo Europeo se señalaron como objetivos el logro de mayor legitimación democrática de la UE, el reforzamiento de los instrumentos de política exterior, así como la mejora de la seguridad y calidad de vida de los ciudadanos: Conclusiones de la Presidencia,

¹⁴ El texto completo de las Conclusiones de los diversos Consejos Europeos desde 1994 se hallan en internet, bien en la página web del propio Consejo (<http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>), bien en la de la Comisión (<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>).

- *Ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría; umbral para decisiones por mayoría cualificada)*
- *Cuestión de la posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo.*

Podrían tratarse además otras modificaciones necesarias de los Tratados, en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con la citada temática y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam".

Para ello, el Consejo Europeo solicita a la futura Presidencia que elabore, bajo su propia responsabilidad, para el Consejo Europeo de Helsinki, un informe completo que esclarezca y describa las opciones que se presentan para resolver dichas cuestiones. Para ello habrá que tener, señala, especial consideración a la opinión de los países candidatos a la adhesión.

En el Consejo Europeo de Helsinki, de 10 y 11 de diciembre de 1999, se establece por su parte que "ateniéndose a las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia y a la vista del informe de la Presidencia, la Conferencia estudiará el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la posible extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo, así como otras modificaciones necesarias de los Tratados en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con las citadas cuestiones y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam. La Presidencia entrante informará al Consejo Europeo de los progresos realizados por la Conferencia y podrá proponer la inclusión de otras cuestiones en el orden del día de la Conferencia"¹⁵.

¹⁵ Punto 17 de las Conclusiones de la Presidencia. Además de este extremo, cabe destacar la invitación al Parlamento Europeo a estar "estrechamente asociado" a los trabajos de la Conferencia y a participar directamente, estando todas las sesiones de la Conferencia a nivel ministerial precedidas de un intercambio de puntos de vista con la Presidenta del Parlamento Europeo y auxiliada por dos representantes del Parlamento Europeo. Por su parte, las reuniones a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno que traten de la Conferencia Intergubernamental irán precedidas de un "cambio de impresiones" con la Presidenta del Parlamento Europeo (punto 18 de las Conclusiones).

Se abre así ya la discusión en torno al contenido de la agenda, surgiendo ya una diferencia de opiniones entre los Estados miembros pequeños, la Comisión¹⁶ y el Parlamento Europeo, por un lado, y los Estados grandes y el Consejo, por otro.

El primer grupo, ciertamente, pugnaba por una agenda amplia, en la que se incluyeran elementos "integracionistas" y cuasi federalistas: el Parlamento Europeo, en su Informe de 19 de noviembre de 1999 (anterior por tanto al Consejo Europeo de Helsinki)¹⁷, había exigido ya una agenda bastante más amplia, que fuese más allá de las cuestiones establecidas en el Protocolo sobre las instituciones; en la agenda entrarían, según el Parlamento Europeo, cuestiones fundamentales como la "constitucionalización de la Unión"¹⁸, una reforma institucional "suficientemente ambiciosa"¹⁹, donde se

¹⁶ El Presidente de la Comisión, Romano Prodi, declaró ante el Parlamento Europeo el 21 de julio de 1999 que "sería un error histórico para la Unión Europea organizar en Helsinki una Conferencia Intergubernamental reducida por defecto, simplemente por el temor colectivo a hacer frente a los verdaderos retos de la futura ampliación" (citado en el Informe del Parlamento Europeo sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental, 17 de noviembre de 1999, A5-0058/1999 (Resolución Dimitrakopoulos - Leinen).

¹⁷ En el mismo sentido se pronuncia, sin embargo, en la resolución de la Comisión de Asuntos Constitucionales de 3 de febrero de 2000 sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, A5-0018/2000, así como en su Informe sobre las propuestas del Parlamento Europeo para la Conferencia Intergubernamental, de 27 de marzo de 2000, A5-0086/2000, pretendiendo, entre otros temas, la inclusión del funcionamiento del Banco Central Europeo y de la Unión Monetaria, así como la constitucionalización de los Tratados.

¹⁸ Ello implica, en especial, la fusión de los Tratados en un texto único en el que se distingan dos partes: una parte constitucional que agruparía el preámbulo, los objetivos de la Unión, los derechos fundamentales y las disposiciones relativas a las instituciones y los procedimientos de toma de decisiones, y una segunda parte donde se definirían las políticas de la Unión; además, el Parlamento Europeo considera que "la Conferencia Intergubernamental debe modificar el futuro procedimiento de revisión de los Tratados basándose en la doble legitimidad de la Unión, para desembocar en la democratización del proceso de revisión que instituye un poder codecisorio entre la institución que representa a los Estados y la que representa a los ciudadanos de la Unión"; por último, aboga por el desarrollo de un estatuto de los partidos políticos a nivel europeo como un paso positivo para facilitar la participación política de los ciudadanos: Informe del Parlamento Europeo sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental, 17 de noviembre de 1999, A5-0058/1999.

¹⁹ Ello implica, entre otras cuestiones: el establecimiento de la mayoría cualificada y la codecisión como método normal para la toma de decisiones legislativas; introducción de mejoras en el funcionamiento del Consejo; la reforma de las demás instituciones, distintas a la Comisión; la publicidad de las reuniones del Consejo en las que se tomen decisiones legislativas; la responsabilidad individual de los Comisarios y la posibilidad de que la Comisión pueda plantear la cuestión de confianza ante el Parlamento Europeo; acabar con el monopolio de iniciativa de la Comisión en los asuntos del primer pilar; avanzar en la cuestión de la flexibilidad; reforzar el papel del Parlamento Europeo en lo relativo al presupuesto y a los

fortaleciese el papel de una Comisión responsable ante el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, un refuerzo del papel exterior de la UE²⁰, etc. Lógicamente, todo ello responde a la defensa de los intereses de los Estados pequeños y del propio Parlamento Europeo: este último avanzaría en su posición de auténtica Cámara representativa, mientras que dichos Estados paliarían en cierto modo la pérdida de poder que supondría un reforzamiento de las instituciones intergubernamentales (donde el poder reside de facto en los Estados grandes), mejorando así su posición negociadora²¹: la limitación de la agenda a la decisión sobre la composición de la Comisión y la reponderación de votos en el Consejo conduciría a una revaloración (de manera proporcional a su población) de los Estados grandes frente a los Estados pequeños, proporcionalmente sobrerrepresentados en las instituciones comunitarias.

Por su lado, los Estados grandes (y en su defensa el Consejo), defienden una agenda limitada a lo exclusivamente necesario para adaptar las instituciones a la adhesión de los países de Europa Central y Oriental, argumentando que de lo contrario se correría el riesgo de fracasar rotundamente en lo mínimo por querer abarcar demasiado en las negociaciones²².

Por lo demás, tal y como se previó en Helsinki, la siguiente Presidencia tenía libertad para añadir en la agenda cualesquiera otras cuestiones que considerase oportunas. Así se hizo en Feira (19 y 20 de junio de 2000), donde se añadió, en primer lugar, la reforma de todas las instituciones y órganos de la Unión y la cooperación reforzada, así como la modificación del artículo 7 sobre el respeto de los derechos fundamentales en la Unión, y se conminó a la Convención para la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales a que presentara una propuesta en la Cumbre de Biarritz, antes de Niza; por último, "invitó" a la siguiente Presidencia a tratar la cuestión

nombramientos en las instituciones y órganos de la Unión. Además, por último, exige que el resultado de la Conferencia Intergubernamental sea sometido al dictamen conforme del Parlamento Europeo.

²⁰ A la que habría que dotar finalmente de personalidad jurídica: punto 32 del Informe.

²¹ Así lo señala también Xenophon A. YATAGANAS: "The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union - A Continental Perspective", *Harvard Jean Monnet Working Paper* 01/01, p. 9 (también en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010101.html>).

de la Política de Seguridad y Defensa común europea, de forma que se presentara un informe general en el Consejo Europeo de Niza²³.

²² La misma postura adoptaron la mayoría de los Estados candidatos a la adhesión, que temían que una extensión de la agenda llevase consigo un retraso en la aprobación de las reformas y con ello un retraso de todo el proceso de adhesión.

²³ Ya antes, la Presidencia había consultado a la Conferencia de Representantes de los Estados miembros la posibilidad de extender la agenda a las siguientes cuestiones: la simplificación de los Tratados: posible división de los Tratados en dos partes separadas, por un lado las disposiciones fundamentales y por otro las disposiciones relativas a las políticas; la atribución de personalidad jurídica a la Unión; la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa; la creación de una base jurídica por la que se instituya un Fiscal europeo encargado de la investigación a escala comunitaria de hechos constitutivos de fraude y de su persecución; disposiciones dirigidas a intensificar la lucha contra el fraude y la defensa de los intereses financieros de la Comunidad; el tema de la expiración del Tratado CECA, que, de acuerdo con su artículo 97, "se concluye por un periodo de cincuenta años a partir de su entrada en vigor"; el impulso de determinadas políticas comunitarias más directamente vinculadas a los intereses de los ciudadanos europeos; la jerarquía de las normas: posible introducción de una definición más precisa de los actos legislativos, por una parte, y de los actos administrativos o de gestión, por otra (Nota de la Presidencia, CONFER 4716/00, de 1 de marzo de 2000).

2. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL Y SU REFLEJO EN EL TRATADO DE NIZA

A continuación se pretende reflejar, de la manera más exhaustiva posible, las negociaciones que tuvieron lugar a lo largo de la Conferencia Intergubernamental sobre los distintos extremos incluidos en el orden del día, en especial en aquello que hace referencia al sistema institucional comunitario. No debemos olvidar, sin embargo, que muchas de estas cuestiones impiden un tratamiento aislado de las otras, formando parte en la mayoría de los casos de una negociación de conjunto, como se ha reflejado, en cierta medida, en los resultados obtenidos. Así, la misma Presidencia señaló, tras el Consejo Europeo de Feira²⁴, que "desde hace varios meses se ha visto que pocos temas podrían ser objeto de un acuerdo parcial, ya que las Delegaciones habían establecido diversos vínculos. Podemos citar así, entre otros:

- la relación entre el número de Comisarios y la nueva ponderación de votos en el Consejo;
- la relación entre la nueva ponderación de votos en el Consejo y el reparto de los Diputados al Parlamento Europeo;
- la relación entre la nueva ponderación de votos en el Consejo y el ámbito de la mayoría cualificada;
- la relación entre el ámbito de la mayoría cualificada y el procedimiento de codecisión.

En estas condiciones, la Presidencia tiene la intención de respetar este carácter global de la negociación en su método de trabajo, intentando llevar adelante los principales temas de la negociación para alcanzar, antes de Niza, un principio de acuerdo transaccional global²⁵.

²⁴ La propia Presidencia portuguesa había señalado que "no podrá haber resultados parciales, dado que el equilibrio del conjunto sólo podrá evaluarse en el marco de una solución global al final de la negociación"

²⁵ Nota de la Presidencia a la Sexta sesión ministerial de la Conferencia Intergubernamental, CONFER 4755/2000, de 5 de julio de 2000.

2.1. La Comisión Europea: composición y tamaño; nombramiento y funciones de su Presidente

La dimensión y composición de la Comisión era uno de los "left-overs" o flecos más importantes del Tratado de Amsterdam, y estrechamente vinculado a la cuestión de la distribución de votos en el Consejo²⁶. La vinculación entre ambas cuestiones tiene una razón de ser muy clara: puesto que los llamados "Estados grandes" (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España) debían renunciar a "su" segundo comisario, para evitar una Comisión de dimensiones asamblearias, en contraprestación a lo cual exigían que en la reponderación de los votos en el Consejo se tuviera en consideración el peso demográfico de estos países, actualmente infrarepresentados en proporción con los Estados medianos y pequeños.²⁷

Sobre la base de este Protocolo se iniciaron por tanto las discusiones en torno a la nueva dimensión de la Comisión. A continuación se reflejan las opiniones expresadas tanto por la propia Comisión como por las demás instituciones, además de determinados Estados miembros o personalidades políticas que en foros más o menos oficiales se pronunciaron al respecto.

2.1.1. La posición de la propia Comisión

Tal como está previsto en el propio artículo 48 Tratado UE, la Comisión debe emitir un dictamen a solicitud del Consejo en referencia a la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental. Dicho dictamen fue emitido el 26 de enero de 2000²⁸, aunque iba precedido de dos importantes documentos -externos al procedimiento de la

²⁶ Véase el "Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea", anejo al Tratado de Amsterdam, arriba transcrito.

²⁷ Véase en este sentido Xenophon A. YATAGANAS: "The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union - A Continental Perspective", *cit.*, p. 12.

²⁸ "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados", COM (2000) 34, 26 de enero de 2000.

convocatoria de la Conferencia Intergubernamental- elaborados a instancias de la propia Comisión: por un lado, el Informe sobre las implicaciones institucionales de la ampliación, elaborado por un Grupo de Expertos encabezado por Jean-Luc Dehaene, antiguo primer ministro belga²⁹; por otro lado, la Comisión presentó el 10 de noviembre de 1999 su aportación al Informe preparado por la presidencia alemana a presentar en el Consejo Europeo de Helsinki³⁰.

El problema suscitado respecto al tamaño y composición de la Comisión parte, ya de principio, de una concepción errónea de dicha institución: la pretensión por parte de los Estados miembros de tener un "representante" en el Colegio de la Comisión, cuando precisamente la originalidad del modelo primigenio de Jean Monnet consistía en configurar la Comisión como un órgano de naturaleza supranacional, en el que los miembros no representan a los Estados de que son nacionales, sino que son elegidos sólo por razón de su independencia y capacidad. Se creó para defender, con total independencia, el interés europeo. Sin embargo, *de facto* se ha dado siempre un "reparto" de los comisarios en función de las nacionalidades, de forma que cada Estado miembro "tenía" un Comisario, más un segundo los llamados "Estados grandes" (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España). El problema fundamental con el que se enfrentaba este esquema ante la futura ampliación es que, si extrapolase a la Europa post-ampliación, provocaría una Comisión y por tanto un colegio de 35 miembros, lo que imposibilitaría de facto la eficacia en la toma de decisiones. La propia Comisión descarta desde el principio la hipótesis de mantener *mutatis mutandis* este esquema: debido a la "profunda diferencia que existe el papel y el funcionamiento del Colegio y

²⁹ Von WEIZSÄCKER, Richard; DEHAENE, Jean-Luc; SIMON, David: "Las implicaciones institucionales de la ampliación", Informe de la Comisión Europea, http://europa.eu.int/igc2000/repoct99_es.pdf. Como los propios autores señalan, el 1 de septiembre de 1999 Romano Prodi, nombrado Presidente de la Comisión Europea, les invitó a que dieran su opinión con total independencia, para mediados de octubre, sobre las implicaciones institucionales de la ampliación con vistas a la futura Conferencia Intergubernamental. Este Grupo tenía el mandato de determinar los problemas de carácter institucional que habían de resolverse y de argumentar por qué dichos problemas debían ser examinados por la citada Conferencia. No debía presentar propuestas concretas: esta tarea compete a los Estados miembros y a las instituciones tanto antes como durante la Conferencia. El Grupo presentó su informe el 18 de octubre.

³⁰ "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito": Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones

los de un gobierno nacional, cuya cohesión se basa en la pertenencia a una misma tendencia política o en intereses de coalición y que se apoya en una mayoría parlamentaria para la ejecución de su programa político", razón por la cual "los gobiernos nacionales pueden componerse de un número elevado de ministros sin que ello menoscabe su capacidad de acción. El sistema institucional de la Unión excluye obviamente una situación similar en la fase actual de su desarrollo"³¹.

El primer documento que hace referencia a las reformas necesarias en el seno de la Comisión Europea fue el "Informe de Sabios", encargado por la misma Comisión a tres personalidades y que fue publicado el 18 de octubre de 1999³². En este informe se subrayan las muestras de agotamiento que la actual estructura institucional de la Unión ha dado ya, la insatisfactoria actuación de la Comisión y el frágil equilibrio entre las diversas instituciones. Según este Grupo, la Comisión no debe convertirse en una "Asamblea de Delegados nacionales" (que es a lo que conduciría el mantenimiento de la regla "un Estado, un comisario"): debe seguir siendo efectiva, operativa y respetada, y para ello proponen dos cuestiones fundamentales: reforzar la autoridad del Presidente (que debería tener una influencia más efectiva en el nombramiento y selección de los Comisarios y una clara autoridad para organizar, coordinar y dirigir la actuación de la Comisión) y clarificar la responsabilidad individual de los miembros de la Comisión (plasmando en la letra del Tratado la solución ya dada *de facto* por parte de Romano Prodi, presidente de la Comisión, de poder exigir la dimisión de cualquiera de los comisarios). Aparte de estas cuestiones, y la necesidad de realizar una reorganización de los Tratados³³, el Grupo no hizo referencia alguna al número idóneo de miembros y la composición que debería adoptar la Comisión.

institucionales; Comunicación del Presidente y del Sr. Barnier, COM (99) 592, 10 de noviembre de 1999.

³¹ Comunicación de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma de las instituciones, COM (2000) 771 final, 22 de noviembre de 2000, p.3.

³² Von WEIZSÄCKER, Richard; DEHAENE, Jean-Luc; SIMON, David: "Las implicaciones institucionales de la ampliación", Informe de la Comisión Europea.

³³ Sobre la reorganización de los Tratados, en el sentido de dividir las cuestiones fundamentales o "constitucionales" y las de Derecho material yuxtapuestas actualmente en el Tratado, la Comisión encargó un informe al Instituto Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo de Florencia, que actualmente puede consultarse en internet: EHLERMANN, Claus-Dieter y MENY, Yves (coord.): "Un Traité Fondamental pour l'Union Européenne", Étude sur la réorganisation des Traités, Rapport remis le 15. mai 2000 à Romano Prodi, président de la

En la "Contribución de la Comisión para la preparación de la la Conferencia Intergubernamental para asuntos institucionales" de 10 de noviembre de 1999³⁴, la misma Comisión reconoce que su carácter colegiado, que se halla en peligro, debe preservarse, y además adecuar el número de carteras con la realidad de las competencias que incumben a la Comisión. También hace referencia a la cuestión de la responsabilidad de sus miembros: la responsabilidad política de la Comisión "debe traducirse en una formalización del compromiso de cada comisario en dimitir si así se lo pide el Presidente". Tampoco se hace referencia aquí al número de Comisarios idóneo ni a la futura composición de la Comisión.

En el Dictamen de la Comisión preceptivo con arreglo al artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, ésta estudia ya dos posibles escenarios: la limitación a un máximo de 20 del número de Comisarios, o bien la elección de un Comisario por Estado miembro (en cualquier caso, la renuncia por parte de los Estados "grandes" de su segundo Comisario no admite discusión alguna). En el primer caso, tras afirmar que "lo que convendría en el futuro Tratado es estabilizar el número de miembros de la Comisión al nivel actual y definir las modalidades de designación de los Comisarios", propone un sistema de rotación que respete una estricta igualdad entre los Estados miembros a partir de un orden preestablecido, garantizando "una composición de la Comisión equilibrada desde el punto de vista geográfico y desde el del tamaño relativo de los Estados cuya nacionalidad posean sus miembros". De esta forma, añade, en un Unión de 28 miembros, con un límite de 20 Comisarios, ninguna nacionalidad estaría ausente de la Comisión durante dos mandatos sucesivos: "cada país podría proponer un Comisario en 5 de cada 7 formaciones del Colegio". Michel Barnier, comisario

Commission Européenne. *Instituto Universitario Europeo de Florencia, Robert Schuman Centre for Advanced Studies*. http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/repoFlo_fr.pdf. Sobre el tema, véase además el informe realizado por el Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP) de Munich: "A Basic Treaty for the European Union – Draft version for the Reorganisation of the Treaties", *Bertelsmann Forschungsgruppe am C.A.P.*, Munich, mayo de 2000 (*vid. infra*, apartado 3.2.3 del presente trabajo).

³⁴ "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", COM (99) 592, 10 de noviembre de 1999: "con la nueva facultad de orientación política reconocida a su Presidente y con unas deliberaciones de carácter colegial que se resuelven por una mayoría simple de sus componentes, supone un factor de equilibrio fundamental que, caso de que se aumentara el número de Comisarios, podría verse en peligro". Es por tanto primordial que con motivo de la ampliación "se preserve tanto el carácter colegiado como la eficacia y el modo de decisión de

responsable de la Conferencia Intergubernamental, reconoció ante el Parlamento Europeo que la Comisión ha propuesto que cada Estado "tenga" un Comisario, si bien no está cerrado que no tengan que estar todos representados "al mismo tiempo", es decir, pueden ejercer de forma rotatoria³⁵.

En el segundo escenario, en el que la Comisión se compone de un nacional de cada uno de los Estados miembros, escenario propuesto por otra parte por la Presidencia del Consejo de Europeo de Helsinki como garantía de legitimidad de la Comisión, la propia Comisión señala como condición necesaria una profunda reestructuración del Ejecutivo, a través, en primer lugar, de un incremento significativo de los poderes de su Presidente, junto con un amplio poder de dirección política de éste, así como en segundo lugar de un mayor número de Vicepresidentes³⁶.

Más allá de estos dos escenarios, la Comisión propone igualmente la formalización en el Tratado del compromiso político ya contraído por los Comisarios de dimitir si así lo pide el Presidente, y con tal fin propone la modificación de la redacción del artículo 215 Tratado CE.

En cualquier caso, la Comisión es consciente que la decisión en torno a su propia dimensión y composición se halla en manos de las Delegaciones de los Estados miembros, que enlazan esta cuestión de forma inseparable con la reponderación de votos en el Consejo.

2.1.2. La posición del Parlamento Europeo

una institución cuya vocación es representar, con total independencia, el interés de todos, así como arbitrar entre los diferentes objetivos de los Tratados"

³⁵ BARNIER, Michel: "Propositions du Parlement Européen pour la Conférence Intergouvernementale", Intervención ante el Parlamento Europeo, Estrasburgo, 12 de abril de 2000.

³⁶ En este sentido, la Comisión propone una nueva redacción del artículo 217 Tratado CE: "El Presidente definirá la orientación política de la Comisión. El Presidente podrá nombrar vicepresidentes de entre los miembros de la Comisión, encargados de coordinar y dirigir la acción de la Comisión en un ámbito determinado. El Presidente podrá atribuir a los miembros de la Comisión, durante todo o parte del mandato de éstos, tareas o misiones específicas, con el apoyo, en su caso, de los servicios administrativos". Además, propone la introducción de un voto de calidad del Presidente en caso de empate de votos, en el artículo 219 Tratado CE.

La posición del Parlamento Europeo en referencia a la composición y tamaño de la Comisión, es básicamente neutra, sabedora, al igual que la propia Comisión, que la decisión no se basará únicamente en criterios de eficacia y legitimidad, sino sobre todo en intereses políticos nacionales enlazados con el peso específico que a cada Estado se le atribuya en la nueva reponderación de votos en el Consejo. No se mantiene, por otro lado, en absoluto neutro en cuanto al papel y procedimiento de nombramiento de su Presidente, materia en el que el Parlamento Europeo está directamente implicado, fundamentalmente desde que en el Tratado de Amsterdam se estableciese la necesidad de que el Parlamento Europeo aceptara (de manera vinculante) el nombramiento del Presidente. Además, su postura al respecto, igualmente en torno a la responsabilidad individual y colectiva de la Comisión, viene profundamente marcada por los sucesos políticos casi inmediatamente anteriores a la Convocatoria de la Conferencia Intergubernamental: hacemos referencia a la apertura de la moción de censura por parte del Parlamento contra la Comisión Santer, al Informe de Sabios sobre la deficiente gestión de la Comisión y la consecuente dimisión de ésta. Tras estos acontecimientos, el Parlamento fue consciente (quizá por primera vez) de la fuerza política que poseía y del control que podía y debía ejercer sobre la Comisión, de forma que en la siguiente reforma de los Tratados su posición se dirigía hacia una confirmación de este poder. Es en este marco donde debe encuadrarse, en primer lugar, el "Informe Brok", presentado el 8 de diciembre de 1998³⁷, dirigido sin lugar a dudas a influir en el nombramiento del Presidente de la Comisión, tras las elecciones parlamentarias de primavera de 1999. En este informe, la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo se hace eco y acoge la propuesta que el grupo "Notre Europe", presidido por Jacques Delors ya realizaron: que cada fuerza política europea presente a su candidato a la presidencia de la Comisión con ocasión de la campaña electoral del Parlamento Europeo, comprometiéndose a apoyarlo a través del correspondiente grupo parlamentario.

³⁷ "Informe sobre las repercusiones institucionales de la aprobación del Presidente de la Comisión por parte del Parlamento Europeo y la independencia de los miembros del Colegio", (ponente: Elmar Brok), de 8 de diciembre de 1998 (documento A4-0488/98).

Asimismo recomienda dicho Informe que tanto el Parlamento como el Consejo puedan pedir la dimisión de oficio de miembros de la Comisión³⁸; además, un número importante de éstos deberían escogerse entre los diputados europeos y que hayan ejercido competencias en materias europeas³⁹.

2.1.3. La posición del Consejo y de los Estados miembros

Hay que esperar a que la Conferencia Intergubernamental haya entrado en funcionamiento para empezar a escuchar propuestas del Consejo (más concretamente de la Presidencia) referentes a la composición y responsabilidad de la Comisión⁴⁰. En concreto, desde el principio pueden distinguirse tres cuestiones principales de discusión en referencia a la Comisión⁴¹, que se van repitiendo continuamente en las siguientes manifestaciones del Consejo y de los Estados miembros: a) el tamaño y composición de la Comisión; b) su estructura funcional; c) la responsabilidad (colectiva e individual) de sus miembros.

³⁸ En el mismo sentido se pronunció ya en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

³⁹ En el Informe se recoge, en cualquier caso, una opinión minoritaria del Sr. Georges Berthu (Europa de las Naciones), donde critica este intento de transformar las relaciones Parlamento Europeo – Comisión en una relación clásica Parlamento-Gobierno, en el que el voto de aprobación parlamentaria constituye una ocasión para constatar una mayoría parlamentaria que, al mismo tiempo, sanciona al Ejecutivo y compromete a apoyar la acción del mismo a lo largo de todo su mandato. Esta interpretación de la voluntad del Tratado de Amsterdam, señala este eurodiputado, "rebas los términos del Tratado de Amsterdam que ... conserva para el Consejo el papel motor de la iniciativa en la elección de los candidatos para el cargo de miembro de la Comisión y el poder de nombrar definitivamente el nuevo Colegio. ... El Consejo ha de conservar su papel central. Deberíamos más bien reforzarlo y que la Comisión también sea responsable ante el Consejo".

⁴⁰ Documentos anteriores, como la *Intervention de M. Michel Barnier dans le débat sur le rapport Dehaene*", Intervención ante el Parlamento Europeo, Estrasburgo, 27 de octubre de 1999, o el discurso de Romano Prodi inaugurando la Conferencia Intergubernamental ante el Parlamento Europeo, no hacen tampoco referencia a la cuestión del número y composición de la Comisión.

⁴¹ Conferencia de los Representantes de los Estados miembros: Nota de la Presidencia (Asunto: Conferencia Intergubernamental 2000: La Comisión), CONFER 4727/00, Bruselas, 24 de marzo de 2000.

2.1.3.1. Tamaño y composición de la Comisión

Respecto a la primera cuestión, se plantean los dos enfoques puestos en relieve en los trabajos preparatorios: por un lado, que la Comisión disponga de un nacional de cada Estado miembro, en cuyo caso está abierta aún la cuestión de su estructura interna⁴²; por otro lado, que sea un órgano con un número fijo de miembros, de modo que debiera aún decidirse cuál sería el número óptimo de miembros y cómo deberían ser éstos designados (si el Presidente debe ser elegido directamente por el Parlamento Europeo⁴³, si elige él el resto del Gabinete con una garantía de rotación equitativa entre los Estados miembros...).

En esta Nota de la Presidencia, se plantea la posibilidad de instaurar dos categorías diferentes de comisarios, creando de forma paralela un órgano colegiado limitado, preguntándose no obstante qué consecuencias tendría tal distinción en el derecho de voto en la Comisión⁴⁴.

⁴² Desde el principio, los Estados "grandes", que proponen dos Comisarios, renunciaron al segundo comisario siempre que se les "recompensase" con una más favorable reponderación de votos en el Consejo. Así, por ejemplo, el Reino Unido se pronuncia en este sentido en el "White Paper IGC: Reform for Enlargement – The British Approach to European Union Intergovernmental Conference 2000", febrero 2000, (disponible en la página web del Foreign Office, <http://www.fco.gov.uk>, así como en los Archivos de la Comisión sobre la Conferencia Intergubernamental:

http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/memberstates/uk/index_es.htm; la República Federal Alemania reproduce la misma opinión en su "Documento de reflexión de la República Federal de Alemania para la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional", de 30 marzo 2000, (CONFER 4733/00), así como la República italiana y el Reino de España (véase las aportaciones de estos Estados a la Conferencia Intergubernamental en http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/memberstates/index_es.htm).

⁴³ Opción ampliamente respaldada por el propio Parlamento Europeo, que vería así aumentado su poder respecto a la Comisión, y yendo aún más lejos, se vería equiparado a cualquier Parlamento nacional que elige al Presidente del Ejecutivo. En contra se manifiesta, expresamente, Italia, por considerar que "se mermarían las disposiciones vigentes que, a juicio de Italia y en el estado actual de la integración europea, deben conservarse" (Nota de Transmisión de la Delegación italiana a las Delegaciones, Asunto: Conferencia Intergubernamental 2000 (La Comisión), CONFER 4746/00, Bruselas, 26 de mayo de 2000).

⁴⁴ La Delegación italiana estaba en contra de tal distinción, pues considera que ningún Estado estará dispuesto a tener un Comisario "de segunda categoría": Nota de Transmisión de la Delegación italiana a las Delegaciones, Asunto: Conferencia Intergubernamental 2000 (La Comisión), CONFER 4746/00, Bruselas, 26 de mayo de 2000.

En una siguiente Nota de Presidencia sobre el mismo tema⁴⁵, siguen manteniéndose ambas posibilidades:

- en el caso de que la Comisión mantenga un comisario por cada Estado miembro, puede optarse por el "silencio" del Tratado respecto a la organización y estructura de la Comisión, o por la inclusión expresa de disposiciones sobre estos aspectos. En este último caso, podrá optarse entre dos variantes: el Presidente y/o la Comisión puede nombrar varios vicepresidentes "sin cartera", encargados de coordinar y dirigir la Comisión; pero puede también fijarse un número máximo de carteras, de forma que los comisarios sin cartera desarrollen dichas funciones de organización y gestión.

- Una segunda posibilidad es fijar un número concreto de comisarios, siempre que se den garantías suficientes de igual representación de todos los Estados miembros. Esta posibilidad sigue dejando abierta una serie de cuestiones: el número de miembros, los criterios de elección y la forma de garantizar la igualdad de trato en el tiempo de todos los Estados miembros (el Tratado puede fijar previamente la composición de la Comisión para los próximos mandatos, o únicamente fijar que cada Estado miembro tenga un nacional en cada periodo que abarque dos mandatos).

- Se plantea, por último, una tercera posibilidad: un órgano colegiado compuesto por un número máximo de miembros (aún no establecido) y que comprenda un nacional de cada uno de los Estados miembros. Se introduce con ello la posibilidad de retrasar la decisión acerca de la dimensión definitiva de la Comisión hasta la segunda ampliación, permitiendo la existencia de un comisario por Estado miembro después de la primera ampliación (es decir, cuando la Unión cuente con alrededor de 20 Estados miembros).

En el Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira, Documento de trabajo considerado como el "ecuador" de la Conferencia Intergubernamental⁴⁶ no se avanza un ápice en este sentido: se limitan a describir las dos grandes variantes que

⁴⁵ Conferencia de los Representantes de los Estados miembros: Nota de la Presidencia (Asunto: Conferencia Intergubernamental 2000: La Comisión), CONFER 4744/00, Bruselas, 24 de mayo de 2000.

⁴⁶ Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros: "Conferencia Intergubernamental sobre la Reforma institucional", Informe de la Presidencia al Consejo

hasta el momento se barajan, señalando únicamente que "la mayoría de las Delegaciones" se muestra partidaria de mantener un Comisario por Estado miembro, en pro de la legitimidad de esta institución⁴⁷. La indefinición al respecto tiene una clara razón de ser: las Delegaciones no quieren llegar a un acuerdo en esta cuestión si no es en paralelo a la cuestión de la reponderación de votos en el seno del Consejo y a la atribución de escaños en el Parlamento Europeo, temas que como se verá no se resolvieron hasta el último momento.

La única aportación oficial de una Delegación nacional referente a la cuestión de la dimensión y composición de la Comisión proviene de Italia⁴⁸: este Estado miembro apuesta por una Comisión-Colegio, frente a una indeseable Comisión-Asamblea: "resulta necesario que se preserve una de las características que distinguen el funcionamiento de la Comisión, es decir el ser un "Colegio" y no un órgano compuesto por representantes o delegados nacionales. La transformación de la Comisión en un órgano asambleario conllevaría, además, "el peligro de atenuar fuertemente el principio de colegialidad", valor sobre el que se basa la autonomía, independencia y legitimidad de la Comisión⁴⁹.

Italia rechaza asimismo la previsión de "dos categorías de Comisarios", supeditada a la constitución de un "inner cabinet", colegio restringido, eventualmente con una diferenciación de voto: esta solución llevaría consigo mayores problemas que el que trata de resolver. Está a favor, por tanto, de un número limitado de comisarios junto con un sistema rotativo de nombramiento, sobre la base de una paridad absoluta y siguiendo un orden previamente establecido.

Europeo de Feira, Bruselas, 14 de junio de 2000, CONFER 4750/00. El Consejo Europeo de Feira cerraba de algún modo la Presidencia portuguesa y daba paso a la francesa.

⁴⁷ En el mismo sentido, la Nota de la Presidencia (Asunto: CIG 2000 – Comisión), CONFER 4757/00, Bruselas, 11 de julio de 2000.

⁴⁸ Nota de Trasmisión de la Delegación italiana a las Delegaciones, CONFER 4746/00, Bruselas, de 26 de mayo de 2000.

⁴⁹ Rechaza por tanto la idea de prever, en la organización interna de la Comisión, delegaciones formales y vinculantes de poderes a algunos Comisarios que superen lo actualmente previsto en el Reglamento de la Comisión, que en su artículo 11 señala la posibilidad de delegación para actos preparatorios de decisiones del colegio o para cuestiones de gestión/administración claramente definidas..

A principios de noviembre de 2000, es decir apenas un mes antes del cierre de la Conferencia Intergubernamental, empieza a entreverse la solución de compromiso que primará al final: en una Nota de Presidencia de 9 de noviembre⁵⁰, ya se habla del "momento" y condiciones de un posible paso, en primer lugar, a una Comisión compuesta por un nacional por cada Estado miembro y, en segundo lugar, a una Comisión "limitada", dejando entender que ese momento se dilatará en el tiempo⁵¹. En el mismo sentido, el Documento de Síntesis (revisado) de la Conferencia Intergubernamental⁵² prevé dos modificaciones sucesivas del apartado 1 del artículo 213 (sobre la composición de la Comisión): la primera el 1 de enero de 2005, y la segunda el 1 de enero de 2010, a reserva de lo que se decida sobre los Estados que se adhieran a la Unión con posterioridad a esa fecha.

2.1.3.2. Estructura funcional interna de la Comisión

De forma independiente al número de Comisarios que componga la Comisión, pero en cualquier caso en estrecha relación con esta decisión, la Conferencia Intergubernamental se enfrentó, como ya se ha visto, a la necesidad de dotar de más poderes organizativos al Presidente de la Comisión y de nombrar más Vicepresidentes: si se opta por una Comisión-Asamblea, la reestructuración interna será a todas luces necesaria, para no menoscabar la eficacia en la toma de decisiones en el Colegio; por otro lado, si se opta por una Comisión-Colegio, o restringida, la reestructuración puede verse como solución para que todos los Estados miembros estén de un modo u otro "representados".

⁵⁰ Nota de la Presidencia CONFER 4797/00 de 9 de noviembre de 2000.

⁵¹ En el mismo sentido, Nota de la Presidencia CONFER 4802/00 de 16 de noviembre de 2000.

⁵² Documento de síntesis (revisado) de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, CONFER 4810/00 de 23 de noviembre de 2000 (el primer documento de síntesis, de 3 noviembre, CONFER 4790/00, no contenía disposición alguna al respecto).

De este modo, en Feira los debates a este respecto pusieron de manifiesto tres posibilidades, que también podrían combinarse, por otra parte, a fin de contribuir a garantizar el correcto funcionamiento de la Comisión⁵³:

a) reforzar los poderes del Presidente⁵⁴,

b) crear puestos adicionales de Vicepresidentes para que su número ascienda a 6 ó a 8 en total; podría encomendárseles la tarea de coordinar la actuación de la Comisión en sectores determinados;

c) la posibilidad de prever comisarios no titulares de cartera (con el mismo derecho de voto que los demás comisarios), a los que se asignarían tareas de coordinación o responsabilidades específicas ante el Presidente.

2.1.3.3. Responsabilidad individual y colectiva de los Comisarios

Por lo que respecta al problema de la responsabilidad individual y conjunta de la Comisión, además de la probable positivación de la práctica iniciada por Romano Prodi (que puede exigir en cualquier momento la dimisión de cualquiera de sus comisarios)⁵⁵,

⁵³ "Con independencia de las posiciones de principio de las Delegaciones sobre el tamaño de la Comisión, los debates pusieron de manifiesto una gran disposición a orientarse hacia las reformas arriba esbozadas, con cierta preferencia por el refuerzo del papel del Presidente y la creación de un mayor número de puestos de Vicepresidente. Subsiste no obstante una divergencia de pareceres en cuanto a si estas nuevas disposiciones deberían figurar en el Tratado (y, en tal caso, con qué nivel de detalle) o si sería preferible dejar a la propia Comisión, y en particular a su Presidente, toda la discrecionalidad necesaria al respecto en el momento de la constitución del Colegio. Por lo demás, se observó que en caso de que determinadas reformas tuvieran por efecto acentuar, de hecho, la jerarquización funcional entre miembros de la Comisión (mayor número de Vicepresidentes, creación de comisarios sin cartera), deberían tomarse las disposiciones adecuadas para garantizar un trato no discriminatorio entre Estados miembros. A juicio de la mayoría de las Delegaciones, esta jerarquización no podría en ningún caso suponer la creación de dos categorías de comisarios". Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira, *cit.*, p. 14. Estas cuestiones siguieron siendo debatidas en las Notas de la Presidencia 4757/00 de 11 de julio de 2000 y 4762/00 de 18 de julio de 2000.

⁵⁴ Por ejemplo reconociéndole una responsabilidad especial en la definición de la línea política general de la Comisión y reforzando su posición jerárquica con respecto a los demás miembros (voto de calidad, atribución de las carteras ...).

⁵⁵ Esta opción ha sido rechazada por Italia, que propone el mantenimiento del "pacto entre caballeros" actualmente vigente, pues su consagración política plantearía delicados problemas derivados de la propia naturaleza del nombramiento de un Comisario por parte de los Estados miembros: "algunos apoyan la conveniencia de una intervención del Parlamento para "dimitir" a

se discute la posibilidad de incluir en el Tratado la figura de la moción de confianza, junto a la ya existente moción de censura, como medio de reforzar la responsabilidad política de la Comisión, y que permitiese a ésta someter su actuación o un determinado programa a la confianza del Parlamento Europeo⁵⁶. La forma concreta y procedimiento a seguir son cuestiones que aún debían someterse más profundamente a debate⁵⁷, por las implicaciones que tal innovación supondría para el equilibrio institucional actual.

Por otro lado, se rechazó casi desde el principio la posibilidad de que cada Comisario pudiese responder individualmente ante el Consejo o ante el Parlamento Europeo: así, en Feira se señala que "se admite de forma bastante general que conferir a los miembros de la Comisión una responsabilidad individual ante el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo o el Consejo resulta difícil de conciliar con el principio de colegialidad en virtud del cual todos los comisarios son responsables del conjunto de las decisiones tomadas por la Comisión", admitiéndose únicamente la posibilidad antes mencionada de que respondan ante su propio Presidente.

un Comisario concreto, a propuesta del Presidente. Una intervención de este tipo no es convincente, ya que podría modificar el equilibrio institucional. Otros opinan que una participación del Consejo, de modo que para la destitución se siga el mismo procedimiento (pero a la inversa) que para el nombramiento (por ejemplo, el Consejo, a propuesta del Presidente de la Comisión, podría someter a votación las dimisiones de un comisario y el Parlamento debería dar el visto bueno); en este caso quedaría por resolver el supuesto en que se opone el Estado miembro que designó al comisario. Pese a ser interesante, la hipótesis de conferir al Presidente la facultad de "destituir" a un Comisario plantea problemas por las implicaciones políticas en el ámbito intergubernamental y parlamentario. Un caso similar generaría debates complejos sobre la naturaleza de la "responsabilidad" (que debería ser "política" y no "jurídica") y sobre los posibles medios de recurso del comisario interesado. Por otra parte, se trataría de un procedimiento como poco heterodoxo (el Comisario "destituido" había sido de hecho designado por los Gobiernos de los Estados miembros, de común acuerdo con el Presidente" (Nota de Transmisión de la Delegación italiana a las Delegaciones, Asunto: Conferencia Intergubernamental 2000 (La Comisión), CONFER 4746/00, Bruselas, 26 de mayo de 2000).

⁵⁶ En el Consejo Europeo de Feira se sometió a debate el siguiente proyecto de nuevo artículo 214 bis: "El Presidente, previa decisión de la Comisión, podrá plantear la cuestión de confianza al Parlamento Europeo sobre la base de una declaración política general. De no aprobar el Parlamento una moción de censura en un plazo de cuatro días de conformidad con el artículo 201, se considerará que la Comisión ha obtenido la confianza del Parlamento".

⁵⁷ Se discuten dos posibilidades: a) que el procedimiento de moción de confianza se vincule al de la moción de censura, o b) estableciendo un procedimiento autónomo, pero atribuyendo al rechazo de la moción de censura los mismos efectos que a la moción de censura. Italia, por su parte, considera que el actual instrumento de la moción de censura es suficiente, rechazando la posibilidad de una moción de confianza. Se ha hablado también de la posibilidad de que, tras

2.1.4. Postura de los Estados candidatos a la adhesión

La totalidad de los Estados candidatos a la adhesión, a excepción de Turquía, mantienen lógicamente que la Comisión debería seguir estando formada por un miembro de cada Estado miembro, en aras de la legitimidad de dicha institución⁵⁸. Además, rechazan de plano la posibilidad de establecer diferentes categorías de comisarios, bien de forma expresa, bien a través de un número demasiado amplio de vicepresidentes.

Los Estados miembros, incluso aquellos que son reacios a una Comisión-Asamblea, reconocen asimismo que el sistema rotativo o bien la distribución de funciones, según la opción que prevalezca, debería compatibilizarse con la posibilidad de que los Estados candidatos puedan nombrar un Comisario al menos desde el momento de su adhesión. Con ello se lograría la legitimidad necesaria a la vista de la opinión pública desde ese momento, y al menos durante un mandato.

2.1.5. Resultado de Niza

El Tratado de Niza introduce las siguientes reformas fundamentales:

a) Respecto al tamaño y dimensión de la Comisión, se opta por retrasar la decisión hasta que la ampliación de la Unión Europea tenga lugar, remitiendo a una

una moción de censura, el Parlamento debiera disolverse (en este sentido, el Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira, doc. cit, p. 14).

⁵⁸ Véase las Notas de Transmisión de la Conferencia de Representantes de los Estados miembros relativas a las contribuciones de los Estados candidatos: Bulgaria (CONFER/VAR 3962/00), Chipre (CONFER/VAR 3951/00), Eslovaquia (CONFER/VAR 3957/00), Eslovenia (CONFER/VAR 3956/00), Estonia (CONFER/VAR 3959/00), Hungría (CONFER/VAR 3952/00), Letonia (CONFER/VAR 3953/00), Lituania (CONFER/VAR 3954/00), Malta (CONFER/VAR 3965/00), Polonia (CONFER/VAR 3960/00 y CONFER/VAR 3967/00 de 3 de julio), República Checa (CONFER/VAR 3958/00), Rumanía (CONFER/VAR 3955/00) y Turquía (CONFER/VAR 3961/00), todas de 24 de febrero de 2000: disponibles en http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/othersources/index_es.htm.

posterior decisión en el Consejo, como la Presidencia lo denomina, estableciendo "una cláusula de reencuentro".

Efectivamente, los Estados pequeños, que postulaban por una Comisión con un miembro por Estado miembro, se cerraron en banda hasta el final, de forma que no sólo rechazaban la posibilidad de renunciar a "su" comisario, sino que tampoco aceptaban la idea de una jerarquía entre los diferentes Comisarios. De este modo, apareció como solución una tercera posibilidad, que fue la que finalmente se adoptó: hasta el 1 de enero de 2005 (fecha de entrada en funciones de la nueva Comisión) se mantendrá el "statu quo" actual; a partir de esa fecha, la Comisión seguirá estando formada por un nacional de cada uno de los Estados miembros hasta que la Unión esté formada por 27 Estados miembros, momento en el que habrá que establecerse un turno rotativo basado en el principio de igualdad⁵⁹. Sin embargo, no se pronuncia respecto a la tan discutida cuestión de cuál es el número óptimo de miembros del Consejo, cuestión que deberá discutirse en el futuro⁶⁰.

⁵⁹ Dicho principio de igualdad había sido definido en Feira como el principio "de que la diferencia entre el número total de los mandatos ejercidos por nacionales de dos Estados miembros determinados nunca podrá ser superior a uno". Pero la igualdad no debe verse únicamente desde este punto de vista aritmético, sino que ha de contemplarse igualmente el mantenimiento del equilibrio geográfico, así como la posición que ha de reservarse a los Estados miembros (en este sentido, Nota de la Presidencia CONFER 4797/00 de 9 de noviembre de 2000).

⁶⁰ El Artículo 4 del Protocolo relativo a la ampliación de la Unión Europea introducido en el Tratado de Niza dispone que:

1. El 1 de enero de 2005 y con efecto a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior a esa fecha, el apartado 1 del artículo 213 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el apartado 1 del artículo 126 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica se sustituirán por el texto siguiente:

«1. Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y deberán ofrecer garantías plenas de independencia. La Comisión deberá comprender un nacional de cada uno de los Estados miembros. El Consejo podrá modificar, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión.»

2. Cuando la Unión cuente con 27 Estados miembros, el apartado 1 del artículo 213 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el apartado 1 del artículo 126 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica se sustituirán por el texto siguiente:

«1. Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y deberán ofrecer garantías plenas de independencia. El número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad. El Consejo fijará, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión.»

Con esta solución, se logra parcialmente que los Estados candidatos puedan nombrar un comisario desde el momento mismo de la adhesión: cuando el Estado candidato que haga el número veintisiete finalmente se adhiera a la Unión deberá modificarse el sistema establecido de "un Estado, un comisario".

b) En referencia a la estructura interna de la Comisión, el Tratado de Niza modifica el artículo 217, de forma que el poder político y administrativo del Presidente se ve reforzado⁶¹.

c) Por último, por lo que respecta a la responsabilidad individual y colectiva de los miembros de la Comisión, además de formalizar la práctica según la cual el Presidente puede destituir a un Comisario (véase el nuevo tenor del artículo 217), se niega la posibilidad de plantear la cuestión de confianza ante el Parlamento Europeo:

Esta modificación se aplicará a partir de la fecha de entrada en funciones de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión del vigesimoséptimo Estado miembro de la Unión.

3. El Consejo, por unanimidad, tras la firma del tratado de adhesión del vigesimoséptimo Estado miembro de la Unión, adoptará:

- el número de miembros de la Comisión;

- las modalidades de la rotación igualitaria que contengan la totalidad de criterios y de normas necesarios para la fijación automática de la composición de los sucesivos Colegios, basándose en los principios siguientes:

a) los Estados miembros serán tratados en un estricto pie de igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por lo tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno;

b) sin perjuicio de lo dispuesto en la letra a), cada uno de los sucesivos Colegios se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión.

4. Todo Estado que se adhiera a la Unión tendrá derecho, en el momento de su adhesión, a un nacional como miembro de la Comisión hasta que se aplique el apartado 2.

⁶¹ El artículo 217, por tanto, queda redactado de la siguiente manera: "1. La Comisión ejercerá sus funciones bajo la orientación política de su Presidente, que decidirá su organización interna para garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su acción.

2. Las responsabilidades que incumben a la Comisión serán estructuradas y repartidas entre sus miembros por el Presidente. El Presidente podrá reorganizar el reparto de dichas responsabilidades a lo largo de su mandato. Los miembros de la Comisión ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste.

3. Previa aprobación del Colegio, el Presidente nombrará vicepresidentes de entre los miembros de la Comisión.

quizá era un paso demasiado amplio en el sentido de dotar a la Unión europea de una estructura cada vez más parlamentaria.

Debemos señalar, con independencia de que se haga mención al hablar de los temas que pasan a decidirse por mayoría cualificada, que en el último momento se acordó que el nombramiento del Presidente de la Comisión tuviera lugar por dicha mayoría, de forma que en adelante ningún Estado miembro podrá por sí solo vetar un candidato, como sucedió con Reino Unido y Jean-Luc Dehaene en 1994, cuando se escogió a Jacques Santer como candidato de compromiso.

Como podemos observar, las cuestiones abiertas en la Conferencia Intergubernamental acerca de la Comisión ponen de relieve la dificultad por parte de los Estados miembros de concebir esta institución como un elemento supranacional, más allá del concepto de representación nacional tradicional, lo que dificulta sobremanera la posibilidad de que ninguno de los Estados "renuncie" al derecho (que en realidad no posee) de nombrar un nacional suyo comisario. La dinámica actual, y sobre todo la concepción gubernamental de la mayoría de los Estados miembros, pueden impedir una efectiva reforma de la Comisión que lleve lentamente a esta institución, que ha de ser el "motor ejecutivo de la integración" y que ha de ser necesariamente dinámica, al estancamiento y a un modelo asambleario.

Esta concepción dominante del Estado-nación como auténtico protagonista del proceso de integración europea se va a poner de relieve mucho más claramente, sin embargo, en el debate "constitucionalista" abierto hace pocos meses, y que como veremos a continuación amenaza en algunos casos incluso la existencia de la Comisión Europea tal y como la conocemos actualmente (vid infra).

2.1.6. La Comisión en las "visiones de Europa" de los personajes políticos

A lo largo del actual debate sobre "el futuro de la Unión", donde cada vez más personalidades de gran relieve político intervienen y exponen su "visión de Europa" (a

4. Todo miembro de la Comisión presentará su dimisión si el Presidente, previa aprobación del

menudo relacionada con un futuro más o menos sinceramente denominado "constitucional"), se han desarrollado muy diferentes concepciones de la futura arquitectura institucional europea, especialmente en relación con la dicotomía Comisión-Consejo. A menudo, como se verá, los participantes en este interesante debate se limitan a trasladar a nivel europeo sus propias culturas y tradiciones institucionales nacionales, ignorando o rechazando la especificidad y originalidad del modelo comunitario.

Así, Joschka Fischer, en su discurso pronunciado ante la Universidad von Humboldt de Berlín, propone veladamente una "renacionalización" de diversas instituciones, como el Parlamento Europeo, que pasaría a ser bicameral (*vid. infra*, apartado 3.2.4). Respecto al papel a desempeñar por la Comisión es aún ambiguo: propone igualmente un gobierno fuerte, aunque duda si extraerlo del actual Consejo Europeo (representación de los gobiernos nacionales) o si partir de la actual Comisión y convertirla en una forma de gobierno presidencialista⁶².

Jacques Chirac contestó con rapidez al debate propuesto por Fischer, rechazando su modelo federalista⁶³. Sin embargo, ambos coinciden en un punto fundamental: el elemento intergubernamental como único válido para el ejercicio de cooperaciones reforzadas entre los Estados miembros del llamado "núcleo duro" que ambos propugnan (*vid. infra*, apartado 2.4.1). En ambos se deduce que dicho grupo negociará con técnicas intergubernamentales y que no repetirán en su ámbito una institución como la Comisión Europea. Además, la existencia de este grupo implica una merma de la posición actual de la Comisión Europea, en la medida en que las cuestiones en que ese grupo de Estados quieran avanzar quedarán fuera del ámbito de competencias de la Comisión, en un doble sentido: porque primará, como hemos dicho, el elemento intergubernamental.

Colegio, así se lo pidiere". Asimismo, se suprime el párrafo primero del artículo 219.

⁶² Joschka FISCHER: "Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", *Forum Constitutionis Europaeae Special 2/00*, 12 de mayo de 2000 (www.whi-berlin.de/fischer.htm).

⁶³ "Notre Europe" – discurso de Jacques Chirac ante el Bundestag alemán, 27 de junio de 2000 (texto en francés en http://www.bundestag.de/blickpkt/arch_bpk/chirac2.html).

De cualquier modo, el caso más flagrante de desvirtuación de la Comisión Europea se halla en la propuesta de Constitución de Alain Juppé y Jacques Toubon⁶⁴, que sustituyen la Comisión y el Consejo actuales por un "Gobierno de la Unión", cuyo Presidente sería nombrado por tres años por los gobiernos nacionales y sometido a la aprobación del Parlamento Europeo. Por otro lado, el Consejo Europeo –en su configuración y modo de reunión actual– sería la institución central, que nombrase al Presidente del Gobierno y, además, a un Presidente de la Unión, que, en un mandato de 30 meses, representaría la Unión en el exterior⁶⁵. El Presidente de la Unión tendría capacidad para disolver el Parlamento Europeo.

Otras figuras políticas se han pronunciado sobre la estructura institucional futura de la Unión Europea, sin llegar sin embargo al grado de detalle de los anteriores. Así, Gerhard Schröder (en nombre del Partido socialdemócrata alemán) exige que "se refuerce la transparencia en la toma de decisiones a nivel europeo por medio de la transformación de la Comisión 'en un fuerte poder ejecutivo europeo', de un reforzamiento de las competencias del Parlamento Europeo mediante la extensión del procedimiento de codecisión y una competencia presupuestaria plena, y de la transformación del Consejo en una Cámara de los Estados europea"⁶⁶. En respuesta a ello, Lionel Jospin pretende "reforzar" la Comisión, mediante la elección de su presidente por parte de la formación política más votada en las elecciones europeas⁶⁷.

Los representantes italianos parecen ser algo más "respetuosos" con la Comisión Europea, dado los términos empleados por éstos en sus participaciones en el debate: mientras Amato critica en cierta medida que la Comisión tenga cierta tendencia a

⁶⁴ "EUROPE : le projet de Constitution Juppé-Toubon", *Le Figaro*, 16 de junio de 2000.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ "Leitantrag: Verantwortung für Europa" ('Ponencia: Responsabilidad por Europa'), documento para el Congreso del SPD del 19 al 23 de noviembre de 2001 (http://www.spd.de/politik/veranstaltungen/bundesparteitag/verantwortungfuereuropa_es.htm).

⁶⁷ "L'avenir de l'Europe", *Le Monde*, 28 de mayo de 2001. En este sentido, Jospin recoge la idea ya lanzada por Jacques Delors, de que cada fuerza política europea presente a su candidato a la presidencia de la Comisión con ocasión de la campaña electoral del Parlamento Europeo, comprometiéndose a apoyarlo a través del correspondiente grupo parlamentario. Por su parte, el "Memorandum du Benelux sur l'avenir de l'Europe", de 20 de junio de 2001, se pronuncia a favor de una elección directa del Presidente de la Comisión por los ciudadanos en el seno de las elecciones europeas (<http://www.diplobel.org/news/rt/keytexts/e/010620memorandumbeneluxe.htm>).

atribuirse el puesto de Gobierno de la Unión, y considera que ésta debe centrarse más bien en la ejecución de las medidas tomadas por el órgano decisor, así como ejercer una función de homogeneización entre los Estados más fuertes y los que "van a remolque" (utiliza el símil de la locomotora)⁶⁸, Ciampi declara abiertamente que la Comisión debe ir aún más allá en la supranacionalidad, y abarcar más competencias de las que actualmente se le han atribuido⁶⁹.

Como se ve, por tanto, todavía existe un alto grado de indefinición en lo que aún son "borradores" del futuro institucional europeo, en especial en lo que se refiere al papel a desempeñar por la Comisión Europea. Resulta evidente, cuanto menos, que los representantes gubernamentales desconfían de esta institución y procuran limitarla a un papel meramente ejecutivo, reservando el auténtico papel de iniciativa política a los organismos intergubernamentales: el Consejo, como institución comunitaria, o incluso el Consejo Europeo. En cualquier caso, debido precisamente a la indefinición y al estado aún prematuro de las discusiones, habrá que esperar a futuros acontecimientos para obtener una imagen fiable de la futura arquitectura institucional europea. Además, la agenda de la futura Conferencia Intergubernamental, a celebrar en 2004, no incluye mención alguna a cuestiones institucionales –si bien tampoco las excluye⁷⁰.

⁶⁸ Entrevista ad Giuliano Amato, *Il Corriere della Sera*, martes, 4 de julio de 2000.

⁶⁹ "Discours du President de la Republique Carlo Azeglio Ciampi a l'occasion du Titre de Docteur Honoris Causa qui lui est decerné par l'Université de Leipzig", 6 de julio de 2000 (<http://www.quirinale.it/Discorsi/Discorso.asp?id=12720>).

⁷⁰ Véase la Declaración relativa al futuro de la Unión Europea, incorporada al Tratado de Niza, así como el Capítulo 3 del presente trabajo.

2.2. Reponderación de los votos en el Consejo

Como ya se ha dicho, el tema estrella de la Conferencia Intergubernamental, alrededor del cual giraba el resto y del éxito del cual dependían, era la reforma del sistema de votación en el seno del Consejo, en los casos –cada vez más numerosos- en que se exigiera la toma de decisiones por mayoría cualificada. El sistema vigente de ponderación de votos, basado en la población de los diferentes Estados miembros (con una corrección a favor de los Estados menos poblados para tener en cuenta la individualidad de cada país) fue establecido en un primer momento para una Europa a seis y había sido modificado tras cada adhesión, pero si en algo estaban de acuerdo todos los Estados miembros, es en que este sistema debía ser reformado antes de la futura ampliación hacia el Este. La corrección debía recoger asimismo las exigencias de los Estados más poblados en el sentido de recuperar el peso específico que les corresponde (y que se vería aún más mermado tras la ampliación hacia el Este, pues la mayoría de los Estados candidatos son medianos o pequeños), además de "compensarlos" por la renuncia a "su" segundo comisario.

Desde el principio, el umbral de la mayoría cualificada, es decir, el número mínimo de votos requerido para la adopción de una decisión, expresado en porcentaje del total de los votos, se había fijado en un nivel intermedio entre la mayoría simple del número de votos y la unanimidad (siendo siempre ligeramente superior al 70%)⁷¹. Sin embargo, en términos absolutos de población, conforme el número de Estados miembros aumentaba se iba agudizando el desequilibrio deliberado anteriormente citado en detrimento de los Estados más poblados; de este modo, la población mínima requerida para alcanzar la mayoría cualificada ha pasado de un 67% (con seis Estados miembros) o incluso un 70% (con nueve y diez Estados miembros) a un 58% (con quince Estados miembros)⁷², como se puede observar en el siguiente cuadro.

⁷¹ En este sentido, Comisión Europea: "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", *cit.*, COM(2000) 34, 26 de enero de 2000.

⁷² Comisión Europea: "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales, COM (99) 592, 10 de noviembre de 1999.

Evolución de la mayoría cualificada en términos de número de votos y en términos de representatividad de la población de 1958 a 1995⁷³

Año	EEMM	Total votos	Mayoría cualificada (%)	Nº EEMM mín.	Población mínima requerida	Nº EEMM mín. (minoría bloqueo)	Población mínima (minoría bloqueo)*
1958	6	17	12 (70,59%)	3	67,70%	2	34,83%
1973	9	58	42 (72,41%)	5	70,62%	2	12,31%
1981	10	63	45 (71,43%)	5	70,13%	2	13,85%
1986	12	76	54 (71,05%)	7	63,29%	3	12,12%
1995	15	87	62 (71,26%)	8	58,16%	3	12,05%

* Población mínima representada por una combinación de votos constitutiva de la más pequeña minoría de bloqueo.

Con este punto de partida se inicia las negociaciones en la Conferencia Intergubernamental. Al igual que en el apartado anterior, se reflejará a continuación las posiciones de las principales instituciones interesadas, además de la del propio Consejo (o lo que es lo mismo, la de los Estados miembros), así como la de los Estados candidatos a la adhesión.

No obstante, queremos llamar aquí ya la atención sobre el hecho de que, pese a ser la cuestión fundamental a tratar en la Conferencia Intergubernamental, fue también la que menos preparada llegó al Consejo Europeo de Niza, convirtiendo a este Consejo Europeo en el más largo de la historia de las cumbres europeas.

2.2.1. La posición de la Comisión

Frente al "Informe de Sabios"⁷⁴, que no se pronuncia respecto a la ponderación de votos en el Consejo, por considerar que carecía de mandato para ello, la Comisión, en su Contribución al informe que la Presidencia preparaba para el Consejo Europeo, señala que sería conveniente volver al espíritu inicial que iluminaba los Tratados, según el cual "el Consejo garantizaba la representación de los gobiernos democráticamente

⁷³ Fuente: Comisión Europea: "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", *cit.*, COM(2000) 34, 26 de enero de 2000.

elegidos de cada Estado miembro". Denuncia, así, la pérdida de peso relativo que han sufrido los Estados miembros más poblados conforme la Unión Europea se ampliaba a nuevos Estados miembros. Exige, en este sentido, que en el futuro se establezca el porcentaje de votos requerido para alcanzar la mayoría cualificada, por un lado, y que se refuerce la representatividad democrática de las decisiones del Consejo, por otro⁷⁵. Exige, por último, que la reflexión en torno a la ponderación de los votos en el Consejo tenga como principio la simplicidad.

La opción propuesta, en este sentido, por la Comisión, es el establecimiento de una doble mayoría simple de Estados miembros y de población, reflejando la doble naturaleza de la Unión de "unión de Estados" y "unión de pueblos":

*"Sin dejar de reconocer los méritos de un sistema de nueva ponderación de los votos que garantice que la mayoría cualificada representa aproximadamente a dos tercios de la población de la Unión y el 70% del total de los votos, sin que una decisión pueda adoptarse por una minoría de Estados miembros, la Comisión recomienda establecer en el Tratado que una decisión adoptada por mayoría cualificada deberá reunir la mayoría simple de los Estados miembros, que represente una mayoría de la población total de la Unión"*⁷⁶.

Según este sistema, se renunciaría a la ponderación de votos tal y como se conoce hasta ahora, de forma que cada Estado tuviese el peso que le corresponde por el número de habitantes. Para adoptar una decisión sería necesario el voto afirmativo de la mitad más uno de los Estados miembros y que representasen a la mayoría de la población total. La principal ventaja de este sistema sería la transparencia de la toma de decisiones, así como la deseada simplicidad. Además, no sería necesaria la constante

⁷⁴ Von WEIZSÄCKER, Richard; DEHAENE, Jean-Luc; SIMON, David: "Las implicaciones institucionales de la ampliación", Informe de la Comisión Europea.

⁷⁵ "Hoy en día, en los casos más desfavorables, una decisión puede ser bloqueada por un grupo de Estados que representan a un 12% de la población de la Unión. Y una decisión puede ser tomada por un grupo de Estados que representa sólo a un 58% de la población de la Unión. Sin modificar el Tratado, y con una Unión ampliada a 27 miembros, una decisión podría ser bloqueada por un grupo de Estados que representarían a un 10% de la población de la Unión. Una decisión podría ser adoptada por un grupo de Estados que representara sólo a un 50% de la población de la Unión" (Comisión Europea: "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales, COM (99) 592, 10 de noviembre de 1999).

⁷⁶ COM(2000) 34, p. 34. La Comisión remarca, sin embargo, que "debería mantenerse la norma prevista en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 205 CE, según la cual la decisión por mayoría cualificada requerirá el acuerdo de dos tercios de los Estados miembros cuando no deba ser adoptada a propuesta de la Comisión".

modificación conforme se adhirieran nuevos Estados miembros. Como inconveniente, los Estados pequeños verían reducida su capacidad de influencia⁷⁷, razón por la cual este sistema tenía pocas probabilidades de prosperar.

2.2.2. La posición del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo muestra desde el principio sus simpatías hacia el modelo de doble mayoría simple propuesto por la Comisión⁷⁸, y ello partiendo de una concepción basada en el principio de doble legitimidad de la Unión. Este sistema "refleja, por un lado, la naturaleza de la institución que representa a los Estados" y responde, por otro, "a la constatación de que en el actual sistema de toma de decisiones, el Consejo goza de una posición preponderante que hace necesaria una corrección basada en la población"⁷⁹.

2.2.3. La posición de los Estados miembros

Lógicamente, tanto la Comisión como el Parlamento, aún menos las otras instituciones y órganos, tenían pocas posibilidades de influir en esta cuestión tan sensible a los intereses nacionales, siendo aquí en la práctica únicamente relevante lo que los Estados miembros tenían que alegar y discutir.

La modificación del sistema de votación en el Consejo había quedado sin resolver por esta misma razón en la Conferencia Intergubernamental de 1996: en esta cuestión más que en cualquier otra se trataba de una negociación en busca de una

⁷⁷ Además de ciertas dificultades prácticas: habría que definir qué cifras de población hay que tener en cuenta: qué año de referencia, qué periodicidad para la revisión de las cifras.

⁷⁸ En este sentido, el Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales "sobre el proceso decisorio del Consejo en una Europa ampliada" (A4-0049/99, de 28 de enero de 1999; ponente: Jean-Louis Bourlanges), así como el "Informe sobre las propuestas del Parlamento Europeo para la Conferencia Intergubernamental", (A5-0086/2000, de 27 de marzo de 2000).

solución que satisficiera a todos y cada uno de los intereses nacionales en juego, y en las negociaciones que dieron lugar al Tratado de Amsterdam faltó la voluntad política y el consenso para dar ese paso. En esta nueva Conferencia Intergubernamental, si bien no parecía existir más voluntad política o más consenso que en la anterior, sí estaban de acuerdo todas las Delegaciones en que no podía cerrarse en falso ni retrasarse la cuestión por más tiempo, a riesgo de poner en peligro el proceso de ampliación.

El hecho de que la discusión sobre el sistema de voto en el Consejo se uniera inseparablemente (por parte de los propios Estados miembros) a las negociaciones sobre la composición de la Comisión y, en menor medida, con la composición del Parlamento, refleja que se trataba aquí no de una adaptación más del funcionamiento de las instituciones, sino más bien de una recomposición del peso relativo y la capacidad respectiva de los Estados miembros, algo a lo que ninguna Conferencia Intergubernamental se había enfrentado tan brutalmente desde los Tratados de Roma⁸⁰.

Las negociaciones se desarrollaron en un campo de batalla de múltiples frentes: por un lado, los Estados miembros que habían renunciado –de forma condicionada– al segundo Comisario querían que paralelamente se les recompensara en la reponderación de su peso relativo en el seno del Consejo. Esta exigencia es hasta cierto punto justa: los Estados más poblados, como se ha visto anteriormente, habían visto cómo su peso se correspondía cada vez menos al que les correspondería por su población, y exigían un reequilibrio de la situación, en pro de la mayor legitimidad democrática y el principio representativo, teniendo en cuenta que los países que quieren adherirse a la Unión son en su mayoría pequeños o medianos países, lo que no haría sino empeorar la situación⁸¹.

⁷⁹ Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea", de 4 de mayo de 2001 (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro), doc. A5-0168/2001.

⁸⁰ En este sentido, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Documento de Trabajo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea", de 27 de febrero de 2001 (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro, doc. PE 294.750).

⁸¹ Hellen Wallace describe que los representantes de los cinco Estados más grandes, para demostrar su intención de ejercer presión sobre los gobiernos de los Estados pequeños en este sentido, se reunían por separado para discutir los resultados de las negociaciones, presión que los Estados pequeños rechazaban abiertamente: Hellen WALLACE: "Stimmen und Stimmungen aus Nizza: Entscheidungen der Regierungskonferenz 2000 zum Rat", *Integration* 2/01, pp. 124-132.

Por otro lado, estaba la cuestión de los "grupos de Estados globalmente homogéneos" ("*clusters*"), aquellos Estados que por similitud de población o de fuerza política han ido hasta ahora siempre asociados, y han recibido el mismo número de votos.

El eje más importante, en este sentido, era el constituido por Francia y Alemania⁸²: después de cincuenta años en pie de igualdad, parecía llegado el momento, en Niza, de establecer una diferenciación que reflejase los veinte millones de habitantes más que posee Alemania sobre Francia. Las motivaciones históricas y el miedo a la potencia alemana parecían haber perdido su razón de ser, y Alemania exigía el "*décrochage*", "*descolgarse*" de Francia en una Europa donde se deseaba primar ante todo el criterio demográfico y donde los votos en el Consejo se atribuyen en función, además de la población, de riqueza nacional y contribución al presupuesto, extremos todos favorables a Alemania. Esta paridad franco-alemana, por tanto, iluminará todas las negociaciones en torno a la reponderación del voto en el Consejo.

En menor medida, se descubrieron a lo largo de las negociaciones otros frentes de conflicto: entre Bélgica y Holanda⁸³, o entre España y Polonia⁸⁴, y en general, entre

⁸² La "igualdad" franco-alemana fue concebida desde el principio como una de las reglas sobre las que se debía basar la Comunidad Europea, así al menos lo acordaron Jean Monnet y Konrad Adenauer. Según Günter Verheugen, Comisario europeo responsable de la ampliación, "el equilibrio interno de la ampliación se fundamenta en la igualdad de derechos de estos dos países, y Alemania debe comportarse como en el pasado con automoderación"; por último, Daniel Cohn-Bendit, diputado europeo, habla de la "corresponsabilidad histórica" de ambos países, constituyendo la paridad franco-alemana "una excepción histórica que forma parte del contrato de matrimonio y constituye el fundamento de la construcción europea": citas extraídas de Albane SIWIECKI: "Les conséquences institutionnelles de Nice – Une analyse des réactions recueillies dans la presse européenne", en *Groupe d'Études Notre Europe*, <http://www.notre-europe.asso.fr/stage1.pdf>.

⁸³ Holanda tiene 15.760.000 habitantes, mientras que Bélgica tiene 10.213.000 (cifras barajadas en la Conferencia Intergubernamental): pese a la clara diferencia de población, hasta ahora han tenido siempre el mismo número de votos en el Consejo. Lógicamente, Holanda exigía igualmente el "*décrochage*" en relación con Bélgica.

⁸⁴ Pese a tener prácticamente la misma población (39.394.000 por parte de España, y 38.667.000 por parte de Polonia), este último país temía que se le atribuyeran menos votos que a España. España, por su parte, exigía en este sentido una recompensación por la pérdida del segundo Comisario, así como un reconocimiento de su mayor peso económico, solicitando un nuevo "*décrochage*".

Estados miembros pequeños (en su nombre, sobre todo, Portugal) y Estados miembros grandes (por los motivos ya señalados)⁸⁵.

La Conferencia Intergubernamental dedicó poco tiempo a las negociaciones sobre este tema, al menos en comparación con otros temas en principio menos relevantes: parecía que deseaban dejar toda la negociación en manos de los Jefes de Gobierno y de Estado⁸⁶.

En general, e independientemente de la opción preferida por cada una de las Delegaciones entre las que a continuación se presentarán, las discusiones se centraban en las siguientes cuestiones:

- el criterio demográfico como criterio más importante como base de la votación por mayoría en el Consejo, bien en términos absolutos, bien de forma relativa (reparto de Estados miembros globalmente homogéneos)
- cuál ha de ser el umbral mínimo de población necesario para una mayoría cualificada (actualmente se halla en torno al 58%)
- número mínimo de Estados miembros necesario para una mayoría cualificada

Las diferentes opciones que, en términos generales, se barajaron podrían resumirse del siguiente modo:

⁸⁵ "Quedó claro desde el inicio que la casi totalidad de los Estados pequeños preferían un sistema de doble mayoría que garantizase que el apoyo de una mayoría de Estados sería necesaria para la adopción de cualquier decisión. Los Estados grandes preferían una reponderación en su favor aunque ello implicase que una decisión pudiera ser tomada por una minoría de Estados. En todo momento, eso sí, existió el consenso en torno a la necesidad de que el apoyo en términos demográficos debía ser similar al actual (58%). En vísperas del Consejo Europeo de Niza el sistema de doble mayoría (mayoría de Estados y aproximadamente el 60% de la población) era la posición claramente dominante" (Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Documento de trabajo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea", doc. PE 294.750, de 27 de febrero de 2001, p. 10).

⁸⁶ Se dedicaron parcialmente a la cuestión de la ponderación de votos en el seno del Consejo las sesiones de 4 de abril (sobre el documento de trabajo CONFER 4728/00), 30 de mayo y 6 de junio (CONFER 4745/00), y después del Consejo Europeo de Feira, las sesiones de 6 de julio (CONFER 4754/00), 8 y 9 de octubre (CONFER 4781/00), 13 de noviembre (CONFER 4801/00) y el cónclave de 24 y 25 de noviembre (sobre el documento de síntesis CONFER 4810/00).

- a) **Doble mayoría**⁸⁷: este modelo de toma de decisiones, propuesto, como se ha visto, por la Comisión Europea y por el Parlamento Europeo por su simplicidad y transparencia, se basa en el establecimiento de un doble umbral, expresado en un número de Estados miembros y en un porcentaje de población. En este caso, los parámetros políticos a negociar radicarían en establecer el umbral en una cifra determinada. Así, se barajan dos submodelos diferentes:
- La doble mayoría "simple", donde bastaría la mayoría simple de población y la mayoría simple de Estados miembros (cuadro 1); como ventajas de este modelo se subrayaba su simplicidad y su comprensibilidad para el público; sin embargo, recibía numerosas críticas, en primer lugar, por la potestad de bloqueo que daría a un porcentaje de población muy reducido (10,25%), y en segundo lugar, por la gran amplitud de diferencias que introduce entre los Estados miembros en comparación con los grupos actuales, al pesar únicamente el criterio demográfico.
 - La doble mayoría "ponderada": se basa en una combinación de la doble mayoría antes descrita con una segunda ponderación de votos igual a la actual (cuadro 2). Este modelo pretende aminorar las diferencias provocadas por la aplicación radical del criterio demográfico a través de la aplicación adicional de la reponderación de votos tal y como ahora se entiende; despertaba, sin embargo, las mismas críticas, pues un grupo de población muy reducido podría seguir bloqueando las decisiones (10,50%); además, la transparencia y simplicidad desaparecerían, por la aplicación de la ponderación.
- b) **Extrapolación** del sistema actual (cuadro 3): consiste en la aplicación de los mismos criterios existentes en la actualidad a los Estados candidatos, de

⁸⁷ Italia está en contra de este método, por considerar que al aplicar exclusivamente el criterio demográfico, que ya se toma en consideración al atribuir los escaños en el Parlamento Europeo, atenuaría la doble legitimidad (de Estados y de pueblos) de la Unión: "Note de transmission de la Délégation italienne aux Délégations sur la nouvelle pondération des voix des États membres

forma que se mantendría –y se agudizaría– el "statu quo" actualmente vigente. Como principal inconveniente de este sistema, se señala siempre que la representación mínima, en términos de población, resultante de la mayoría cualificada pasaría al 51,36%, el lugar del 58,16% actual, que ya se considera excesivamente bajo. Por ello mismo, tras el Consejo Europeo de Feira ya no volvió a aparecer entre las propuestas y documentos de trabajo de la Presidencia.

- c) **Reponderación de votos:** en el caso de una ponderación de votos en sentido estricto, el número de votos de cada Estado miembro refleja la importancia relativa de su población, no de forma absoluta y lineal como en un sistema de doble mayoría, sino con arreglo a una fórmula de proporcionalidad decreciente que resulta de una apreciación política, de un cálculo aritmético o de una combinación de ambos. Se trata así de establecer una nueva ponderación de los votos asignados a cada Estado miembro, de forma que se tuvieran en cuenta las demandas realizadas por éstos, sobre todo las de los Estados que renunciaban a un segundo comisario, y a su vez se reflejara de una manera más fiel que en la actualidad el peso demográfico de cada uno de los Estados miembros.

En el **Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira**⁸⁸ se barajaron en este sentido las siguientes variantes:

- Enfoque fundamentalmente político derivado del sistema actual: de esta variante resultarían dos modelos diferentes: un primer modelo "rescatado" de las negociaciones del Tratado de Amsterdam (cuadro 4) y un segundo modelo en el que se procura favorecer la posición de los Estados miembros más poblados (cuadro 5)⁸⁹.

au sein du Conseil de l'Union Européenne", CONFER 4751/1/00 REV 1, de 16 de junio de 2000.

⁸⁸ CONFER 4750/00 de 14 de junio de 2000.

⁸⁹ Se basa en la duplicación de los votos de todos los Estados miembros para ampliar las posibilidades de diferenciación entre los Estados si resultara necesario en la continuación de la negociación, así como posteriormente la atribución, a los Estados miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión, de 5 votos adicionales lo que

- Enfoque puramente aritmético: se propone en este caso, propuesto por la Delegación sueca, dejarse en manos de la justicia matemática⁹⁰ (cuadro 6).

En cualquier caso, se mantenía la discusión en torno al umbral donde debía establecerse la mayoría cualificada.

En el Documento de Trabajo presentado en noviembre por la **Presidencia francesa** sobre la ponderación de votos en el Consejo, se plantean a debate nuevas opciones de reponderación en parte diferentes a las presentadas en Feira:

- Sistema de reponderación "limitada" con red demográfica (cuadro 7): consiste básicamente en una combinación del modelo de reponderación limitada presentado en Feira (cuadro 5) con una "red demográfica" que no es sino la ponderación en base a la población establecida en los sistemas de doble mayoría: todo lo cual hace que este sistema reúna los inconvenientes de ambas variantes y ninguna de sus ventajas (puesto que desaparece la transparencia y simplicidad).
- Una reponderación "sustancial" (propuesta por la Delegación italiana), donde la reponderación favorece en gran medida a los Estados grandes (que multiplican sus votos prácticamente por tres, mientras que el resto de Estados crecen en mucha menor medida)⁹¹: cuadro 8.

permitiría mantener aproximadamente en el nivel actual el umbral mínimo de la mayoría cualificada expresado en términos de población.

⁹⁰ Se otorga a cada Estado miembro un número de votos igual al doble de la raíz cuadrada de su población expresada en millones de habitantes, redondeado al número más próximo. Según la Delegación sueca, este planteamiento tendría la ventaja de ser completamente transparente, al tiempo que mantendría, en la práctica, un sistema fundado en grupos de Estados miembros y permitiría una nueva ponderación para mantener un umbral, en términos de población, aproximadamente equivalente al nivel actual. Asimismo presentaría la ventaja de adaptarse automáticamente a cualquier ampliación futura de la Unión.

⁹¹ El principal motivo de crítica de este sistema es el hecho de que para alcanzar la mayoría cualificada ya no era estrictamente necesaria la connivencia de la mitad de los Estados miembros, por lo que con ello se rompía una de las normas inquebrantables del sistema de votación en el seno del Consejo.

2.2.4. La posición de los Estados candidatos a la adhesión

La opinión de los Estados candidatos respecto a la reforma de la forma de votación en el seno del Consejo varía, como no podía ser de otra manera, según se trate de un Estado grande o de un Estado mediano o pequeño.

De este modo, Polonia⁹² y Rumania⁹³ apuestan claramente por un modelo en el cual prime el criterio demográfico (Turquía, por su parte, prefiere no pronunciarse al respecto⁹⁴). Hungría, con casi los mismos habitantes que Bélgica, y más que Portugal, se muestra indiferente respecto a la elección entre una doble mayoría o una reponderación de votos; lo único que exige expresamente es que "Hungría tenga los mismos votos que los Estados miembros del mismo tamaño"⁹⁵. En opinión de Bulgaria, por otro lado, "debe mantenerse el equilibrio entre los Estados grandes y pequeños". Comparte la opinión de la Presidencia portuguesa de que el Informe de la Comisión de 26 de enero de 2000 favorece a los Estados grandes⁹⁶.

La mayoría de los más pequeños, por su lado, exigen que se respete en cierta medida el equilibrio entre los Estados grandes y pequeños y el interés de estos últimos⁹⁷, opinando de forma diferente respecto al establecimiento de una doble mayoría (a favor: Chipre⁹⁸, Eslovaquia⁹⁹, quizá también Letonia¹⁰⁰), o a una reponderación (figura preferida por Malta¹⁰¹).

⁹² Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3960/00.

⁹³ Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3955/00.

⁹⁴ Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3961/00.

⁹⁵ Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3952/00.

⁹⁶ Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3962/00.

⁹⁷ Por ejemplo, lo único que exige Eslovenia es que "debe asegurarse el interés de los Estados pequeños": Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3956/00.

⁹⁸ Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3951/00.

⁹⁹ Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3957/00.

¹⁰⁰ Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3953/00.

¹⁰¹ Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3965/00.

2.2.5. Resultado de Niza

2.2.5.1. Las negociaciones

En el Cónclave ministerial de la Conferencia Intergubernamental, celebrado los días 24 y 25 de noviembre de 2000, se puso ya de relieve la preferencia de la gran mayoría de las Delegaciones por la reponderación simple de los votos –a reserva de que el sistema que se escoja tenga en cuenta la población y el número de Estados miembros– frente a la doble mayoría, que fue así descartada *de facto*. Efectivamente, el atractivo que el sistema de doble mayoría simple podía tener, en función de su transparencia y simplicidad, además de ser fiel al equilibrio demográfico de los Estados miembros, pronto desapareció como se ha visto bajo la forma de complicadas variantes mixtas, que combinaban la doble mayoría con la ponderación de votos. De este modo, las discusiones se centraron en algunas de las propuestas de reponderación que se habían realizado, en concreto entre la reponderación "con red demográfica" (cuadro 7), la segunda reponderación propuesta por la Delegación sueca (cuadro 6) y la reponderación sustancial propuesta por Italia (cuadro 8). En los tres casos se ponía de relieve que la mayoría cualificada supusiera siempre al menos el 58% de la población total, y a ser posible que superara el 60%.

En función de estas variantes, la discusión se centró aún en torno a la necesidad de buscar una solución que satisficiera a Estados más y menos poblados, a la necesaria presencia de un número mínimo de Estados miembros en cualquier mayoría cualificada¹⁰², y a buscar una solución para los grupos homogéneos de Estados, problema que había devenido de gran importancia a lo largo de la Conferencia

¹⁰² Aún así, varias delegaciones se oponían a este criterio, al señalar el riesgo de bloqueo inherente: un grupo de 14 Estados miembros formado por los Estados más pequeños, que representaran en su conjunto tan sólo el 11,62% de la población, podría bloquear una medida en una Unión a 27: Nota de la Presidencia al Cónclave Ministerial de la Conferencia Intergubernamental, CONFER 4801/00, de 16 de noviembre de 2000.

Intergubernamental, pues estos grupos son inherentes a los sistemas de reponderación barajados¹⁰³.

De forma consecuente con la importancia de la cuestión y la insuficiente discusión a lo largo de la Conferencia Intergubernamental, la decisión en torno a la reponderación de los votos en el seno del Consejo condujo a una maratónica sesión de negociaciones que convirtió al Consejo Europeo de Niza, como ya se ha mencionado, en el más largo de la historia. Las negociaciones acabaron a las cuatro y media de la madrugada, cuando la prensa ya preparaba los titulares anunciando el fracaso. De forma diferente a lo que se esperaba, el conflicto no surgió del "décrochage" de Alemania y Francia, sino del bloqueo que los Estados pequeños ejercían frente a toda propuesta que según ellos no respetara el equilibrio interestatal: el sábado a mediodía, tras una propuesta francesa que favorecía claramente a los Estados grandes, los Estados pequeños (apoyados por Alemania) resucitaron el modelo de la doble mayoría simple, que ya parecía descartado, y rechazaron una tras otra las propuestas que había sobre la mesa. Mientras Portugal hablaba de "golpe de Estado institucional", Bélgica amenazaba con bloquear todas las decisiones de la Conferencia Intergubernamental, Austria hablaba de propuestas "arbitrarias y subjetivas" y Holanda exigía que no se le alineara por debajo de Rumanía (pese a tener este Estado cinco millones más de habitantes)¹⁰⁴.

2.2.5.2. El acuerdo

Cuando todo parecía acabado, surgió una propuesta de consenso, que fue la que rápidamente se aceptó, tan rápidamente que al día siguiente –fuera ya del Consejo Europeo- tuvieron que modificarse algunos datos erróneos y aún no bien perfilados. La reponderación aprobada es la siguiente:

¹⁰³ Para solucionar esta cuestión, prácticamente todas las Delegaciones estaban a favor de doblar el número de votos, sea cual fuera la solución adoptada, lo que permitiría facilitar la inserción en la escala de ponderación de nuevos Estados miembros y reflejar más fielmente las diferencias de población.

¹⁰⁴ Véase *Bulletin Quotidien Europe* n° 7860, de 10 de diciembre de 2000.

Estado	Votos	% población	Estado	Votos	% población
Alemania	29	17,05%	Bulgaria	10	1,71%
Reino Unido	29	12,31%	Austria	10	1,67%
Francia	29	12,25%	Eslovaquia	7	1,12%
Italia	29	11,97%	Dinamarca	7	1,10%
España	27	8,18%	Finlandia	7	1,07%
Polonia	27	8,03%	Irlanda	7	0,77%
Rumanía	14	4,67%	Lituania	7	0,76%
Holanda	13	3,27%	Letonia	4	0,50%
Grecia	12	2,18%	Eslovenia	4	0,41%
Rep. Checa	12	2,13%	Estonia	4	0,30%
Bélgica	12	2,12%	Chipre	4	0,15%
Hungría	12	2,09%	Luxemburgo	4	0,08%
Portugal	12	2,07%	Malta	3	0,07%
Suecia	10	1,83%	TOTAL UE 27	345	100%

(TOTAL UE-15: 227)

Con este sistema, para lograr la mayoría cualificada serán necesarios 169 votos a favor en la Europa de los quince y 258 votos a favor en la Europa a veintisiete, estableciéndose una minoría de bloqueo, en cada caso, de 59 o de 88 votos (cifra que variará cuando la Unión Europea cuente con 27 Estados miembros a 91)¹⁰⁵.

Sin embargo, no se conformaron con establecer una reponderación de los votos, sino que de algún modo, reunieron elementos de los otros modelos discutidos a lo largo de la Conferencia Intergubernamental: efectivamente, se ha optado en el Tratado de Niza por una figura mixta, que extrae del sistema de mayoría simple la exigencia de que la mitad más uno de los Estados miembros vote a favor de la medida¹⁰⁶ (condición

¹⁰⁵ En ese momento, por tanto, harán falta 255 votos a favor, de forma que 13 Estados podrían en principio reunir esa cifra: en ese momento entrará en funcionamiento la cláusula según la cual la mitad más uno de los Estados miembros deben estar a favor: "Declaración relativa a la ampliación europea" aneja al Tratado de Niza. Por su parte, la "Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada" establece que "en la medida en que todos los Estados candidatos que figuran en la lista incluida en la Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea no se hayan adherido todavía a la Unión cuando entren en vigor las nuevas ponderaciones de votos (1 de enero de 2005), el umbral de la mayoría cualificada evolucionará en función del ritmo de las adhesiones, a partir de un porcentaje inferior al porcentaje actual hasta alcanzar un máximo del 73,4 %. Cuando se hayan adherido todos los Estados candidatos anteriormente mencionados, la minoría de bloqueo, en una Unión de 27, pasará a 91 votos y el umbral de la mayoría cualificada resultante del cuadro que figura en la Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea será adaptado en consecuencia automáticamente".

¹⁰⁶ O dos tercios de los Estados miembros si la votación se realiza sobre una propuesta que no provenga de la Comisión.

adicional a la reunión de los votos arriba mencionada¹⁰⁷). Además, se ha introducido –a exigencias de Alemania, que no había podido hacer valer su exigencia de "décrochage" de Francia- una especie de "cláusula de verificación demográfica"¹⁰⁸, de forma que todo Estado miembro puede solicitar que se compruebe que los Estados a favor de una propuesta reúnen a su vez al menos el 62% de la población total, lo que implica que una minoría de Estados que reúnan el 38% de la población podrán –si lo desean, pues al contrario que en las otras dos exigencias ésta no es automática sino "rogada"- bloquear una medida¹⁰⁹.

Aquí entran en juego los 82 millones de habitantes de Alemania, el 17,05% del total. Como puede observarse en las siguientes combinaciones de tres Estados grandes que podrán alcanzar dicha mayoría, Alemania jugará aquí un importante papel¹¹⁰:

¹⁰⁷ Esta exigencia, por otro lado, es en parte superflua (al menos hasta que la Unión Europea cuente con 27 Estados miembros), pues el umbral establecido sólo se puede lograr si al menos la mitad de Estados votan a favor de la propuesta: en una Europa a quince, los siete Estados más poblados reúnen 168 votos, uno menos de los 169 exigidos como umbral, por lo que hará falta otro Estado más; igualmente, en la Europa a veintisiete los trece Estados más poblados reúnen 257 votos, de nuevo uno menos del umbral establecido en 258, de modo que aquí también harán falta como mínimo 14 Estados miembros conformes.

¹⁰⁸ Francia se negó rotundamente a permitir dicho "décrochage", hasta tal punto que defendió constantemente una posición que en realidad iba en contra de sus intereses: si hubiese aceptado las propuestas de Alemania a favor de una doble mayoría –que hubiese supuesto el reconocimiento de su peso demográfico-, Francia tendría un peso absoluto de 12,31%, mientras que con el sistema ponderado, con igualdad de votos con Alemania, tiene un peso relativo en la Europa de veintisiete de únicamente 8,40% del total: cifras citadas en el Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea" (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro), de 4 de mayo de 2001, A5-0168/2000.

¹⁰⁹ A partir del 1 de enero de 2005 se incluirá al artículo 205 Tratado CE y al artículo 34 Tratado UE un apartado en los siguiente términos: "Cuando el Consejo adopte una decisión por mayoría cualificada, cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que se compruebe que los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada representan como mínimo el 62 % de la población total de la Unión. Si se pusiere de manifiesto que esta condición no se cumple, la decisión en cuestión no será adoptada". Esta cláusula constituye un mecanismo que facilita el eventual bloqueo de una decisión por parte de Alemania, constituyendo la compensación por mantener la igualdad de su número de votos con Francia, Reino Unido e Italia.

¹¹⁰ El País, 12 de diciembre de 2000.

Alemania, Reino Unido y Francia.....	41,61%
Alemania, Reino Unido e Italia.....	41,33%
Alemania, Francia e Italia.....	41,27%
Alemania, Reino Unido y España.....	37,54%
Alemania, Francia y España.....	37,48%
Alemania, Italia y España.....	37,20%
Reino Unido, Francia e Italia.....	36,53%
Reino Unido, Francia y España.....	32,74%
Reino Unido, Italia y España.....	32,46%
Francia, Italia y España.....	32,40%

Esta nueva ponderación comenzará a aplicarse el 1 de enero de 2005¹¹¹. Si bien el Tratado de Niza prevé para entonces la aplicación de la nueva ponderación únicamente en una Europa a Quince (prevé la mayoría cualificada en 169 votos, cuando los Quince reunirán 227), la concreta aplicación de estas cifras dependerá del avance de las adhesiones de los Estados candidatos, algunos de los cuales esperan poder entrar en la Unión antes de tal fecha. En ese caso, el umbral de la mayoría cualificada, prevé el Tratado, deberá adaptarse de conformidad con la Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada.

2.2.5.3. Las reacciones

Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea, en un discurso pronunciado el 12 de diciembre de 2000 ante el Parlamento Europeo, calificó de "lamentable" el acuerdo sobre la reponderación de votos en el Consejo por dos motivos: en primer lugar, porque se intentó hacer más difícil la toma de decisiones, y más fácil por consecuencia el bloqueo, cuando la lógica indicaba que debía buscarse exactamente lo contrario; en segundo lugar, porque el proceso de toma de decisiones será a partir de ahora aún más complicado, lo que se contradice con la exigencia ciudadana de simplicidad y transparencia; la atmósfera de la Cumbre se caracterizó más bien por el "uno para uno" más que por el "uno para todos", de modo que la cuestión principal parecía ser "cómo bloquear" en lugar de "cómo decidir". Los resultados de Niza, si bien son "cuantitativamente importantes, son cualitativamente nulos".

¹¹¹ Artículo 3 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea anejo al Tratado de Niza.

Pese a todo, reconoce que la reforma permitirá la ampliación al Este, y por ello solicita a los diputados europeos que apoyen la decisión¹¹².

Por su lado, el Parlamento Europeo, que había exigido ya antes del inicio de la Conferencia Intergubernamental que se le sometiera a dictamen conforme el texto final adoptado –aun cuando el artículo 48 Tratado UE no prevé dicha "ratificación" por parte del Parlamento Europeo, sino sólo por los parlamentos nacionales- amenazó tras la conclusión del Consejo Europeo con rechazar el acuerdo en su Informe al respecto¹¹³, lo cual, si bien no tendría efectos vinculantes, sería un varapalo político y una influencia inquietante para la decisión de los Parlamentos nacionales. En cualquier caso, el ambiente posterior al Consejo Europeo de Niza era de crítica general: el Parlamento reprochaba fundamentalmente a los Estados miembros que hicieran prevalecer el interés nacional al interés común¹¹⁴. Utiliza además este resultado como argumento a favor de una modificación del sistema de reforma de los Tratados, postulando a favor del modelo de Convención (*vid. infra*, Capítulo 3).

Por su parte, los representantes de los Estados miembros alabaron o criticaron el resultado según les era favorable o no: así, entre los más felices se hallaba José María Aznar, que consideraba que la ponderación había sido más generosa con España que con el resto de los países. Gerhard Schröder, por su parte, lamentaba que no se hubiese aprobado el sistema de mayoría simple, más beneficioso en definitiva "para los ciudadanos"; Dinamarca se consideraba satisfecha con la ponderación de votos otorgada a Polonia; António Guterres declaraba que "Niza es un buen Tratado, aunque no sea el mejor"; por último, los Estados candidatos a la adhesión suspiraron aliviados al ver que se había tomado una decisión, cualquiera que ésta fuera, de modo que el proceso de ampliación no se vería interrumpido¹¹⁵.

¹¹² Romano Prodi: "Discours devant le Parlement Européen sur les conclusions du Conseil Européen de Nice", 12 de diciembre de 2000, SPEECH 00/499.

¹¹³ Los eurodiputados Jean-Louis Bourlanges, François Bayrou, Daniel Cohn-Bendit y Elmar Brok se pronunciaron repetidamente en contra de la ratificación del Tratado de Niza.

¹¹⁴ *Bulletin Quotidien Europe* n° 7864, de 15 de diciembre de 2000.

¹¹⁵ Véase para todo ello *Bulletin Quotidien Europe* n° 7861, de 11 y 12 de diciembre de 2000; asimismo, Albane SIWIECKI: "Les conséquences institutionnelles de Nice – Une analyse des réactions recueillies dans la presse européenne", en *Groupe d'Études Notre Europe*, <http://www.notre-europe.asso.fr/stage1.pdf>.

En cualquier caso, en mi opinión es necesario relativizar en parte la "complejidad" y "retroceso" que para la opinión pública ha supuesto este nuevo sistema: en primer lugar, la alternativa de una mayoría simple (mayoría de Estados y de población) propuesta por la Comisión y el Parlamento fue muy pronto descartada, o modificada de forma que se introducía una ponderación de votos en el Consejo en lugar de comprender cada Estado un solo voto, de modo que la simplicidad y transparencia que figuraban como las grandes ventajas del sistema de doble mayoría desaparecían. Es más, el modelo aprobado en Niza, que podría definirse como una "doble mayoría ponderada" o como una "reponderación con red demográfica" no hace sino exigir explícitamente aquello que hasta ahora ya se exigía implícitamente: en el sistema actual, además de la reponderación deben votar a favor igualmente la mitad más uno de los Estados miembros¹¹⁶, y asimismo debe tenerse en cuenta que históricamente nunca se ha tomado una decisión con menos del 62% de la población europea¹¹⁷. Por todo ello, el sistema propuesto no es necesariamente más complicado ni menos transparente que el actual, sino que podría decirse aún más que pone debajo de los focos y a la vista de la opinión pública la realidad del sistema de votación en el Consejo. Es de lamentar, efectivamente, que los Estados miembros aún no estén preparados para avanzar hacia una mejor cooperación, y en este sentido sí podría hablarse de cierto retroceso en el sentido de no avance, pero en realidad el sistema elegido no hace sino confirmar la falta de voluntad política de los Estados miembros.

¹¹⁶ Aunque no se dice expresamente, de hecho los 62 votos necesarios sólo pueden reunirse si votan a favor al menos los ocho Estados más poblados, esto es, la mitad más uno.

¹¹⁷ En este sentido, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Documento de trabajo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea" (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro), de 27 de febrero de 2001, doc. PE 294.750.

CUADRO 1: DOBLE MAYORÍA "SIMPLE"

Estados miembros	Ponder.A	Ponderación B	
		UE-27	UE-28
Alemania	1	170	150
Turquía	(1)	-	118
Reino Unido	1	123	109
Francia	1	122	108
Italia	1	120	106
España	1	82	72
Polonia	1	80	71
Rumanía	1	47	41
Países Bajos	1	33	29
Grecia	1	22	19
Rep. Checa	1	21	19
Bélgica	1	21	19
Hungría	1	21	18
Portugal	1	21	18
Suecia	1	18	16
Bulgaria	1	17	15
Austria	1	17	15
Eslovaquia	1	11	10
Dinamarca	1	11	10
Finlandia	1	11	9
Irlanda	1	8	7
Lituania	1	8	7
Letonia	1	5	4
Eslovenia	1	4	4
Estonia	1	3	3
Chipre	1	2	1
Luxemburgo	1	1	1
Malta	1	1	1
TOTAL UE 27	27	1000	
TOTAL UE 28	28		1000

- La ponderación de cada Estado miembro corresponde a su parte alícuota de la población total de la Unión, redondeada a la décima porcentual y multiplicada por diez. El baremo tendría que ajustarse periódicamente para tener en cuenta la evolución de la población.
- Debe remarcar que mientras que la Presidencia portuguesa recogía siempre dos posibles modalidades (UE – 27 y UE – 28, esto es, con Turquía), a lo largo de la Presidencia francesa desaparece toda mención a ésta última.
- Las cifras necesitarían revisarse en cada adhesión, en función de la variación de ese porcentaje.
- Habría que decidir si se desea establecer un umbral mínimo más elevado, para mantener el statu quo actual.

Unión de 28 Estados miembros

	Nº (y %) mín. de EEMM		Peso de la población	% mínimo de población
Mayoría cualificada	15 (53,57%)	Y	582 ^{a)}	58,2%
Minoría de bloqueo	14 (50,00%)	O	419 ^{b)}	10,25% ^{c)}

Unión de 27 Estados miembros

	Nº (y %) mín. de EEMM		Peso de la población	% mínimo de población
Mayoría cualificada	14 (51,85%)	Y	582 ^{a)}	58,2%
Minoría de bloqueo	14 (51,85%)	O	419 ^{b)}	10,25% ^{c)}

^{a)} Población correspondiente a la mayoría cualificada actual.

^{b)} Cuatro Estados Miembros podrían constituir una minoría de bloqueo (los cuatro más grandes).

^{c)} Suma de la población de los catorce Estados miembros menos poblados, que podrían bloquear una decisión.

CUADRO 2: DOBLE MAYORÍA "PONDERADA"

Estados miembros	Ponder A	Ponderación B	
		UE 27	UE 28
Alemania	10	170	150
Turquía	(10)	-	118
Reino Unido	10	123	109
Francia	10	122	108
Italia	10	120	106
España	8	82	72
Polonia	8	80	71
Rumanía	6	47	41
Países Bajos	5	33	29
Grecia	5	22	19
Rep. Checa	5	21	19
Bélgica	5	21	19
Hungría	5	21	18
Portugal	5	21	18
Suecia	4	18	16
Bulgaria	4	17	15
Austria	4	17	15
Eslovaquia	3	11	10
Dinamarca	3	11	10
Finlandia	3	11	9
Irlanda	3	8	7
Lituania	3	8	7
Letonia	3	5	4
Eslovenia	3	4	4
Estonia	3	3	3
Chipre	2	2	1
Luxemburgo	2	1	1
Malta	2	1	1
TOTAL UE 27	134	1000	
TOTAL UE 28	144		1000

- En este modelo se une la ponderación en base a la población establecida en la doble mayoría "simple" (ponderación B o ponderación C) con la extrapolación de la ponderación de votos actualmente vigente (ponderación A)
- Al igual que en caso anterior, mientras que la Presidencia portuguesa recogía siempre dos posibles modalidades (UE – 27 y UE – 28, esto es, con Turquía), a lo largo de la Presidencia francesa desaparece toda mención a ésta última.
- Las cifras necesitarían revisarse en cada adhesión, en función de la variación de ese porcentaje.
- Habría que decidir si se desea establecer un umbral mínimo más elevado, para mantener el statu quo actual.

Unión de 28 Estados miembros

	Ponder. A		Ponder. B	% votos ponder. A	Nº (y %) mín. EEMM	% mín. Población
Mayoría cualificada	102	Y	582 ^{a)}	70,38%	14 (50,00%)	58,2%
Minoría de bloqueo	43	O	419	29,86%	4 (14,29%)	10,45%

Unión de 27 Estados miembros

	Ponder. A		Ponder. B	% votos ponder. A	Nº (y %) mín. EEMM	% mín. Población
Mayoría cualificada	96	Y	582	71,64%	14 (51,85%)	58,2%
Minoría de bloqueo	39	O	419	29,10%	4 (14,81%)	10,50%

Fuente: Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira, CONFER 4750/00, de 12 de junio de 2000, así como el Documento de Trabajo CONFER 4796/00, de 9 de noviembre de 2000.

^{a)} Mientras que el Informe de Feira establece el umbral mínimo de población en el 58,2% (representado actualmente por una mayoría cualificada), en el Documento de Trabajo de la Presidencia francesa se rebaja al 58,0%.

CUADRO 3: EXTRAPOLACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Estados miembros	Votos	Pobl (mill.)
Alemania	10	82,038
Turquía	10	64,385
Reino Unido	10	59.247
Francia	10	58.966
Italia	10	57.612
España	8	39.394
Polonia	8	38.667
Rumanía	6	22.489
Países Bajos	5	15.760
Grecia	5	10.533
Rep. Checa	5	10.290
Bélgica	5	10.213
Hungría	5	10.092
Portugal	5	9.980
Suecia	4	8.854
Bulgaria	4	8.230
Austria	4	8.082
Eslovaquia	3	5.393
Dinamarca	3	5.313
Finlandia	3	5.160
Irlanda	3	3.744
Lituania	3	3.701
Letonia	3	2.439
Eslovenia	3	1.978
Estonia	3	1446
Chipre	2	752
Luxemburgo	2	429
Malta	2	379
TOTAL UE 28	144	545.566
TOTAL UE 27	134	481.181

- Con esta extrapolación, serían necesarios como mínimo 14 Estados representando un 50% de la población para adoptar una medida; para bloquearla, bastarían 4 Estados grandes o 13 pequeños que sólo representarían el 10% de la población.
- Así, la posición relativa de los Estados grandes se debilitaría, lo que estaría en contradicción con la compensación por la pérdida del segundo comisario prevista en el Protocolo.

Unión de 28 Estados miembros

TOTAL DE VOTOS=144	Votos	% votos	Número (y %) mínimo de Estados	% mínimo de población
Mayoría cualificada	102	70,83%	14 (50%)	51,36%
Minoría de bloqueo	43	29,86%	5 (17,9%)	10,45%

Unión de 27 Estados miembros

TOTAL DE VOTOS=134	Votos	% votos	Número (y %) mínimo de Estados	% mínimo de población
Mayoría cualificada	96	71,64%	14 (51,85%)	50,20%
Minoría de bloqueo	39	29,10%	4 (14,81%)	10,50%

CUADRO 4: REPONDERACIÓN DE VOTOS PROPUESTA EN AMSTERDAM

Estados miembros	Votos
Alemania	25
Turquía	25
Reino Unido	25
Francia	25
Italia	25
España	20
Polonia	20
Rumanía	12
Países Bajos	12
Grecia	10
Rep. Checa	10
Bélgica	10
Hungría	10
Portugal	10
Suecia	8
Bulgaria	8
Austria	8
Eslovaquia	6
Dinamarca	6
Finlandia	6
Irlanda	6
Lituania	6
Letonia	3
Eslovenia	3
Estonia	3
Chipre	3
Luxemburgo	3
Malta	3
TOTAL UE 27	286
TOTAL UE 28	311

Unión de 28 Estados miembros

Total de votos = 311	Votos	% de votos	Nº (y %) mínimo de Estados	% mínimo de población
Mayoría cualificada	222	71,38%	13 (46,42%)	58,18%
Minoría de bloqueo	90	28,94%	4 (14,29%)	13,93%

Unión de 27 Estados miembros

Total de votos = 286	Votos	% de votos	Nº (y %) mínimo de Estados	% mínimo de población
Mayoría cualificada	204	71,33%	11 (40,74%)	57,26%
Minoría de bloqueo	83	29,02%	4 (14,81%)	13,95%

Fuente: Informe de la Residencia al Consejo Europeo de Feira, CONFER 4750/00, de 12 de junio de 2000.

CUADRO 5: REPONDERACIÓN DE VOTOS (SEGUNDA PROPUESTA)

Estados miembros	Votos
Alemania	25
Turquía	25
Reino Unido	25
Francia	25
Italia	25
España	21
Polonia	21
Rumanía	12
Países Bajos	10
Grecia	10
Rep. Checa	10
Bélgica	10
Hungría	10
Portugal	10
Suecia	8
Bulgaria	8
Austria	8
Eslovaquia	6
Dinamarca	6
Finlandia	6
Irlanda	6
Lituania	6
Letonia	6
Eslovenia	6
Estonia	6
Chipre	4
Luxemburgo	4
Malta	4
TOTAL UE 27	298
TOTAL UE 28	323

Unión de 28 Estados miembros

Total de votos = 323	Votos	% de votos	Nº (y %) mínimo de Estados	% mínimo de población
Mayoría cualificada	231	71,52	11 (39,28%)	58,04%
Minoría de bloqueo	93	28,79	4 (14,29%)	12,08%

Unión de 27 Estados miembros

Total de votos = 298	Votos	% de votos	Nº (y %) mínimo de Estados	% mínimo de población
Mayoría cualificada	214	71,81%	14 (51,8%)	56,54%
Minoría de bloqueo	85	28,52%	4 (14,81%)	11,85%

Fuente: Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira, CONFER 4750/00, de 12 de junio de 2000.

CUADRO 6: REPONDERACIÓN BASADA EN UN ENFOQUE PURAMENTE ARITMÉTICO ("MODELO SUECO")

Estados miembros	Votos
Alemania	18
Turquía	16
Reino Unido	15
Francia	15
Italia	15
España	13
Polonia	12
Rumanía	9
Países Bajos	8
Grecia	6
Rep. Checa	6
Bélgica	6
Hungría	6
Portugal	6
Suecia	6
Bulgaria	6
Austria	6
Eslovaquia	5
Dinamarca	5
Finlandia	5
Irlanda	4
Lituania	4
Letonia	3
Eslovenia	3
Estonia	2
Chipre	2
Luxemburgo	1
Malta	1
TOTAL UE 27	188
TOTAL UE 28	204

- Este modelo se basa en un enfoque puramente aritmético, que da a cada Estado miembro un número de votos igual al doble de la raíz cuadrada de su población expresada en millones de habitantes, redondeado a la cifra más próxima.
- El mínimo de votos para la mayoría cualificada tendría que adaptarse en cada adhesión
- En vísperas del Cónclave Ministerial de la CIG de noviembre de 2000, la Delegación sueca presentó otro modelo, en el cual los votos se repartían del siguiente modo:

Alemania	27
Reino Unido, Francia e Italia	24
España y Polonia	21
Rumanía	15
Países Bajos	12
Grecia, Rep. Checa, Bélgica, Hungría, Portugal, Suecia, Bulgaria y Austria	9
Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania	6
Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre, Luxemburgo y Malta	3

Unión de 28 Estados miembros

Total de votos = 204	Votos	% de votos	Nº (y %) mínimo de Estados	% mínimo de población
Mayoría cualificada	146	71,57%	14 (50%)	58,18%
Minoría de bloqueo	59	28,92%	4 (14,29%)	12,08%

Unión de 27 Estados miembros

Total de votos = 188	Votos	% de votos	Nº (y %) mínimo de Estados	% mínimo de población
Mayoría cualificada	134	71,28%	14 (51,85%)	56,19%
Minoría de bloqueo	55	29,26%	4 (14,81%)	12,91%

Fuente: Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira, CONFER 4750/00, de 12 de junio de 2000.

CUADRO 7: REPONDERACIÓN "LIMITADA" (CON RED DEMOGRÁFICA)

Estados miembros	Ponderación A	Ponderación B
Alemania	25	170
Reino Unido	25	123
Francia	25	122
Italia	25	120
España	21	82
Polonia	21	80
Rumanía	12	47
Países Bajos	10	33
Grecia	10	22
Rep. Checa	10	21
Bélgica	10	21
Hungría	10	21
Portugal	10	21
Suecia	8	18
Bulgaria	8	17
Austria	8	17
Eslovaquia	6	11
Dinamarca	6	11
Finlandia	6	11
Irlanda	6	8
Lituania	6	8
Letonia	6	5
Eslovenia	6	4
Estonia	6	3
Chipre	4	2
Luxemburgo	4	1
Malta	4	1
TOTAL UE 27*	298	1000

- La ponderación A se extrae de la propuesta de la Presidencia portuguesa de una reponderación "moderada" (véase cuadro 5), donde se duplican los votos de todos los Estados y se atribuyen cinco votos adicionales a los seis Estados grandes.
- La ponderación B responde a las críticas de algunas Delegaciones sobre el escaso alcance de la ponderación moderada, por lo que se combina ésta con una "red demográfica".
- Con este modelo, a las críticas dirigidas a la reponderación moderada deben sumarse las críticas realizadas al sistema puramente democrático.
- Este sistema garantiza que cualquier mayoría cualificada suponga al menos el 58% de la población total.

* La Presidencia francesa no contempla entre los Estados candidatos a la adhesión a Turquía, por lo que únicamente se calcula sobre una Europa de 27 Estados miembros

Unión de 27 Estados miembros

	Ponderación A		Ponderación B	% votos ponder. A	Nº (y %) mín. EEMM	% mín. Población
Mayoría cualificada	214	Y	580 / 600	71,81%	14	58,0%/60,0%
Minoría de bloqueo	85	O	421 / 401	28,25%	4	11,85%

Fuente: Documento de Trabajo CONFER 4796/00, de 9 de noviembre de 2000.

CUADRO 8: REPONDERACIÓN "SUSTANCIAL" (MODELO ITALIANO)

Estados miembros	Votos
Alemania	33
Reino Unido	33
Francia	33
Italia	33
España	26
Polonia	26
Rumanía	14
Países Bajos	10
Grecia	10
Rep. Checa	10
Bélgica	10
Hungría	10
Portugal	10
Suecia	8
Bulgaria	8
Austria	8
Eslovaquia	6
Dinamarca	6
Finlandia	6
Irlanda	6
Lituania	6
Letonia	3
Eslovenia	3
Estonia	3
Chipre	3
Luxemburgo	3
Malta	3
TOTAL UE 27*	330

- *Este modelo propuesto por la Delegación italiana ilustra el orden de magnitud que determinados Estados desean alcanzar en la perspectiva de una reponderación "simple".*
- *Si la reponderación supera cierta magnitud (como es en este caso), la mayoría cualificada dejará de suponer automáticamente la mitad de los Estados miembros, lo que es rechazado por la mayoría de las Delegaciones.*
- *Asimismo, el número mínimo de votos para la mayoría cualificada necesitaría ser adaptado en cada adhesión.*
- *En este caso, a cualquier mayoría cualificada le correspondería un peso en población superior al 60% de la población total de la Unión.*

* La Presidencia francesa no contempla entre los Estados candidatos a la adhesión a Turquía, por lo que únicamente se calcula sobre una Europa de 27 Estados miembros

Unión de 27 Estados miembros

Total de votos = 330	Votos	% de votos	Nº (y %) mínimo de Estados	% mínimo de población
Mayoría cualificada	234	70,91%	12 (44,44%)	61,27%
Minoría de bloqueo	97	29,39%	3 (11,11%)	17,40%

Fuente: Documento de Trabajo CONFER 4796/00, de 9 de noviembre de 2000.

2.3. Votación por mayoría cualificada y procedimiento de codecisión

2.3.1. De la unanimidad a la mayoría cualificada

El tercer tema "estrella"¹¹⁸ de la Conferencia Intergubernamental era la reducción al mínimo de las decisiones a acordar por unanimidad, de forma que la mayoría de los temas que hasta ahora se decidían por unanimidad pasaran a decidirse por mayoría cualificada. Esta decisión era a todas luces necesaria para mantener la eficacia de la toma de decisiones a nivel comunitario en una Europa de 27 Estados miembros, donde resultará aún más difícil que en la actualidad aunar todas las voluntades y llegar a un acuerdo unánime: el riesgo de bloqueo aumenta de manera exponencial con el número y la diversidad de los participantes¹¹⁹.

En la actualidad, existen aún 91 provisiones sujetas al principio de unanimidad (76 correspondientes al Tratado CE y 15 al Tratado UE¹²⁰); de ellas, sólo 49 fueron objeto de discusión en la Conferencia Intergubernamental. Además, hubo diferencias entre la Comisión y los Estados miembros sobre cómo afrontar la tarea: la Comisión partía del establecimiento de la mayoría cualificada como norma general, de modo que de la lista completa de disposiciones deberían extraerse aquellas que por su naturaleza o por su vital importancia debiesen seguir siendo tratadas por unanimidad¹²¹. La

¹¹⁸ La cuestión de la extensión del voto por mayoría cualificada se incluyó en la agenda de la Conferencia Intergubernamental en el Consejo Europeo de Helsinki: en el Tratado de Amsterdam, la única referencia al respecto podía extraerse de la Declaración conjunta de Bélgica, Italia y Francia. Aún así, esta cuestión fue la que más horas ocupó a los representantes personales en la Conferencia.

¹¹⁹ "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", COM (2000) 34, 26 de enero de 2000, p. 23.

¹²⁰ Datos extraídos de Andreas MAURER: "Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen", *Integration*, 2/01 (abril 2001), p. 137.

¹²¹ La Comisión estimaba que en cinco grupos de disposiciones diferentes en las que "razones serias y duraderas justifican exceptuar la regla general de la mayoría cualificada": 1) Decisiones del Consejo que deben ser adoptadas por los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales; 2) decisiones institucionales fundamentales o que afecten al equilibrio institucional; 3) decisiones en los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social, no vinculadas al

Conferencia Intergubernamental, sin embargo, siguió el criterio contrario¹²²: la norma general parecía ser el "statu quo", y sólo allí donde la necesidad y la voluntad política de todos los Estados miembros coincidían, se establecía la votación por mayoría cualificada. La presidencia portuguesa aún intentó avanzar ciertamente al establecer diversas categorías de normas que debían ser negociadas en bloque¹²³, pero el resultado final fue una negociación caso por caso del elenco, ya de por sí reducido, de las bases jurídicas sometidas a discusión¹²⁴.

Al final de largas negociaciones¹²⁵, únicamente 35 disposiciones fueron modificadas con el fin de introducir el voto por mayoría cualificada, de las cuales 22 serán aplicables inmediatamente tras la entrada en vigor del Tratado, y el resto están

buen funcionamiento del mercado interior; 4) paralelismo entre cuestiones internas y externas; 5) excepciones a las normas comunes del Tratado ("Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", COM (2000) 34, 26 de enero de 2000, pp. 24-26).

¹²² Al respecto, Andreas MAURER: "Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen", *Integration*, 2/01 (abril 2001), pp. 133-145.

¹²³ Véase la Nota de la Presidencia CONFER 4706/1/00, de 11 de febrero de 2000; en el Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira (CONFER 4750/00, de 14 de junio de 2000) se establecen dos clases diferentes de disposiciones: i) los artículos del Tratado para los que se puede contemplar el paso en el estado actual a la mayoría cualificada ii) los artículos para los cuales queda excluido el paso en el estado actual al voto por mayoría cualificada debido a su complejidad o su carácter políticamente sensible, pero que contienen disposiciones específicas susceptibles de pasar a la mayoría cualificada mediante una reformulación del texto. Se trata, en concreto, de la fiscalidad, las disposiciones sociales, el medio ambiente, determinados aspectos de las relaciones económicas exteriores y determinadas cuestiones que hasta el presente entran en el ámbito de aplicación del artículo 308. Además, establece una serie de disposiciones que, por su naturaleza "constitucional o cuasi constitucional" no serán objeto de negociación alguna.

¹²⁴ En este sentido, Comisión de Asuntos Constituciones del Parlamento Europeo: "Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea", de 4 de mayo de 2001 (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro), doc. A5-0168/2001.

¹²⁵ Notas de la Presidencia CONFER 4706/1/00 y 4705/1/00, de 11 de febrero de 2000; CONFER 4707/00, 4708/00, 4709/00, 4710/00 y 4711/00, de 22 de febrero de 2000; CONFER 4734/00, de 6 de abril de 2000; CONFER 4737/00, de 20 de abril de 2000; CONFER 4753/00, de 3 de julio de 2000; CONFER 4767/00, de 29 de agosto de 2000; CONFER 4770/00, de 14 de septiembre de 2000; CONFER 4776/00, de 28 de septiembre de 2000; CONFER 4778/00, de 28 de septiembre de 2000; CONFER 4784/00, de 18 de octubre de 2000; CONFER 4789/00, de 26 de octubre de 2000; CONFER 4795/00, de 9 de noviembre de 2000; CONFER 4817/00, de 5 de diciembre de 2000; CONFER 4800, de 16 de noviembre, y CONFER 4808/00 y 4809/00, de 21 de noviembre.

sometidas a condición (bien postergadas a una fecha posterior, bien sujetas a una decisión unánime del Consejo)¹²⁶.

Entre las cuestiones que pasarán a decidirse por mayoría cualificada destacan las decisiones sobre nombramientos de cargos de las instituciones comunitarias: de este modo, tras la entrada en vigor del Tratado de Niza se nombrará por mayoría cualificada el Secretario General y el Secretario General adjunto del Consejo (apartado 2 del artículo 207 Tratado CE), los jueces del Tribunal de Justicia (apartado 1 del artículo 223 Tratado CE), del Tribunal de Primera Instancia (apartado 3 del artículo 225 Tratado CE), del Tribunal de Cuentas (apartado 3 del artículo 247 Tratado CE), los miembros del Comité Económico y Social (artículo 258 Tratado CE) y del Comité de las Regiones (artículo 263 Tratado CE) y, como ya se adelantó en el capítulo correspondiente, el presidente de la Comisión y la lista de comisarios (apartado 2 del artículo 214 Tratado CE y artículo 215 Tratado CE). No prosperó, sin embargo, la propuesta de elección por mayoría cualificada de los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (apartado 2 del artículo 112 Tratado CE)¹²⁷, que seguirán por tanto siendo nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros.

Además, otras cuestiones "procedimentales", quizá de menor importancia, pasan también a decidirse por mayoría cualificada: la aprobación del Estatuto de los miembros del Parlamento Europeo (a excepción de las cuestiones relativas a la imposición: artículo 190 Tratado CE), la aprobación del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia (artículo 223 Tratado CE) y el del Tribunal de Primera Instancia (artículo 224 Tratado CE), así como la aprobación del estatuto de los partidos políticos a nivel europeo (artículo 191 Tratado CE).

Completan la lista de bases jurídicas en las que se aplicará la mayoría cualificada en cuanto entre en vigor el Tratado de Niza una serie de disposiciones de muy distinta naturaleza e importancia:

- En el ámbito de la Política exterior y de seguridad común: apartado 2 del artículo 23 Tratado UE (designación de un representante especial en el ámbito PESC),

¹²⁶ Véase al respecto Wolfgang WESSELS: "Der Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife", *Integration* 1/01 (enero 2001), pp. 8-25.

¹²⁷ Esta disposición se hallaba entre las bases jurídicas a modificar en los primeros documentos de la presidencia portuguesa.

- apartados 3 y 4 del artículo 24 Tratado UE (celebración de acuerdos internacionales para desarrollar una acción común o una posición común).
- Apartado 2 del artículo 13 Tratado CE: medidas contra la discriminación.
 - Apartado 2 del artículo 18 Tratado CE: libre circulación de los ciudadanos de la Unión (salvo en aquellas cuestiones referentes a pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado, o las disposiciones referentes a la seguridad social o la protección social).
 - Artículo 65 Tratado CE: cooperación judicial en materia civil (excepto en materia de derecho de familia).
 - Cuestiones referentes a la Unión Económica y monetaria: apartados 1 y 2 del artículo 100 Tratado CE, apartado 4 del artículo 111 y apartado 4 del artículo 123¹²⁸.
 - En materia de política comercial común: apartado 5 del artículo 133 (comercio de servicios y aspectos comerciales de la propiedad industrial, vid. infra).
 - En materia de política industrial: apartado 3 del artículo 157 Tratado CE (medidas específicas destinadas a apoyar las acciones que se lleven a cabo en los Estados miembros).
 - Por último, en materia de cohesión económica y social: párrafo tercero del artículo 159 (acciones específicas al margen de los fondos).

Respecto a la introducción *condicionada* de la mayoría cualificada, se ha decidido en los siguientes ámbitos y bajo las siguientes condiciones:

- En materia de visados, asilo e inmigración, un nuevo apartado 5 del artículo 67 habilita al Consejo para decidir por el procedimiento de codecisión (lo que implica la votación por mayoría cualificada) las medidas previstas en el punto 1 (letras a, b, c y d) del artículo 63 y en la letra a) del punto 2 del artículo 63, siempre y cuando el Consejo haya adoptado previamente por unanimidad una legislación comunitaria que defina las normas comunes y los principios esenciales que rijan estas materias; en otros ámbitos de la política de inmigración, además, la "Declaración sobre el artículo 67 del Tratado CE" prevé la decisión en el Consejo por el procedimiento de codecisión a partir del 1 de mayo de 2004¹²⁹; Por lo que respecta a la política social,

¹²⁸ Respecto al apartado 2 del artículo 100, vid. infra el apartado correspondiente a la Unión Económica y Monetaria (apartado 2.6.3).

¹²⁹ Hace referencia en concreto a las medidas mencionadas en el apartado 3 del artículo 62 (medidas que establezcan las condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un periodo no superior a tres meses) y en la letra b) del apartado 3 del artículo 63 (medidas en el ámbito de la inmigración y residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales), así como "los demás ámbitos cubiertos por el título IV o algunos de ellos". Respecto a las normas y procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en las fronteras exteriores de los Estados miembros (letra a del apartado 2 del artículo 62 Tratado CE), se decidirá por el procedimiento de codecisión "cuando haya un acuerdo sobre el ámbito de

el artículo 137 Tratado CE establece una "pasarela" de determinadas cuestiones¹³⁰ al procedimiento de codecisión siempre que el Consejo decida al respecto por unanimidad;

- en materia de Fondos estructurales y Fondo de Cohesión, se establece en un nuevo párrafo tercero del artículo 161 que a partir de 1 de enero de 2007 el Consejo decidirá respecto a dichos fondos por mayoría cualificada¹³¹, siempre que para entonces se hayan adoptado las perspectivas financieras plurianuales aplicables a partir de 1 de enero de 2007 y el correspondiente acuerdo intern institucional. En caso contrario, se decidirá por mayoría cualificada únicamente a partir de la adopción de los mencionados acuerdos.
- Por último, en materia presupuestaria, el artículo 279 en su nueva redacción establece que el Consejo decidirá por mayoría cualificada a partir de 1 de enero de 2007 sobre los reglamentos financieros y las normas relativas al control de la responsabilidad de los interventores, ordenadores de pagos y contables.

En el ámbito de la fiscalidad (artículos 93 y 94 del Tratado CE), en el que aún rige la unanimidad, la delegación británica advirtió desde el principio su rechazo a cualquier tipo de intento de sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada. Tras esta posición de bloqueo se escondían claramente otros Estados como Luxemburgo e Irlanda y, más veladamente, España, Portugal y Suecia¹³². Por el contrario, Italia, Bélgica, Francia, Finlandia, la Comisión¹³³ y el Parlamento Europeo se pronunciaban a favor de dicha sustitución.

Pese a numerosos intentos de compromiso, propuestas de excepciones y cláusulas de salvaguarda a lo largo de las negociaciones, la fiscalidad continuará, tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, sometida a la unanimidad.

aplicación de las medidas relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros".

¹³⁰ Se trata de la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral (letra d del apartado 1 del artículo 137), la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión (letra f del mismo artículo) y las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad (letra g). Las dos primeras materias han sido incluidas "ex novo" por el Tratado de Niza.

¹³¹ "A propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones".

¹³² Andreas MAURER, *cit.*, p. 137.

¹³³ La Comisión presentó al respecto una "Contribución suplementaria a la Conferencia Intergubernamental: votación por mayoría cualificada en los aspectos relacionados con el mercado único en los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social", COM (2000) 114 final, de 14 de marzo de 2000.

Otra materia altamente discutida fue la política comercial: la Comisión presentó una propuesta de compromiso en noviembre, donde se partía de una completa subsunción del ámbito de servicios, propiedad intelectual e inversiones en la política comercial común, y por tanto al voto por mayoría cualificada. Sin embargo, introducía una serie de excepciones materiales y procedimentales, por las cuales, en casos muy señalados, se permitía al Consejo, a iniciativa de la Comisión, modificar por unanimidad la base de actuación¹³⁴.

2.3.2. Participación del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo

Tanto el Parlamento Europeo como la Comisión solicitaron, en sus informes correspondientes, que el paso a la mayoría cualificada fuese unida automáticamente al procedimiento de codecisión. Sin embargo, la Conferencia no discutió apenas esta posibilidad, de modo que se decidió de manera aislada, caso por caso, tanto el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada como el procedimiento legislativo a seguir¹³⁵. De este modo, sólo en cinco casos en los que se ha sustituido la unanimidad por la mayoría cualificada se ha introducido paralelamente el procedimiento de codecisión¹³⁶; por otro lado, se mantienen en dos casos la "anomalía institucional" que supone la decisión

¹³⁴ La Comisión había presentado una propuesta anterior, donde se incluía en el ámbito de la política comercial común estos tres ámbitos, sin excepción alguna, que ya fueron discutidos en el Tratado de Amsterdam; sin embargo, dado el frío recibimiento por parte de los Estados miembros, la retiró.

¹³⁵ Sobre los avances del procedimiento de codecisión en el Tratado de Niza, véase Alan DASHWOOD: "The Constitution of the EU after Nice: Law-making procedures", *European Law Review*, nº 3, vol. 26 (2001), pp. 215-238.

¹³⁶ Apartado 2 del artículo 13 (medidas contra la discriminación), artículo 65 (cooperación judicial en materia civil), apartado 3 del artículo 157 (política industrial), apartado 3 del artículo 159 (acciones específicas fuera del ámbito de los Fondos estructurales) y artículo 191 (estatuto de los partidos políticos a nivel europeo). En el caso del apartado 2 del artículo 18 (libre circulación de ciudadanos) se ha introducido la mayoría cualificada, uniéndose a la codecisión que ya se estableció en el Tratado de Amsterdam.

mediante condecisión y con exigencia de unanimidad en el Consejo¹³⁷. Asimismo, la codecisión se aplicará conjuntamente con la mayoría cualificada en algunos de los casos en que ésta está condicionada o postergada en el tiempo¹³⁸.

Se ha introducido, además, la exigencia de dictamen conforme del Parlamento Europeo en dos nuevas bases jurídicas: el artículo 7 Tratado UE¹³⁹ (derechos fundamentales) y en el apartado 2 del artículo 11 Tratado CE (cooperación reforzada en el primer pilar)¹⁴⁰. El Parlamento, por su parte, reivindicaba la necesidad de dictamen conforme en la mayoría de los nombramientos y en la ratificación de acuerdos internacionales¹⁴¹.

Por último, como se verá más adelante, no ha prosperado la propuesta tanto del Parlamento como de la Comisión de eliminar las últimas huellas del procedimiento de cooperación, que permanecen en materia de Unión Económica y Monetaria (*vid. infra*, apartado 2.6.2).

¹³⁷ La presidencia portuguesa acuñó este término, intentando que los cinco casos donde pervivía este procedimiento fuese negociado en bloque con el fin de introducir la mayoría cualificada. Sin embargo, la unanimidad permanece en el caso de los artículos 42 (política social) y 151 (cultura) del Tratado CE, donde no se alcanzó acuerdo al respecto.

¹³⁸ Es el caso de los artículos 67, apartado 3 del artículo 62, apartado 3 b) del artículo 63 y apartado 2 del artículo 62 Tratado CE (*vid. supra*).

¹³⁹ Se requerirá una mayoría de dos tercios de los votos que representen la mayoría de los miembros).

¹⁴⁰ Se requerirá dictamen conforme del Parlamento Europeo para autorizar el establecimiento de una cooperación reforzada cuando ésta se refiera a un ámbito que se rija por el procedimiento de codecisión.

¹⁴¹ Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de Europa", doc. A5-0168/2001, de 4 de mayo de 2001.

2.4. La reforma del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia

Entre las instituciones que debían adaptarse al futuro en la perspectiva de la ampliación estaban el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. No sólo debía resolverse la cuestión del número de Jueces de ambos Tribunales, sino que debía hacerse frente a la cuestión del aumento de carga trabajo (a nivel no sólo cuantitativo sino también cualitativo) que sin duda supondrá la ampliación. Tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal de Primera Instancia, que ya están al borde de sus capacidades materiales¹⁴², clamaban desde hacía tiempo por una reforma del sistema jurisdiccional, que fuese más allá del simple aumento del número de Jueces¹⁴³.

Como el propio Tribunal de Justicia señala¹⁴⁴, el sistema jurisdiccional comunitario se enfrenta a numerosos problemas que se presentarán en un futuro próximo:

- aumento de las cuestiones presentadas con carácter prejudicial en referencia a:
 - la aplicación del Título IV Tratado CE (visados, asilo, inmigración);
 - la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (introducción del euro);

¹⁴² Tal y como el mismo Tribunal acusa, las remisiones prejudiciales han aumentado, de 141 recibidas en 1990, a 264 en 1998; por su lado, el Tribunal de Primera Instancia, que recibió en 1990 59 recursos y en 1992 123, pasó en 1998 a recibir 238; la lista de asuntos pendientes aumenta también considerablemente (en el Tribunal de Justicia, de 583 en 1990 a 748 en 1998; en el Tribunal de Primera Instancia, por su lado, de 145 a 1008): Tribunal de Justicia: "El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea", Documento de reflexión (<http://curia.eu.int/es/txts/intergov/ave.pdf>).

¹⁴³ En este sentido, Denis WAELBROECK: "Vers une nouvelle architecture judiciaire européenne?", *Cahiers de Droit Européen*, 2000, n° 1 y 2, pp. 3-8. Véase asimismo Carl Otto LENZ: "Reform des Europäischen Gerichtshofs im Blick auf die Erweiterung der Europäischen Union", *Forum Constitutionis Europaeae* 4/00, Walter-Hallstein-Institut, Universität von Humboldt, Berlín, <http://www.whi-berlin.de/lenz.htm>; H. RASMUSSEN: "Remedying the crumbling EC judicial system", *Common Market Law Review*, vol. 37, n° 5 (2000), pp. 1071-1112; Matthiew CHAVRIER: "La Cour de Justice après le Traité d'Amsterdam: palinodésie ou palinodies? (1er. partie)", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 441, septembre 2000, pp. 542-550.

¹⁴⁴ "El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea", Documento de reflexión (<http://curia.eu.int/es/txts/intergov/ave.pdf>).

- la aplicación del Título VI Tratado UE (cooperación policial y judicial en materia penal);
- la aplicación de determinados Convenios adoptados entre los Estados miembros sobre la base del antiguo artículo K.3;
- aumento de los recursos directos por la reciente legitimación activa del Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas;
- aumento de los recursos de casación interpuestos contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia;
- respecto al Tribunal de Primera Instancia, se prevé un aumento de los recursos sobre:
 - los derechos de marca y protección de obtenciones vegetales;
 - acceso de las personas físicas y jurídicas a los documentos (artículo 255 Tratado CE)
 - sanciones interpuestas por el Banco Central Europeo a empresas;
 - controles efectuados por el Tribunal de Cuentas a los perceptores de fondos comunitario;
 - por extensión del contencioso en materia de función pública al Banco Central Europeo y la Europol.
- aumento de las necesidades humanas y presupuestarias en el Servicio de Traducción, por el aumento de materias y de Estados miembros (con el consecuente aumento de lenguas oficiales).

La reforma de las disposiciones referentes a los órganos jurisdiccionales comunitarios se basaron sobre las propuestas realizadas tanto por el propio Tribunal de Justicia¹⁴⁵ como por la Comisión Europea¹⁴⁶, que se basó para ello en el trabajo realizado por un Grupo de Reflexión ad hoc formado por antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia y presidido por el antiguo Presidente del Tribunal de Justicia Ole Due¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Todos ellos disponibles en internet: "El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea", Documento de reflexión (<http://curia.eu.int/es/txts/intergov/ave.pdf>); "Contribución del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia a la Conferencia Intergubernamental" (<http://curia.eu.int/es/txts/intergov/cig.pdf>); Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS: "El Tribunal de Justicia y la reforma institucional de la Unión Europea" (<http://curia.eu.int/es/txts/intergov/rod.pdf>).

¹⁴⁶ "Reforma del sistema judicial comunitario: Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales", COM (2000) 109 final, de 1 de marzo de 2000 (http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/cont04022000_es.pdf).

¹⁴⁷ "Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas", enero de 2000 (presentado a la Comisión Europea el 4 de febrero de 2000): http://europa.eu.int/en/comm/sj/due_es.pdf.

En esta cuestión, dada la gran coincidencia entre las reformas propuestas y las finalmente adoptadas, se presentarán directamente éstas últimas, haciendo referencia a las primeras únicamente allí donde no encontraron reflejo en el Tratado.

Resulta curioso que una reforma como la introducida en el Tratado de Niza, que –como se verá a continuación– supone prácticamente un nuevo diseño del sistema judicial comunitario en su conjunto, haya pasado en cierta manera desapercibida a los ojos de la opinión pública, deslumbrada aún por la resonancia de las decisiones políticas adoptadas en el seno del Consejo Europeo de Niza, referentes a instituciones más vistosas como el Consejo y la Comisión. Tanto es así, que las reformas introducidas en el sistema judicial –quizá por su carácter más técnico que político¹⁴⁸– fueron aprobadas incluso antes del Consejo Europeo, no siendo allí necesaria ya su discusión¹⁴⁹.

2.4.1. Composición del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia

Al igual que en el resto de las instituciones y órganos comunitarios también el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia se ven afectados por la ampliación en el sentido de que deben recoger igualmente representantes de los nuevos Estados miembros¹⁵⁰. Como en otros casos, la opción está entre nombrar un Juez por cada Estado miembro, o establecer un número de Jueces inferior al de los Estados miembros.

¹⁴⁸ Al igual que la Comisión, la Presidencia también "delegó" en cierta medida la presentación de propuestas a un Grupo externo, formado por técnicos en la materia, que denominaron "Grupo de Amigos de la Presidencia".

¹⁴⁹ Al respecto, Olivia TAMBOU: "Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le Traité de Nice", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 446, marzo 2001, pp. 164-170; Eckhard PACHE y Frank SCHORKOPF: "Der Vertrag von Nizza – Institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung", *Neue Juristische Wochenschrift*, 19 (2001), pp. 1377-1386.

¹⁵⁰ La regulación actual, no obstante, no recoge el principio de "un Juez por Estado miembro", aunque en la práctica se haya hecho siempre así: el artículo 221 Tratado CE establece únicamente que "el Tribunal de Justicia estará compuesto por quince Jueces"; respecto al Tribunal de Primera Instancia, por su parte, no dice nada acerca del número de Jueces.

Al tratar la cuestión de la composición del Tribunal de Justicia, respecto al número de Jueces óptimo, el Tribunal de Justicia opta por no pronunciarse a favor de una opción u otra y, tras evaluar los pros y los contras de cada una de ellas, delega la decisión política al respecto –como tampoco puede ser de otra manera- en la Conferencia Intergubernamental. Respecto a la concreta composición del Tribunal de Primera Instancia, señala el Tribunal de Justicia que el aumento del número de Jueces no sería tan contraproducente como en el caso del Tribunal de Justicia: la coherencia de la jurisprudencia, puesta en peligro por el aumento del trabajo por Salas, estaría salvaguardada por la propia existencia del Tribunal de Justicia como instancia superior.

2.4.1.1. Número de Jueces

Efectivamente, la Conferencia Intergubernamental optó por la existencia de un Juez por cada Estado miembro. De otra manera, no se lograría que todos los ordenamientos jurídicos nacionales estuvieran representados en el Tribunal de Justicia para beneficiar al Derecho comunitario con la contribución de cada tradición jurídica nacional, con el fin de lograr una mejor adhesión de los órganos jurisdiccionales nacionales a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

De este modo, el Tratado de Niza reforma el artículo 221 Tratado CE, que señalará que "el Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro", y el 224 Tratado CE, que establece en su nuevo tenor que "el Tribunal de Primera Instancia contará con *al menos* un juez por Estado miembro. El número de jueces será fijado por el Estatuto del Tribunal de Justicia"¹⁵¹.

Debe destacarse en este sentido, por tanto, que la Conferencia Intergubernamental parece haber aceptado la propuesta realizada por el Tribunal de Justicia y por el Grupo de Reflexión sobre la posibilidad de aumentar el número de Jueces del Tribunal de Primera Instancia, con el fin de poder afrontar el aumento de la carga de trabajo.

¹⁵¹ En ambos casos se mantiene el nombramiento de los Jueces "de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros", de forma invariable, al contrario de lo que sucede con el nombramiento de los miembros de la Comisión.

2.4.1.2. Funcionamiento

Lógicamente, el aumento del número de Jueces (hasta un máximo de 27 cuando se haya completado la ampliación prevista) impide el mantenimiento de la norma según la cual el Tribunal de Justicia se reúne, en principio, en Pleno. Dado el aumento del número de miembros del Tribunal de Justicia, es lógico que sea necesaria una adaptación de la composición y funcionamiento del Tribunal, de forma que la reunión en Pleno se vea relegada aún más a la excepción frente a otras formas más prácticas y efectivas de toma de decisiones.

El Informe del Grupo de Reflexión proponía, en este sentido, la creación de Salas de cinco Jueces, otorgando mayor relieve al papel de sus Presidentes. Por su parte, el "Pleno" estaría compuesto no por la totalidad de los Jueces, sino por el Presidente del Tribunal de Justicia y de los Presidentes de salas de cinco jueces, junto con la sala de cinco jueces a la que perteneciera el juez ponente.

El Tratado de Niza¹⁵² incluye un Protocolo en el cual se establece el Estatuto del Tribunal de Justicia. En dicho Estatuto, respecto a la cuestión que aquí nos ocupa, se establece la posibilidad de constituir Salas compuestas por tres y cinco Jueces, cuyos presidentes serán elegidos por tres años renovables a otros tres. La gran novedad la constituye la creación de una "Gran Sala", compuesta por once Jueces, en cierto modo en concordancia con lo propuesto por el Grupo de Reflexión. Esta Gran Sala estará presidida por el Presidente del Tribunal de Justicia, y de ella formarán parte los Presidentes de las Salas de cinco Jueces "y otros Jueces designados en las condiciones establecidas en el Reglamento de Procedimiento"¹⁵³.

¹⁵² El artículo 221, en su nueva redacción, establece que "el Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro. El Tribunal de Justicia actuará en Salas o en Gran Sala, de conformidad con las normas establecidas al respecto en el Estatuto del Tribunal de Justicia. Cuando el Estatuto así lo disponga, el Tribunal de Justicia también podrá actuar en Pleno".

¹⁵³ Apartado 2 del artículo 16 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

Así, el principio general será la decisión en el seno de las Salas de tres y sobre todo de cinco Jueces; la Gran Sala actuará sólo cuando lo solicite un Estado miembro o una institución de las Comunidades que sea parte en el proceso¹⁵⁴.

La actuación en Pleno, por último, se reserva a los casos muy especiales, como la destitución del Defensor del Pueblo (apartado 2 del artículo 195 Tratado CE), de un Comisario (apartado 1 del artículo 213 y artículo 216 Tratado CE), de un miembro del Tribunal de Cuentas (apartado 7 del artículo 247 Tratado CE), o cuando el Tribunal de Justicia considere que un asunto del que conoce reviste una importancia excepcional¹⁵⁵.

Por último, se establece que el Tribunal de Justicia sólo podrá deliberar válidamente en número impar¹⁵⁶.

Respecto al número y función de los Abogados Generales, el Grupo de Reflexión considera que su labor no es imprescindible en la totalidad de los casos, sino que deberían concentrarse en los casos importantes, que serían "por ejemplo los que supongan juzgar nuevos puntos de Derecho o que puedan implicar una modificación de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia o que exijan, debido a su complejidad, que se compruebe que ninguno de los motivos aducidos ha quedado sin el debido estudio". El Presidente del Tribunal de Justicia designaría los asuntos que exijan la intervención de un Abogado general. De esta manera, se podría mantener el número de Abogados generales y reducir la carga de trabajo del Servicio de Traducción.

En Niza se refleja esta petición, de forma que pese a aumentar el número de jueces se mantiene el número de Abogados generales en la cifra actual de ocho. No obstante, el artículo 222 recoge la posibilidad de que a solicitud del propio Tribunal de Justicia el Consejo aumente por unanimidad el número de Abogados generales.

Por lo que respecta al Tribunal de Primera Instancia, el Estatuto establece que lo previsto para el Tribunal de Justicia será de aplicación en parte para el Tribunal de Primera Instancia, de modo que éste deberá reunirse en Salas de tres o cinco Jueces - aún con mayor razón en este caso, pues como se ha dicho no se pone en peligro la coherencia de la jurisprudencia, y además el Tribunal de Primera Instancia puede que

¹⁵⁴ Apartado 3 del artículo 16 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

¹⁵⁵ Apartados 4 y 5 del artículo 16 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

llegue a tener más Jueces que Estados miembros-, pero en principio no le es de aplicación la figura de la Gran Sala, aunque el Estatuto prevé que el Reglamento de Procedimiento podrá disponer que el Tribunal de Primera Instancia se constituya en Gran Sala¹⁵⁷. En este sentido se pronunciaban tanto el Grupo de Reflexión como el propio Tribunal de Justicia. Asimismo, se mantiene la figura del Juez único (Tribunal de Primera Instancia como órgano unipersonal), que parece haber funcionado bien¹⁵⁸.

Se propuso, igualmente, que se dotara al Tribunal de Primera Instancia de Abogados Generales como figura permanente (actualmente existe la posibilidad de que uno de los Jueces actúe en un caso determinado como Abogado General); en el Tratado, consecuentemente, se ha establecido que "el Estatuto podrá disponer que el Tribunal de Primera Instancia esté asistido por Abogados Generales". El nuevo Estatuto, por el contrario, no dice nada al respecto.

La mayor novedad introducida en el Tratado de Niza con referencia a la organización del Tribunal de Primera Instancia es la posibilidad de crear en su seno salas jurisdiccionales "para que ejerzan, en determinados ámbitos específicos, competencias jurisdiccionales previstas en el presente Tratado"¹⁵⁹, pero nos remitimos aquí a un apartado específico al respecto ([vid. infra](#)).

2.4.2. Competencias del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia

Es en esta materia donde quizá se han introducido no sólo un mayor número de reformas, sino también cualitativamente muy importantes. Por encima de todo, hay que destacar que el Tribunal de Primera Instancia estará, tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, en muchos casos equiparado y al mismo nivel que el Tribunal de Justicia, de

¹⁵⁶ Apartado 1 del artículo 17 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

¹⁵⁷ Apartado 3 del artículo 50 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

¹⁵⁸ Apartado 2 del artículo 50 del Estatuto del Tribunal de Justicia. Véase Rodolphe MUÑOZ: "Le system de juge unique pour le règlement d'un problème multiple: l'encombrement de la Cour de Justice des Communautés Européennes et du Tribunal de Première Instance", *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, n° 444, janvier 2001, pp. 60-66.

forma que se "independiza" de éste y recibe gran número de competencias que antes pertenecían exclusivamente al Tribunal de Justicia. Efectivamente, basta con ver el nuevo artículo 220, donde tras la nueva redacción luchan ambos tribunales a pie de igualdad por el respeto del derecho comunitario¹⁶⁰.

La elevación del estatus del Tribunal de Primera Instancia en relación con el Tribunal de Justicia se manifiesta en dos nuevas competencias fundamentales: en materia de cuestiones prejudiciales y en materia de recursos directos, dos campos donde el Tribunal de Primera Instancia no tenía hasta la fecha competencia alguna¹⁶¹.

2.4.2.1. Cuestiones prejudiciales

Todas las Delegaciones, así como los Informes del Grupo de Reflexión y del propio Tribunal de Justicia, coinciden en calificar la figura de la cuestión prejudicial como la "piedra angular" del ordenamiento jurídico comunitario¹⁶², por el diálogo directo que permitió instaurar entre cada jurisdicción nacional y el Tribunal de Justicia.

Si bien en las primeras décadas de actuación del Tribunal de Justicia se fomentaba el planteamiento de cuestiones prejudiciales por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, a través de la eliminación de toda restricción formal y con una interpretación amplia de la necesidad del propio planteamiento, actualmente puede considerarse que esta práctica está plenamente consolidada, tanto es así que el aumento constante de cuestiones prejudiciales (muchas de las cuales, según el propio Tribunal de

¹⁵⁹ Apartado 2 del artículo 220 del Tratado CE.

¹⁶⁰ "El Tribunal de Justicia y *el Tribunal de Primera Instancia* garantizarán, en el marco de sus respectivas competencias, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado".

¹⁶¹ Debe señalarse que ya en 1998, el Tribunal de Justicia propuso la modificación de la Decisión relativa al Tribunal de Primera Instancia con el fin de dotarle de más amplias competencias: véase el "Proyecto de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom por la que se crea el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas", de 27 de octubre de 1998: <http://curia.eu.int/es/txts/propositions/comtrib.pdf>.

¹⁶² Véase la Nota de la Presidencia CONFER 4729/00, de 31 de marzo de 2001, p. 6, así como los informes del Grupo de Reflexión y del Tribunal de Justicia, junto con la contribución complementaria de la Comisión (ya mencionados).

Justicia, son irrelevantes o mal planteadas¹⁶³) amenazan desde hace ya tiempo con bloquear la capacidad de trabajo del Tribunal de Justicia. Este peligro aumentará de modo exponencial con la entrada en la Unión de nuevos Estados miembros.

Aunque ya el propio Tribunal de Justicia en reiterada jurisprudencia procuró limitar el planteamiento de cuestiones prejudiciales a los casos realmente necesarios (doctrina del "acto claro"¹⁶⁴), en la actual reforma de los Tratados se discutió en profundidad la posibilidad de positivizar esta jurisprudencia en el texto del Tratado, en el sentido de concienciar a los jueces nacionales en su calidad de jueces del Derecho comunitario y animándolos a actuar por su propio criterio, limitando la figura de la cuestión prejudicial a los casos en que sea realmente relevante para la resolución del caso y exista una auténtica duda razonable, o duda sobre la validez de una norma de Derecho comunitario¹⁶⁵.

Finalmente, dicha propuesta no fue aceptada por las Delegaciones, que temían que con ello se arriesgara la eficacia de la propia figura de la cuestión prejudicial. Sin embargo, se optó por descentralizar su utilización, de modo que no únicamente el

¹⁶³ El Grupo de Reflexión propone, al respecto, una mejora de la formación en Derecho comunitario de los profesionales del Derecho nacionales, así como la creación de "Centros nacionales de información sobre el Derecho comunitario" en cada Estado miembro, que apoyasen a jueces y abogados en el conocimiento del Derecho comunitario y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (p. 19). Rechaza, sin embargo, la posibilidad de creación de instancias judiciales descentralizadas en cada Estado miembro, especializadas en la respuesta a las cuestiones prejudiciales (p. 20).

¹⁶⁴ Véase por todas sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, 283/81, C.I.L.F.I.T., Rec. 1982, pp. 3415 y ss.

¹⁶⁵ La Comisión proponía, en este sentido, la inclusión de un primer párrafo en el artículo 234 Tratado CE, según el cual "los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros serán, sin perjuicio de las siguientes disposiciones del presente artículo, jueces de las cuestiones de Derecho comunitario que se susciten en el ejercicio de sus competencias nacionales". Además, propone que en el párrafo 3 se exija que el órgano jurisdiccional que plantee la cuestión "especificará las razones por las cuales la interpretación o la validez de las disposiciones comunitarias aplicables plantea una dificultad en el marco del litigio de que conozca". Por último, propone añadir un último párrafo según el cual "todo órgano jurisdiccional nacional interrogará al Tribunal de Justicia cuando se proponga no aplicar un acto de Derecho comunitario por causa de invalidez": p. 12. En la misma dirección se pronunció el Grupo de Reflexión (p. 53). El Tribunal de Justicia, por su parte, solicitaba la modificación del Reglamento de Procedimiento de modo que le permitiera dirigir peticiones de aclaración al órgano jurisdiccional nacional cuando la cuestión no esté bien o claramente planteada, así como el establecimiento de un procedimiento simplificado, cuando el Tribunal de Justicia ya se haya pronunciado en otra ocasión sobre la norma objeto de la cuestión: p. 14.

Tribunal de Justicia, sino también el Tribunal de Primera Instancia, fuese competente para conocer de ciertas cuestiones prejudiciales, si bien con carácter excepcional¹⁶⁶.

Efectivamente, en el Tratado de Niza se suprime la última frase del apartado 1 del artículo 225 Tratado CE, según la cual "el Tribunal de Primera Instancia no será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del artículo 234", y por el contrario se modifica el apartado 3, que desde la entrada en vigor del Tratado de Niza establecerá que "el Tribunal de Primera Instancia será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del artículo 234, en materias específicas determinadas por el Estatuto", estableciéndose la posibilidad de revisión con carácter excepcional, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario (última frase del apartado 3 del artículo 225 Tratado CE).

Con ello desaparece, pues, el principal "monopolio" que hasta ahora poseía el Tribunal de Justicia, esto es, el de la interpretación del Derecho comunitario a través de la figura de la cuestión prejudicial, que a partir de ahora habrá de compartir con el Tribunal de Primera Instancia, si bien en materias muy concretas que aún están por determinar (es de suponer que se tratará de cuestiones fundamentalmente técnicas, como en materia de patentes y marcas o de propiedad intelectual, por ejemplo).

2.4.2.2. Recursos directos

En segundo lugar, tanto el Grupo de Reflexión como el propio Tribunal de Justicia postulaban por un aumento de las competencias del Tribunal de Primera Instancia en un campo tan amplio como son los recursos directos (artículo 230, recurso de anulación; artículo 232, recurso por omisión; artículo 235, indemnización por daños; artículo 236, litigios entre la Comunidad y sus agentes, y 238, cláusula compromisoria), con el fin de descongestionar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia.

¹⁶⁶ Como señala el Grupo de Reflexión, "se trata de la misión más importante para el desarrollo y la nueva aplicación del Derecho comunitario y ... es normal que sea el órgano jurisdiccional comunitario supremo el que conserve la responsabilidad esencial. Además, la materia tan particular de las cuestiones prejudiciales excluiría, por razones de plazos y a causa del carácter

En convergencia con ello, el Tratado de Niza establece en el primer apartado del artículo 225 que "el Tribunal de Primera Instancia será competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 230, 232, 235, 236 y 238, con excepción de los que se atribuyan a una sala jurisdiccional y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia. El Estatuto podrá establecer que el Tribunal de Primera Instancia sea competente en otras categorías de recursos".

Resulta notable, sin embargo, que la vía de derecho que más volumen de trabajo proporciona al Tribunal de Justicia, esto es, el recurso por incumplimiento de los artículos 226 a 228 Tratado CE¹⁶⁷, permanezca en manos de este Tribunal de Justicia¹⁶⁸. Como el mismo Tribunal y la Comisión señalan, la minoría de los incumplimientos de que se trata son realmente contestados por el Estado afectado, tratándose en la mayoría de los casos de incumplimiento del plazo de transposición de directivas. Al respecto, el Grupo de Reflexión propuso que se dotara a la Comisión de responsabilidad para tomar las decisiones de comprobación de incumplimientos y dejar a los Estados miembros que estén en verdadero desacuerdo con dichas decisiones, que soliciten al Tribunal de Justicia su anulación¹⁶⁹. De este modo, sólo llegarían ante el Tribunal de Justicia los auténticos litigios en el sentido literal de la palabra. En caso de que no se acepte esta

no contradictorio del procedimiento, todo recurso ante el Tribunal de Justicia contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia en materia prejudicial" (p. 22).

¹⁶⁷ Según cifras citadas en el Informe del Grupo de Reflexión, los recursos por incumplimiento representaron en 1998 un 80% de los recursos directos interpuestos ante el Tribunal de Justicia (118 recursos por incumplimiento sobre 147 recursos directos): p. 25.

¹⁶⁸ El resto de recursos que quedarían en manos del Tribunal de Justicia serían, según enumera sin carácter exhaustivo el Grupo de Reflexión, los siguientes: los recursos asimilables al recurso por incumplimiento (apartados 2 y 3 del artículo 88, párrafo segundo del artículo 298, letra d) del artículo 237 Tratado CE); recursos de anulación interpuestos contra las decisiones tomadas por el Consejo en caso de déficit público excesivo (apartados 11 y 12 del artículo 104 Tratado CE); los recursos de anulación interpuestos contra la autorización concedida por el Consejo a los Estados miembros que se propongan establecer una cooperación reforzada (apartado 2 del artículo 11 Tratado CE); los recursos de anulación interpuestos contra una decisión del Consejo destinada a suspender determinados derechos de los Estados miembros (apartados 2 y 3 del artículo 309 Tratado CE); recursos de anulación contra los actos por los que se apruebe el presupuesto de la Comunidad; litigios entre los Estados miembros o entre éstos y la Comisión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal (apartado 7 del artículo 35 Tratado UE); solicitudes de dictamen por parte del Consejo, la Comisión o un Estado miembro en base al apartado 6 del artículo 300 Tratado CE.

¹⁶⁹ Informe del Grupo de Reflexión, p. 26.

propuesta, el Tribunal de Justicia sugiere la creación de un procedimiento simplificado sin intervención del Abogado general.

Lógicamente, la transferencia del poder de decisión en el ámbito de los recursos directos al Tribunal de Primera Instancia no sería por sí sola la solución, pues produciría seguramente una multiplicación de la carga de trabajo debido a la existencia general del recurso de casación contra sus sentencias¹⁷⁰. De este modo, dicha transferencia será únicamente eficaz si va acompañada de un sistema de "filtrado" de los recursos de casación más eficaz que el vigente¹⁷¹, de modo que el Tribunal de Justicia pueda rechazar determinados recursos cuando éstos no reúnan ciertas condiciones preestablecidas. El Tribunal de Justicia y el Grupo de Reflexión proponen, en este sentido, que se exija previamente a la presentación del recurso de casación una autorización al Tribunal de Justicia, solicitud que debe ir motivada y que establezca la importancia del asunto con respecto a los nuevos criterios (aún por determinar); el Tribunal de Justicia resolvería por un procedimiento abreviado a través de una Sala de tres jueces y sin intervención del Abogado general; en caso de resolver afirmativamente, comenzará el plazo para plantear el recurso.

El Tratado de Niza ha abierto la puerta a esta posibilidad, al sustituir en el artículo 225 la frase "sin perjuicio de un recurso ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de derecho y en las condiciones establecidas por el Estatuto" por la siguiente: "Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Primera Instancia en virtud del presente apartado *podrá* interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de derecho, en las condiciones y *dentro de los límites* fijados en el Estatuto". De este modo, a través de una futura reforma del Estatuto del Tribunal de Justicia a través del nuevo procedimiento de reforma instaurado en Niza ([vid. infra](#)) podrá determinarse respecto a qué categorías de asuntos puede establecerse el mencionado filtrado.

¹⁷⁰ Sobre la experiencia de una doble instancia en el Derecho comunitario y las perspectivas de futuro, véase por todos Koen LENAERTS: "Le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes: regard sur une décennie d'activités et sur l'apport du double degré d'instance au droit communautaire", *Cahiers de Droit Européen*, 2000, n° 3 y 4, pp. 323-412.

2.4.3. Creación de salas jurisdiccionales para determinados contenciosos especiales

Como coronación a la profunda reforma del sistema jurisdiccional comunitario iniciada en Niza, se prevé la posibilidad de crear en el futuro determinadas salas jurisdiccionales especializadas en determinadas materias especiales, como la función pública, la propiedad industrial o en materia de patentes y marcas. Se trata de materias fundamentalmente técnicas, de relevancia relativa para la evolución del Derecho comunitario, pero que aumentan progresivamente de número y representan una gran carga de trabajo¹⁷². Por tanto, se considera conveniente descargar al Tribunal de Primera Instancia –que en Niza ha recibido un gran número de competencias nuevas- de estos contenciosos, en favor de órganos jurisdiccionales especializados autónomos.

De este modo, se recoge en un nuevo artículo 225 A la base jurídica necesaria para la creación de nuevas salas jurisdiccionales. Tal como establece este artículo, "el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia, o a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, podrá crear salas jurisdiccionales encargadas de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. La decisión por la que se cree una sala jurisdiccional fijará las normas relativas a la composición de dicha sala y precisará el alcance de las competencias que se le atribuyan [...]".

Sus miembros, tal y como establece este mismo artículo, serán nombrados "entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales", estableciéndose por tanto cierta jerarquía con respecto a los miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (a los que se exige la capacidad de ejercicio de *las más altas* funciones jurisdiccionales). Los miembros de las salas jurisdiccionales serán nombrados

¹⁷¹ Actualmente, el artículo 225 Tratado CE establece que el recurso de casación deberá limitarse "a las cuestiones de derecho".

¹⁷² Se calcula, por ejemplo, que en cuanto al contencioso de marcas pueden interponerse al año ante el Tribunal de Primera Instancia 400 recursos contra las decisiones de las divisiones de la Oficina de Alicante: Comisión europea, "Contribución complementaria...", *cit.*, p. 7.

por el Consejo (y no por los Gobiernos de los Estados miembros, como los del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia) por unanimidad.

Frente a las decisiones de estas Salas prevé igualmente el artículo 225 A un recurso de casación ante el Tribunal de Primera Instancia (que actuaría en este caso, pese a su nombre, en segunda instancia) "limitado a las cuestiones de Derecho o, cuando la decisión relativa a la creación de la sala así lo contemple, recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho".

Respecto a qué materias concretas se verán dotadas de una sala jurisdiccional propia, el Grupo de Reflexión proponía una larga lista, donde se incluían naturalmente el contencioso de la función pública y de propiedad intelectual (marcas, dibujos y modelos¹⁷³, obtenciones vegetales y patentes), pero también materias como la cooperación judicial en materia civil (artículo 65 Tratado CE), la cooperación policial y judicial en materia penal, las disposiciones relativas a visados, asilo e inmigración, o incluso el contencioso de la competencia, actualmente en proceso de reforma¹⁷⁴.

Por su lado, en el Tratado de Niza se ha incluido únicamente una referencia en forma de Declaración de la Conferencia al contencioso en materia de función pública¹⁷⁵, materia a la que atribuyen de este modo mayor urgencia.

En definitiva, si se consolidan todas las iniciativas propuestas –lo que parece ser, por otro lado, la voluntad política de los Estados miembros- en pocos años la Unión Europea contará con un sistema judicial de nueva planta, donde la base estará formada por Salas jurisdiccionales competentes por razón de la materia, un segundo nivel formado por el Tribunal de Primera Instancia, auténtico Juez de derecho común del

¹⁷³ Debe hacerse mención siquiera con carácter informativo a la Declaración de Luxemburgo de la que tomó nota la Conferencia en Niza, según la cual "sin perjuicio de la Decisión de 8 de abril de 1965 y las disposiciones y posibilidades que ésta contiene sobre la sede de las instituciones, organismos y servicios futuros, el Gobierno de Luxemburgo se compromete a no reivindicar la sede de las salas de recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos), que siguen instaladas en Alicante, incluso en el caso de que dichas salas se convirtieran en salas jurisdiccionales en la acepción del artículo 220 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

¹⁷⁴ Informe del Grupo de Reflexión, pp. 29-34.

¹⁷⁵ Declaración relativa al artículo 225 A del Tratado CE: "La Conferencia solicita al Tribunal de Justicia y a la Comisión que preparen, cuanto antes, un proyecto de decisión por la que se

Derecho comunitario –que según la materia de que se trate conocerá en primera o en segunda instancia- y, en la cúspide, el Tribunal de Justicia, que con un papel de carácter cuasi-federal, será competente únicamente para cuestiones constitucionales o cuasi-constitucionales¹⁷⁶ o como salvaguardia de la coherencia de la jurisprudencia y el interés del Derecho. De las reformas que en el futuro tengan lugar en el Estatuto del Tribunal de Justicia y en los Reglamentos de Procedimiento de los distintos órganos jurisdiccionales (reformas que se han simplificado en Niza, como se verá a continuación) dependerá que esto se lleve realmente a cabo.

2.4.4. Reformas procedimentales

Con el fin de facilitar la eficacia de todas las reformas propuestas, resulta absolutamente necesaria la flexibilización de la toma de determinadas decisiones. Las reformas procedimentales a las que aquí se hace referencia van en dos sentidos diferentes, de distinta naturaleza:

- en primer lugar, es preciso introducir dentro del procedimiento ante los tribunales determinadas reformas que permitan acelerar la toma de decisiones en su seno: se trata en este caso de reformas del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia.
- En segundo lugar, para ello es por otro lado necesario mejorar el sistema de modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia y los Reglamentos de Procedimiento tanto del Tribunal de Justicia como del Tribunal de Primera Instancia y, en su caso, de las Salas jurisdiccionales que se creen, siendo actualmente el sistema de reforma demasiado rígido para poder responder con celeridad a los retos que presenta el futuro jurisdiccional europeo.

cree una sala jurisdiccional competente para resolver en primera instancia sobre los litigios entre la Comunidad y sus agentes".

¹⁷⁶ Sorprendentemente con estos términos, Nota de la Presidencia CONFER 4729/00, de 31 de marzo de 2001.

Respecto al primer tipo de modificaciones, se han introducido de hecho ya algunas reformas dirigidas principalmente a acelerar el procedimiento de decisión en determinadas condiciones. En general, y sin pretender aquí entrar en detalles sobre las modificaciones realizadas¹⁷⁷, se busca con ello la creación de un procedimiento acelerado ("fast track"), la posibilidad de que el Tribunal de Primera Instancia suprima el segundo turno de escritos de alegaciones, la reducción del plazo para presentar la demanda de intervención, y la utilización de medios de comunicación modernos (fax, correo electrónico).

Sin embargo, lo que aquí realmente interesa es lo que hace referencia a la flexibilización del procedimiento de modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia y de los Reglamentos de Procedimiento: se trata de una ya antigua reivindicación del Tribunal de Justicia, que considera el sistema demasiado rígido. Efectivamente, aún está en vigor el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, firmado en Bruselas el 17 de abril de 1957, modificado en último término por el artículo 6, III, 3), c), del Tratado de Amsterdam. El artículo 245 Tratado CE, por su parte, establece únicamente la posibilidad de modificar las disposiciones del Título III ("Procedimiento") mediante acuerdo unánime del Consejo (a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta de la Comisión y del Parlamento Europeo), siendo necesario el procedimiento establecido en el artículo 48 Tratado UE para reformar el resto de las disposiciones.

En el Tratado de Niza, además de incluir un nuevo Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia que sustituye al anterior, se reforma el artículo 245 Tratado CE, de forma que en el futuro se reserva el método del artículo 48 Tratado UE únicamente para la reforma de las disposiciones del Título I del Estatuto ("Estatuto de los Jueces y de los Abogados Generales"), bastando el acuerdo unánime del Consejo para la reforma del resto de las disposiciones¹⁷⁸. Si bien el avance es modesto, supone flexibilizar la

¹⁷⁷ Modificaciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 2000 (DO L 322 de 19 de diciembre de 2000); modificaciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia de 28 de noviembre de 2000 (DO L 322 de 19 de diciembre de 2000); y modificaciones de las instrucciones al Secretario del Tribunal de Primera Instancia de 29 de marzo de 2001 (DO L 119 de 27 de abril de 2001).

¹⁷⁸ "...a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, o a petición de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia".

reforma de las disposiciones relativas a la organización (Título II) y al Tribunal de Primera Instancia (Título IV).

En cuanto a los Reglamentos de Procedimiento, que actualmente requieren para su modificación la unanimidad en el seno del Consejo, en el Tratado de Niza se han modificado los artículos 223, 224, y 225 A Tratado CE con el fin de recoger en parte las propuestas del Tribunal de Justicia y del Grupo de Reflexión (que exigían que los órganos tuviesen libertad para modificar su propio Reglamento de Procedimiento, o cuanto menos que la decisión en el seno del Consejo pudiese adoptarse por mayoría cualificada), de modo que a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza será suficiente la mayoría cualificada en el seno del Consejo para modificar dichas normas.

2.5. Reforma de otras instituciones y órganos comunitarios

El resto de las instituciones y órganos de la Unión Europea se verán igualmente afectados por la entrada de nuevos Estados miembros, y precisaban consecuentemente una adaptación de las normas relativas a su composición. Ahora bien, salvo en el caso de la composición del Parlamento Europeo, materia que fue objeto de negociación política y directamente vinculada a la cuestión de la reponderación de votos en el Consejo y la composición de la Comisión, las modificaciones se realizaron sin mayor discusión y complicación, por lo que se le dedicará aquí igualmente menor atención. En último lugar se hará mención a la ignorada propuesta de crear la figura de un Fiscal europeo.

2.5.1. El Parlamento Europeo

El Tratado de Amsterdam, para evitar que las futuras ampliaciones de la Unión Europea condujeran al aumento ilimitado de escaños en el Parlamento Europeo, estableció un límite máximo de 700 escaños independientemente del número de Estados miembros que llegara a tener la Unión Europea¹⁷⁹. El Parlamento Europeo, cuya composición se basa en un sistema de proporcionalidad regresiva, cuenta ya con 626 diputados. El límite de 700, por tanto, era la base de la que partían las negociaciones al respecto en la reciente Conferencia Intergubernamental, de forma que para lograr una representación adecuada de los pueblos reunidos en la Comunidad, una vez formaran parte de ella los Estados candidatos, sería necesario reducir el número de escaños atribuidos a los actuales Estados miembros para no superar con creces este límite máximo.

De este modo, en la Conferencia Intergubernamental se barajaron desde el principio dos posibles soluciones, siendo descartada la fórmula de la extrapolación¹⁸⁰:

¹⁷⁹ Artículo 189 Tratado CE.

¹⁸⁰ Si se extrapolara la distribución actual se alcanzaría un total de 963 escaños repartidos del siguiente modo: Alemania, 99; (Turquía, 89); Reino Unido, Francia e Italia, 87; España y

- La propuesta de distribución de escaños realizada por el propio Parlamento Europeo, que consistía en la atribución de un mínimo de cuatro escaños a cada Estado miembro y un reparto de los escaños restantes según una clave directamente proporcional a la población (ver cuadro 9);
- Asignación de escaños en base a una reducción proporcional global del sistema actual, con un número mínimo de escaños de 6, como en la actualidad (ver asimismo cuadro 9).

CUADRO 9: REPARTO DE ESCAÑOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

Estado	Extrapolación	Reparto PE	Reducción lineal sple.
Alemania	99	92	71
(Turquía)*	89	73	64
Reino Unido	87	68	62
Francia	87	68	62
Italia	87	66	62
España	64	46	46
Polonia	64	46	46
Rumania	44	28	32
Países Bajos	31	21	23
Grecia	25	15	18
República Checa	25	15	18
Bélgica	25	15	18
Hungría	25	15	18
Portugal	25	15	18
Suecia	22	14	16
Bulgaria	21	13	15
Austria	21	13	15
Eslovaquia	16	10	12
Dinamarca	16	10	12
Finlandia	16	10	12
Irlanda	15	8	11
Lituania	15	8	11
Letonia	10	7	7
Eslovenia	9	6	7
Estonia	7	6	6
Chipre	6	4	6
Luxemburgo	6	4	6
Malta	6	4	6
TOTAL	963	700	700

* Las cifras correspondientes a Turquía únicamente se utilizan a lo largo de la presidencia portuguesa, desapareciendo en las negociaciones bajo presidencia francesa.

Polonia, 64; Rumania, 44; Países Bajos, 31; Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal, 25; Suecia, 22; Bulgaria y Austria, 21; Eslovaquia, Dinamarca y Finlandia, 16; Irlanda y Lituania, 15; Letonia, 10; Eslovenia, 9; Estonia, 7; Chipre, Luxemburgo y Malta, 6.

Fuente: Nota de la Presidencia CONFER 4740/00 de 10 de mayo de 2000.

El problema surgió cuando la cuestión de la asignación de escaños en el Parlamento Europeo se vinculó políticamente con las de la ponderación de votos en el Consejo y la composición de la Comisión, de manera que sirviera de contrapeso a las cesiones realizadas por algunos Estados miembros. Este fue el caso de Alemania, que tras ver desaparecer –con su consentimiento– su segundo comisario y tras ver fracasar sus intentos de "desmarcarse" del resto de los países grandes exigió que su número de escaños actual (99) no se viera disminuido, lo que conducía necesariamente a la extrapolación de la situación actual.

De este modo, y de manera ciertamente sorprendente –pues a lo largo de toda la Conferencia Intergubernamental se había negociado sobre la base de mantener el límite de 700 escaños¹⁸¹– se decidió finalmente aumentar el "techo" a la arbitraria cifra de setecientos treinta y dos¹⁸², con el fin de salvaguardar la prerrogativa alemana de mantener el número actual de escaños sin que por ello se conculcase el principio de representación demográfica.

En el Tratado de Niza se establecen dos escenarios diferentes, el primero para la legislatura 2004-2009 y el segundo para la legislatura siguiente: el 1 de enero de 2004, y con efecto a partir del inicio de la legislatura 2004-2009, se establecerá el siguiente reparto de escaños¹⁸³:

Alemania	99	Portugal	22
Reino Unido	72	Suecia	22
Francia	72	Austria	21
Italia	72	Dinamarca	16
España	50	Finlandia	16
Países Bajos	25	Irlanda	15
Grecia	22	Luxemburgo	6
Bélgica	22	TOTAL	535

¹⁸¹ Véanse las Notas de la Presidencia: CONFER 4713/00, de 24 de febrero de 2000; CONFER 4740/00, de 10 de mayo de 2000; CONFER 4771/00, de 20 de septiembre de 2000; CONFER 4805/00, de 16 de noviembre de 2000.

¹⁸² El párrafo segundo del artículo 189 establecerá a partir de ahora que "el número de miembros del Parlamento Europeo no excederá de setecientos treinta y dos".

¹⁸³ Apartado 1 del artículo 2 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, anejo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

Sin embargo, el Parlamento Europeo nunca se sentará con esta composición: en primer lugar, porque es de esperar que en esta fecha ya se haya adherido algún Estado candidato, al cual se le atribuirán los escaños que le corresponda según la Declaración sobre la ampliación de la Unión Europea; en segundo lugar, porque el propio Protocolo establece que si la suma de estos escaños más los de los Estados que se hayan adherido hasta entonces es inferior a setecientos treinta y dos, "se aplicará al número de representantes que haya que elegir en cada Estado miembro una corrección proporcional de tal manera que el número total sea lo más próximo posible a setecientos treinta y dos [...]", por decisión del Consejo. De este modo, si en esta fecha no ha tenido lugar ninguna adhesión, el Parlamento Europeo tendrá la misma composición que en la actualidad.

Conforme vayan teniendo lugar las nuevas adhesiones, el número de escaños crecerá de modo correspondiente, siendo posible que, si un alto número de Estados candidatos se adhieren a lo largo de la legislatura 2004-2009, el número de 732 escaños se rebase con creces, con los consecuentes problemas para el funcionamiento de la Cámara.

La cuestión se estabilizará únicamente tras las elecciones de 2009, o quizá tras 2014, cuando hayan tenido lugar todas las adhesiones previstas. En tal caso el Parlamento Europeo tendrá la siguiente composición (según lo establecido en la Declaración sobre la ampliación de la Unión Europea¹⁸⁴):

¹⁸⁴ Se trata en cualquier caso, respecto a los países candidatos, de la posición común que los Estados miembros mantendrán en las negociaciones de adhesión con éstos, por lo que cabría la posibilidad de que las cifras variaran. Además, no se incluye de nuevo en los cálculos a Turquía, a pesar de que consta oficialmente como "candidata" a la adhesión.

A	B	C	D	E	F	G	H	I
Alemania	82038	17,05	99	99	0	0	828.667	828,667
Reino Unido	59247	12,31	87	72	15	17,24	822.875	681,000
Francia	58966	12,25	87	72	15	17,24	818.972	677,770
Italia	57612	11,97	87	72	15	17,24	800.167	662,207
España	39394	8,19	64	50	14	21,88	787.880	615,531
Polonia	38667	8,04	64	50	14	21,88	773.340	604,172
Rumania	22489	4,67	44	33	11	25	681.485	511,114
Países Bajos	15760	3,28	31	25	6	19,35	630.400	508,387
Grecia	10533	2,19	25	22	3	12	478.773	421,320
República Checa	10290	2,14	25	20	5	20	514.500	411,600
Bélgica	10213	2,12	25	22	3	12	464.227	408,520
Hungría	10092	2,1	25	20	5	20	504.600	403,680
Portugal	9980	2,07	25	22	3	12	453.636	399,200
Suecia	8854	1,84	22	18	4	18,18	491.889	402,455
Bulgaria	8230	1,71	21	17	4	19,05	484.118	391,905
Austria	8082	1,68	21	17	4	19,05	475.412	384,857
Eslovaquia	5393	1,12	16	13	3	18,75	414.846	337,063
Dinamarca	5313	1,1	16	13	3	18,75	408.692	332,063
Finlandia	5160	1,07	16	13	3	18,75	396.923	322,500
Irlanda	3744	0,78	15	12	3	20	312.000	249,600
Lituania	3701	0,77	15	12	3	20	308.417	246,733
Letonia	2439	0,51	10	8	2	20	304.875	243,900
Eslovenia	1978	0,41	9	7	2	22,22	282.571	219,778
Estonia	1446	0,3	7	6	1	14,29	241.000	206,571
Chipre	752	0,16	6	6	0	0	125.333	125,333
Luxemburgo	429	0,09	6	6	0	0	71.500	71,500
Malta	379	0,08	6	5	1	16,67	75.800	63,167
TOT EU 27	481181	100	874	732			657.351	550,550

A: Estados miembros; B: Población (miles); C: Población de cada Estado miembro como porcentaje de la población total de la UE; D: Escaños por Estado miembro en el presente Tratado; E: Escaños por Estado miembro según el Tratado de Niza; F: Reducción de escaños de cada Estado miembro; G: Reducción (F) como porcentaje; H: Número de habitantes representado por cada eurodiputado en cada Estado miembro según el Tratado de Niza; I: Número de habitantes representado por cada eurodiputado en cada Estado miembro en el presente Tratado.

Fuente: Parlamento Europeo: "Draft Treaty: an initial analysis", 10 de enero de 2001, PE 294.737

El mismo Parlamento Europeo, que pese a tratarse de su propia composición no ha podido hacer valer su opinión al respecto, ha criticado vivamente que se haya superado el límite de 700 escaños previsto en el Tratado de Amsterdam, poniendo con ello en peligro la efectividad y capacidad de trabajo del Parlamento únicamente por servir de "contrapeso" en las negociaciones en referencia a otras instituciones¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea", de 4 de mayo de 2001 (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro), doc. A5-0168/2001. En contra se han pronunciado algunos autores, como Klaus Hänsch, que considera más justo el reparto por responder más fielmente a las

Más aún ha criticado el arbitrario reparto de escaños que, en algunos casos, contradice las normas lógicas y demográficas: se trata sobre todo del caso de la República Checa y de Hungría, que pese a tener respectivamente más población que Bélgica (2,14% frente a 2,12%) y que Portugal (2,10% frente a 2,07%) tienen dos escaños menos: Bélgica y Portugal tendrán 22, y la República Checa y Hungría tendrán 20. Exige por ello que se repare este error en el momento de la adhesión de estos Estados miembros¹⁸⁶.

Respecto a otras cuestiones que se han decidido en referencia al Parlamento Europeo, cabe destacar la concesión de legitimación activa completa para actuar ante el Tribunal de Justicia en el seno del recurso de anulación¹⁸⁷, así como la posibilidad de solicitar dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo internacional previsto con disposiciones del Tratado¹⁸⁸.

Por último, se establece de forma clara una base jurídica para la elaboración del estatuto de los partidos políticos a escala europea, allí donde antes de la reforma sólo existía una mera declaración política: el artículo 191, que actualmente dispone de modo programático que "los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración de la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión", establecerá tras la entrada en vigor del Tratado de Niza que "el Consejo, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251, establecerá el estatuto de los partidos políticos a escala europea, y en particular las normas relativas a su financiación"¹⁸⁹.

proporciones demográficas; además, señala, la posibilidad de superar el límite de 700 escaños era también uno de los escenarios previstos por el propio Parlamento, que por último no podrá ser eficaz –ni con 700 ni con 732– hasta que no tenga lugar una profunda reforma interna: Klaus HÄNSCH: "Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza", *Integration*, 2/01 (abril 2001), p. 97.

¹⁸⁶ La pregunta es si en ese caso el número de escaños tendrá que aumentar nuevamente, esta vez hasta 736.

¹⁸⁷ Párrafo segundo del artículo 230 Tratado CE. Antes de la reforma introducida en Niza exige que el Parlamento Europeo actúe únicamente en defensa de sus prerrogativas: tras Niza, esta exigencia se mantendrá únicamente para el Tribunal de Cuentas y el BCE.

¹⁸⁸ El apartado 6 del artículo 300 reserva hasta ahora esta posibilidad sólo al Consejo, la Comisión o un Estado miembro.

¹⁸⁹ Véase al respecto la Comunicación de la Comisión "Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales: el estatuto de

2.5.2. El Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones, que actualmente está formado por 222 representantes de los organismos regionales y municipales de los Estados miembros (entre 6 y 24 miembros por Estado miembro), debe prepararse para recibir a los representantes de los Estados candidatos. La cuestión fundamental radicaba en si debía establecerse, al igual que se había hecho con el Parlamento Europeo, un número máximo de miembros que garantizara el correcto funcionamiento del órgano, de manera que se redujera el número de representantes que actualmente tienen los Estados miembros, o si se extrapolaba simplemente el reparto actual a una Europa de 27 Estados miembros. Finalmente se optó por esta segunda opción¹⁹⁰, resultando un total de miembros considerablemente superior al actual: trescientos cuarenta y cuatro, y se establece un máximo -en el futuro se verá si se hace de un modo tan débil como en el caso del Parlamento Europeo- de trescientos cincuenta miembros¹⁹¹.

Una de las principales novedades introducidas en el Tratado de Niza es la exigencia para los miembros del Comité de las Regiones de que "sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida"¹⁹².

los partidos políticos europeos", COM (2000) 444 final, de 12 de julio de 2000. En el Acta Final del Tratado de Niza se incluyó, sin embargo, una Declaración relativa al artículo 191 del Tratado CE, donde para evitar las posibles "suspicias" de los Estados miembros, se recoge que "las disposiciones del artículo 191 no suponen ningún tipo de transferencia de competencias a la Comunidad Europea y no afectan a la aplicación de las normas constitucionales nacionales pertinentes". Además, se añade que "la financiación de los partidos políticos a escala europea con cargo al presupuesto de las Comunidades Europeas no podrá utilizarse para financiar directa o indirectamente los partidos políticos a escala nacional".

¹⁹⁰ Sin embargo, durante meses se discutió la posibilidad de limitar los miembros a un máximo de 250, o redistribuir el número de miembros de forma regresiva de forma que se mantuviese al nivel actual por razones de eficacia: Notas de la Presidencia CONFER 4741/00 de 11 de mayo de 2000 y CONFER 4772/00 de 2 de septiembre de 2000.

¹⁹¹ Párrafo 1 del artículo 258 Tratado CE. Con ello, o bien se está cometiendo un error de cálculo importante, o bien se cierra implícitamente la puerta a Turquía, pues en el caso de que se admitiera la adhesión de este Estado (con más de 64 millones de habitantes) le corresponderían 24 miembros al igual que a Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, de forma que se superaría el límite establecido. Lo mismo es aplicable al caso del Comité Económico y Social.

¹⁹² Párrafo 1 del artículo 263 Tratado CE. Esta exigencia se ve fortalecida en el párrafo 4, donde se establece que "al término del mandato mencionado en el párrafo primero en virtud del cual

Por último, cabe señalar que los miembros serán nombrados en el futuro por el Consejo por mayoría cualificada, en lugar de la unanimidad exigida en la actualidad¹⁹³.

2.5.3. El Comité Económico y Social

Prácticamente lo mismo puede afirmarse del Comité Económico y Social respecto al número de representantes, pues se establece exactamente el mismo reparto y el mismo límite de trescientos cincuenta miembros. También en el caso del Comité Económico y Social se establece la necesidad de mayoría cualificada en el seno del Consejo.

Respecto a la composición del Comité, se quiere quizá introducir la representación de la sociedad civil como colectivo social diferenciado de la clásica división entre patronal y sindicatos, reflejándose de este modo la evolución social hacia un mayor protagonismo de este sector en la actualidad: el apartado 2 del artículo 257 establece en su nueva redacción que "el Comité estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social *de la sociedad civil organizada*, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores y del interés general". En realidad, la única novedad es la introducción de la referencia a "la sociedad civil organizada" en la redacción del artículo, sin establecer además en qué medida es relevante esta modificación para la composición del Comité Económico y Social.

hayan sido propuestos, el mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento".

¹⁹³ Apartado 1 del artículo 259 Tratado CE.

Estado	Comité de las Regiones	Comité Económico y Social
Alemania	24	24
Reino Unido	24	24
Francia	24	24
Italia	24	24
España	21	21
Polonia	21	21
Rumania	15	15
Países Bajos	12	12
Grecia	12	12
República Checa	12	12
Bélgica	12	12
Hungría	12	12
Portugal	12	12
Suecia	12	12
Bulgaria	12	12
Austria	12	12
Eslovaquia	9	9
Dinamarca	9	9
Finlandia	9	9
Irlanda	9	9
Lituania	9	9
Letonia	7	7
Eslovenia	7	7
Estonia	7	7
Chipre	6	6
Luxemburgo	6	6
Malta	5	5
TOTAL	344	344

2.5.3. El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas, compuesto actualmente por 15 Jueces (artículo 247 Tratado CE) pasará tras la entrada en vigor del Tratado de Niza a estar compuesto por "un nacional de cada Estado miembro", con lo que cuando la ampliación esté completada multiplicará a casi el doble el número de sus miembros.

Durante las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental, algunas Delegaciones se pronunciaron a favor de que se mantuviese el número actual de Jueces, justificando que el Tribunal de Cuentas no es una institución que tomé en ningún caso decisiones que afecten directamente a los ciudadanos, estando por ello falta de

legitimación democrática¹⁹⁴. Por el contrario, dado que la opinión mayoritaria estaba a favor de nombrar un Juez de cada Estado miembro, se estudió la posibilidad de crear en el seno del Tribunal de Cuentas salas con vistas a aprobar determinadas categorías de informes o de dictámenes¹⁹⁵, posibilidad recogida en el Tratado de Niza¹⁹⁶.

El nombramiento de los Jueces tendrá lugar por mayoría cualificada en el seno del Consejo, frente a la unanimidad exigida actualmente. Por lo demás, otras propuestas negociadas durante la Conferencia Intergubernamental sobre el nombramiento de los Jueces fueron rechazadas¹⁹⁷.

Además, se le permite al Tribunal de Cuentas establecer su Reglamento interno, que deberá ser aprobado por el Consejo por mayoría cualificada¹⁹⁸.

Ninguna disposición se ha adoptado, en cambio, para mejorar la gestión financiera de la Comunidad, salvo la posibilidad por parte del Tribunal de Cuentas de presentar, junto al informe global anual, "observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad comunitaria"¹⁹⁹ y la inclusión de una "Declaración relativa al Tribunal de Cuentas", en la cual "la Conferencia invita al Tribunal de Cuentas y a los órganos fiscalizadores nacionales a que mejoren el marco y las condiciones de su cooperación, aunque manteniendo su autonomía respectiva. A tal

¹⁹⁴ Así lo propuso la delegación neerlandesa, que proponía a cambio un sistema de rotación igualitaria a través de la no renovación de los Jueces: Notas de la Presidencia CONFER 4772/00 de 2 de septiembre de 2000 y CONFER 4773/00, de 20 de septiembre de 2000.

¹⁹⁵ Propuesta de modificación del apartado 4 del artículo 248, Nota de la Presidencia CONFER 4772/00 de 2 de septiembre de 2000. En esta línea se pronunció también el propio Tribunal de Cuentas: Nota de la Presidencia CONFER 4738/00, de 2 de mayo de 2000.

¹⁹⁶ Apartado 4 del artículo 248 Tratado CE.

¹⁹⁷ La Delegación portuguesa consideraba conveniente que las instituciones nacionales de control externo interviniesen en el marco del procedimiento de nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas, de forma que "fuesen oídas" antes de la elección de los Jueces: Nota de la Presidencia CONFER 4774/00, de 21 de septiembre de 2000. Igualmente, el propio Tribunal propuso la posibilidad de sustituir el nombramiento renovable por seis años por un nombramiento por doce años sin posibilidad de renovación, con el fin de asegurar la independencia de los Jueces: Notas de la Presidencia CONFER 4738/00, de 2 de mayo de 2000 y CONFER 4741/00, de 11 de mayo de 2000.

¹⁹⁸ Apartado 4 del artículo 248 in fine Tratado CE.

¹⁹⁹ Apartado 1 del artículo 248 Tratado CE.

fin, el Presidente del Tribunal de Cuentas podrá crear un Comité de contacto con los presidentes de los órganos fiscalizadores nacionales"²⁰⁰.

2.5.4. ¿Un Fiscal europeo?

Más interesantes, por su originalidad, fueron las discusiones en torno a la hipotética creación de un Ministerio Fiscal encargado de la lucha contra el fraude que tuviese capacidad de investigar en el conjunto del territorio europeo los casos de fraude y las actuaciones judiciales emprendidas ante los órganos jurisdiccionales nacionales²⁰¹. Esta propuesta pretende responder al mal resultado de la cooperación entre quince poderes judiciales habido hasta la fecha en la materia, a través de la creación de un "espacio penal europeo", continuando así con el intento de aplicación del "Corpus iuris" que reúne la propuesta de un conjunto de normas relativas a la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad²⁰².

La propuesta, sin embargo, no ha encontrado eco en el texto del Tratado de Niza, seguramente por avanzar en un terreno tan poco "integrado" aún en el Derecho comunitario como es el Derecho penal. En cualquier caso, constituye una propuesta innovadora que quizá sea tenida en cuenta en futuras negociaciones.

²⁰⁰ El "Comité de Contacto" había sido ya propuesto (bajo el nombre de "Comité de enlace") por la Delegación neerlandesa: Nota de la Presidencia CONFER 4773/00, de 20 de septiembre de 2000, y apoyada por el Parlamento Europeo.

²⁰¹ Sobre esta propuesta, véase sobre todo la Comunicación de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales: "La protección penal de los intereses financieros de la Comunidad: el Fiscal europeo", COM (2000) 608 final, de 29 de septiembre de 2000.

²⁰² El texto de las propuestas realizadas por el Grupo de Trabajo sobre el "Corpus iuris" se encuentra en internet: <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>

2.6. Otras cuestiones tratadas en el Tratado de Niza

En el Tratado de Niza se trataron otras cuestiones que, pese a no tener relación directa con la estructura institucional comunitaria, objeto central de este estudio, sí merecen ser mencionadas. Se trata de cuestiones de muy diferente naturaleza y relevancia, como en particular, la esperada reforma de las cooperaciones reforzadas; en segundo plano destacan, en particular, la reforma del artículo 7 Tratado UE realizada con el fin de actuar contra la violación de principios fundamentales por parte de un Estado miembro, algunas reformas relacionadas con la estructura institucional y decisonal de la Unión Económica y Monetaria, la introducción de modificaciones relativas a la actuación en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, y por último otras cuestiones "menores", como el lugar de celebración de los Consejos Europeos, la denominación del Diario Oficial, la creación de un Comité de Protección Social o la referencia a la Unidad de Unión Europea de Cooperación Judicial (Eurojust).

2.6.1. Cooperaciones reforzadas

Desde que Europa dejó de convertirse en un pequeño "club" de Estados más o menos homogéneos política y económicamente, y comenzó a ampliarse y extender sus fronteras, comenzó a plantearse la disyuntiva y la necesidad de elección entre "ampliación" y "profundización": si bien desde el Tratado de Maastricht comenzó a plantearse una Unión Europea basándose no sólo en la Unión económica, sino –como novedad- también en la Unión política, esta tendencia parecía contradecirse por su propia naturaleza con la progresiva ampliación a Estados de muy diferente tradición política o económica (piénsese en los países nórdicos o sobre todo en los países de Europa central y oriental).

A todo ello debe unirse el hecho de que en la mayoría de las cuestiones vitales para el avance en la integración europea se mantenía –por la propia voluntad de los Estados miembros, no debemos olvidarlo- la exigencia de unanimidad en el seno del

Consejo, o lo que es lo mismo, la posibilidad de veto por parte de cualquier Estado miembro. Los mismos representantes de los Gobiernos de los Estados que defendían "su" veto en determinadas cuestiones "vitales" para su nación en unos foros, clamaban en otros por la necesidad de eliminar la posibilidad de veto antes de que Europa se ampliase a casi el doble de los Estados miembros. Debido a la incoherencia de esta situación, se buscó una tercera opción, frente a la eliminación del veto o su mantenimiento en toda su extensión: la posibilidad de que determinados Estados miembros que tuviesen la voluntad política de avanzar en la integración pudiesen hacerlo dentro del marco institucional comunitario, en otras palabras, la institucionalización de una Europa de varias velocidades o, llevado al extremo, una "Europa a la carta", como lo denominaban los Estados contrarios a la idea. Nace así la "cooperación reforzada" entre los Estados miembros como apertura a la flexibilidad en el proceso de integración europea²⁰³: sin la introducción del principio de integración diferenciada, el desarrollo paralelo de la ampliación y la profundización de la Unión Europea no tiene posibilidades²⁰⁴.

Antes de la introducción en la letra del Tratado de esta posibilidad, la fuerza de los hechos condujo ya a la existencia, en la práctica, de una cooperación restringida a ciertos Estados miembros: es el caso de la Unión Monetaria, que aún hoy es una política a doce, o la libertad de circulación de personas en el seno del Convenio de Schengen, así como la política social.

Introducida en el Tratado de Amsterdam²⁰⁵, la cooperación reforzada, sin embargo, no ha disfrutado de una infancia feliz: baste con avanzar que no se ha

²⁰³ La idea subyacente a las cooperaciones reforzadas, sin embargo, no es en absoluto nueva: como señala Jean-Victor Louis, la idea ya estaba presente en informes como el elaborado por Leo Tindemans en 1975 (que recogía a su vez la propuesta de Billy Brandt de una Comunidad de dos niveles o de "dos velocidades"), el Proyecto Spinelli de 1984 o en el informe Dooge de 1985 (Jean-Victor LOUIS: "De la différenciation à l'avant-garde?", *Cahiers de Droit Européen*, 2000, n° 3 y 4, p. 302). Ver también, al respecto, Fritz SCHARPF: *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?* (1999), Alianza Editorial, Madrid, 2000, especialmente pp. 182-186.

²⁰⁴ Claus GIERING y Josef JANNING: "Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der 'Verstärkten Zusammenarbeit' nach Nizza", *Integration*, 2/2001, pp. 146-155 (146).

²⁰⁵ El Tratado de Amsterdam introducía un nuevo Capítulo VI bis Tratado UE ("Disposiciones sobre una cooperación reforzada", artículos 43 a 45) la posibilidad de que un grupo de Estados

utilizado aún como tal. El Tratado de Amsterdam establecía la cooperación reforzada bajo muy estrictas condiciones²⁰⁶; se permitía únicamente en el ámbito de cooperación policial y judicial en materia penal (tercer pilar)²⁰⁷ y en el primer pilar, considerándose que en el segundo pilar bastaba con el establecimiento de la abstención constructiva²⁰⁸. Respecto al primer pilar, por su parte, se limitaba en gran medida su campo de aplicación efectivo, pues se excluía de éste los ámbitos de exclusiva competencia de la Comunidad, así como las políticas, acciones o programas comunitarios, y exigía que no se refiriera a la ciudadanía de la Unión ni estableciera una discriminación entre nacionales de los Estados miembros, que permaneciera dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el Tratado, y que por último no constituyera una discriminación ni una restricción del comercio entre los Estados miembros ni falseara las condiciones de competencia entre ellos²⁰⁹.

Dado lo estricto de las condiciones establecidas, especialmente la posibilidad por parte de cualquier Estado miembro de vetar una cooperación reforzada, desde el principio se supuso –como así ha sido– que las cooperaciones reforzadas nunca llegarían a realizarse bajo estos criterios, por lo que desde el momento mismo de su nacimiento se empezó a hablar de su reforma: lo que parecía claro es que, si no se establecía un mecanismo eficaz en el Tratado, los Estados deseosos de cooperar en determinadas cuestiones buscarían dicha cooperación fuera del marco del Tratado, a expensas de la unidad y coherencia del marco comunitario, además de la falta de participación de las instituciones comunitarias²¹⁰.

que se proponga establecer entre sí una cooperación reforzada pueda hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos del Tratado.

²⁰⁶ a) que pretenda impulsar los objetivos de la Unión, así como proteger y servir sus "intereses"; b) que respete los principios y el marco institucional único de la Unión; c) que se utilice como único recurso; d) que implique "al menos una mayoría" de los Estados miembros; e) que no afecte al acervo comunitario ni a las medidas adoptadas sobre la base de las demás disposiciones de los Tratados; f) que no afecte a las competencias, derechos, obligaciones e "intereses" de los Estados miembros que no participen; g) que esté abierta a todos los Estados miembros; h) que ningún Estado se oponga expresamente, ejerciendo una especie de "veto".

²⁰⁷ Artículo 40 Tratado UE.

²⁰⁸ Apartado 1 del artículo 23 Tratado UE.

²⁰⁹ Artículo 11 Tratado CE.

²¹⁰ Véase José MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES: "La flexibilidad en el Tratado de Amsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada", *Revista de Derecho Comunitario*

Pese a las declaraciones a favor por parte de la Comisión²¹¹ y del Parlamento Europeo²¹², sin embargo, no se incluyó desde el principio en la agenda de la Conferencia Intergubernamental del 2000: ni en Colonia ni en el momento de iniciar la Conferencia Intergubernamental se incluía la cuestión de las cooperaciones reforzadas en el orden del día. Sólo tras el Consejo Europeo de Feira se consideró que por la magnitud de las discusiones informales sobre el tema se debía incorporar a la agenda²¹³ (ya antes de que se incorporara a la agenda, y fundamentalmente a instancias de la Delegación alemana, se trataba la cuestión de forma velada bajo la rúbrica del paso a la "mayoría cualificada", frente a la que las cooperaciones reforzadas suponían una alternativa).

Una vez la Presidencia portuguesa abrió la puerta a la cuestión, comenzaron a concentrarse en la figura de las cooperaciones reforzadas todas las expectativas en busca de un medio de avanzar hacia una mayor integración, visto que las negociaciones alrededor del paso a la mayoría cualificada no daba los resultados esperados.

Pese a que durante las negociaciones sobre las cooperaciones reforzadas parecía discutirse básicamente sobre los límites de este instrumento más que sobre su objetivo y

Europeo, 3 (1998), pp. 205-232; Hervé BRIBOSIA: "Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union Européenne – Bilan et perspectives du Traité d'Amsterdam", *Cahiers de Droit Européen*, 2000, n° 1 y 2, pp. 57-116; Jim CLOOS: "Les coopérations renforcées", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 441, septembre 2000, pp. 512-515; Ben HALL: "How flexible should Europe be?", *Centre for European Reform Working Papers*, n° 7, October, 2000 (<http://www.cer.org.uk/n5publicatio/cerwp7.pdf>).

²¹¹ "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados", COM (2000) 34, 26 de enero de 2000, pp. 35-36: en este informe, la Comisión solicita que, si bien no deben modificarse las condiciones materiales –en razón del contenido– establecidas para las cooperaciones reforzadas, con el fin de preservar el acervo comunitario, sí debería en cambio modificarse las condiciones formales: el derecho de veto y el número mínimo de Estados participantes.

²¹² "Informe sobre las propuestas del Parlamento Europeo para la Conferencia intergubernamental", A5-0086/2000, de 27 de marzo de 2000: en este informe, el Parlamento Europeo "considera que la cooperación reforzada deberá constituir una fuerza de atracción para conseguir que progrese la Unión; que se debe recurrir a la cooperación reforzada sólo en los casos de verdadera imposibilidad de acción conjunta por parte de la Unión Europea; en tales casos, la Unión Europea velará por que resulte factible la cooperación de todos los Estados miembros".

²¹³ "Las disposiciones relativas al refuerzo de la cooperación introducidas en el Tratado de Amsterdam deberán formar parte de los trabajos futuros de la Conferencia, al mismo tiempo que se respete la necesidad de coherencia y solidaridad en una Unión ampliada": "Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira", CONFER 4750/00 de 14 de junio de 2000.

función²¹⁴, la reforma del procedimiento de cooperación reforzada se mostraba necesaria para contribuir en las siguientes cuestiones:

- la superación de bloqueos en temas específicos donde rige el principio de unanimidad, como por ejemplo en cuestiones de medio ambiente, fiscalidad o cuestiones sociales;
- introducción del principio de flexibilidad en el ámbito de la política de seguridad y defensa;
- la cooperación reforzada podría utilizarse igualmente para dejar paso a la participación en determinadas políticas comunitarias de terceros Estados o Estados candidatos, como ha ocurrido por ejemplo en el caso del Convenio de Schengen y la participación de Noruega e Islandia;
- tanto en Schengen como en la Unión monetaria o las cuestiones sociales, ámbitos en que tuvo lugar una forma precursora de cooperación reforzada, se trataba de abrir el campo de acción a nuevas políticas, por lo que podría considerarse que las cooperaciones reforzadas también podrían servir a este fin;
- pero sobre todo, debe ser posible avanzar en la integración política, a través de la creación de un "centro de gravedad", pese a las diferencias de principio que puedan existir entre los Estados miembros, entre los más partidarios del método supranacional y los defensores del método intergubernamental (*vid. infra*).

Como se verá a lo largo de este capítulo, el Tratado de Niza, si bien ha reformado en gran medida el procedimiento de cooperación reforzada, no ha cubierto en absoluto las expectativas aquí expuestas (*vid. infra*).

A continuación se presentarán, en primer lugar, las impresiones y posturas en torno a la figura de las cooperaciones reforzadas tanto de los Estados miembros y los Estados candidatos, algunas instituciones y sobre todo de determinados personajes políticos que a lo largo de todo el año 2000 iniciaron un amplio debate sobre la

²¹⁴ En este sentido, Claus GIERING y Josef JANNING: "Flexibilität als Katalysator...", *op. cit.*, p. 149.

"finalidad" europea. Por último, se expondrá en detalle cuál ha sido el resultado de las negociaciones y cuáles parecen ser las perspectivas de futuro de la Unión Europea de la mano de las cooperaciones reforzadas.

2.6.1.1. Posición de las instituciones, Estados y determinadas figuras políticas frente a la cuestión de las cooperaciones reforzadas

Tanto la Comisión como el Parlamento Europeo, si bien se mostraron desde el principio a favor de la flexibilización del mecanismo de las cooperaciones reforzadas, se muestran recelosos ante el peligro de un desmembramiento y fragmentación del proceso de integración europea, pues parece ser una estrecha línea la que separa la deseada "Europa flexible" de la temida "Europa a la carta". Por ello, no dudan en exigir el mantenimiento de gran número de condiciones de carácter material que ya se establecieron en Amsterdam.

Así, la Comisión Europea recomienda mantener los requisitos establecidos en el apartado primero del artículo 11 del Tratado CE y en el apartado primero del artículo 43 del Tratado de la Unión Europea, con el fin de "preservar el acervo comunitario y el zócalo común de las políticas comunitarias desarrolladas hoy en día a Quince"²¹⁵. Además, recomienda limitar el número mínimo de Estados participantes a un tercio.

El Parlamento Europeo, por su parte, encargó a la Comisión de Asuntos Constitucionales la elaboración de un informe sobre la materia concreta de las cooperaciones reforzadas. De este informe²¹⁶ se desprende que el Parlamento, si bien

²¹⁵ Según la Comisión, "la razón de ser de estas disposiciones no es disminuir, mediante su aplicación por los Estados miembros actuales, las obligaciones de los futuros Estados miembros. En algunos sectores, será sin duda necesario establecer unos períodos transitorios que permitan a los nuevos Estados miembros aplicar íntegramente el acervo de la Unión de los Quince; pero en lo que en ningún caso se puede transigir es en el contenido de este acervo ni en la necesidad de realizar plenamente esta convergencia. Precisamente en ello consiste el reto del proceso de ampliación": Comisión Europea: "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados", COM (2000) 34, 26 de enero de 2000.

²¹⁶ Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Informe sobre la cooperación reforzada", doc. A5-0288/2000, de 12 de octubre de 2000 (ponente: José María Gil-Robles Gil-Delgado).

igualmente temeroso de una posible fragmentación²¹⁷, reconoce que la única manera de asegurar su derecho de participación es incluir el procedimiento de cooperaciones reforzadas bajo el paraguas de los Tratados, pues de lo contrario dichas cooperaciones tendrían lugar fuera del ámbito de aplicación del Tratado, con la consiguiente ausencia de control parlamentario, por mínimo que éste sea en la actualidad. De este modo, exige que el poder de iniciativa de la Comisión, la plena participación del Parlamento Europeo -mediante la codecisión en el ámbito legislativo, la consulta en materia de política exterior, de seguridad y de defensa común, y el dictamen conforme en las demás materias- y el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia sean la norma en todas las cooperaciones reforzadas, tanto las que adopten esa denominación como las que utilicen la fórmula de la "predeterminación" en los propios tratados (tipo Schengen o UEM); además, exige que se mantenga la exigencia de que la cooperación reforzada se utilice sólo como último recurso, completándola al excluir la cooperación reforzada en materias en que los Tratados prevén la adopción de decisiones por mayoría y estableciendo los plazos necesarios para entender que no cabe esperar una decisión, debido a la falta de unanimidad en el Consejo, y que conviene intentar la superación de ese bloqueo mediante la cooperación reforzada de una parte de los Estados miembros. Propone, al igual que la Comisión, que el número de Estados miembros necesarios para iniciar una cooperación reforzada se establezca en un tercio.

Por parte de los Estados miembros, sólo unos pocos elaboraron propuestas concretas a distribuir por la Presidencia²¹⁸. Así, la Delegación belga presentó una

²¹⁷ El Informe exige que se eviten dos posibles consecuencias del procedimiento de cooperación reforzada: en primer lugar, utilizar la cooperación reforzada para ir creando una "Europa a la carta", o "a geometría variable", en la que cada Estado miembro se apuntaría solo a las políticas y programas que estimase de su interés, quedando el acervo comunitario reducido al mínimo; en segundo lugar, crear mediante la cooperación reforzada un "núcleo duro" o directorio de países comunitarios "pata negra" que por virtud de su cohesión y del peso del conjunto dirigiese al resto, mediante las instituciones comunes o, incluso, estableciendo instituciones diferenciadas: "esa finalidad no resultaría aceptable para la mayoría de los Estados miembros ni para los países candidatos; de hecho las continuas manifestaciones en favor de la necesidad de ese 'núcleo duro' o 'centro de gravedad' han provocado muchas de las reticencias que se han venido manifestando por parte de los Estados miembros y del propio Parlamento Europeo en relación con la cooperación reforzada" (Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Informe sobre la cooperación reforzada", doc. cit.)

²¹⁸ La Conferencia Intergubernamental discutió básicamente alrededor de las siguientes cuestiones, planteadas abiertamente por la Presidencia francesa al grupo preparatorio: 1) Constituyen las actuales condiciones de autorización ... uno de los factores que explican la no

propuesta²¹⁹ a favor de la flexibilización de las condiciones de ejercicio, aboliendo el derecho de veto y limitando el número mínimo de participantes a ocho; además, señala la importancia de salvaguardar el papel de la Comisión y ampliarlo en el ámbito del segundo y tercer pilar.

Por su parte, las Delegaciones alemana e italiana presentaron una propuesta conjunta sobre las cooperaciones reforzadas²²⁰, instrumento que ambos Estados consideran fundamental para el futuro del proceso de integración. En general, la mayoría de sus exigencias²²¹ se trasladaron al resultado final en el Tratado de Niza.

Por último, la Delegación española presentó una contribución respecto a las cooperaciones reforzadas en el marco del segundo pilar²²²: curiosamente, tras haberse negado rotundamente a incluir esta cuestión en la agenda de la Conferencia Intergubernamental²²³, poco después de verse "derrotada" en este sentido la Delegación española defendió en este documento a toda costa la inclusión de la figura de las cooperaciones reforzadas en el marco del segundo pilar.

utilización de las cooperaciones reforzadas introducidas en el Tratado de Amsterdam? 2) En caso afirmativo, ¿cuáles son las condiciones más restrictivas que debería abordar de forma prioritaria la CIG? 3) ¿Deben ser, en el nuevo Tratado, idénticas las condiciones de autorización independientemente del ámbito que cubra la cooperación reforzada? ¿O es preciso efectuar una diferenciación por sectores, incluso dentro de un mismo pilar? 4) ¿Es preciso instalar en el ámbito de la PESC cooperaciones reforzadas que utilicen las instituciones de la Unión? 5) ¿Pueden algunas cooperaciones reforzadas que se sitúen al margen del marco institucional contribuir a la realización de los objetivos de la Unión? En caso afirmativo, ¿debe estudiarse la cuestión de los vínculos entre estas cooperaciones reforzadas y la Unión? (Nota de la Presidencia CONFER 4758/00, de 11 de julio de 2000).

²¹⁹ Traducción de carta, CONFER 4765/00, de 28 de agosto de 2000.

²²⁰ Nota de Transmisión a la Conferencia de Representantes de los Gobiernos Estados miembros, CONFER 4783/00, de 4 de octubre de 2000.

²²¹ Solicitaban la desaparición del derecho de voto (también en el ámbito del segundo pilar), la limitación del número mínimo de Estados miembros participantes a ocho o en su caso a un tercio, o a cinco en el caso de una cooperación reforzada en el segundo pilar para aplicar una estrategia común, una acción común o una posición común; la eliminación de la referencia a la cabida de las cooperaciones reforzadas únicamente como "último recurso"; la inclusión por otro lado de una referencia a la "integración" como objetivo de las cooperaciones reforzadas.

²²² Nota de Transmisión CONFER 4760/00, de 14 de julio de 2000.

²²³ La Delegación española fue la última en ceder en esta cuestión, y lo hizo sólo cuando vio que el Reino Unido había desistido a seguir bloqueando la cuestión: 'Los Quince acuerdan abrir el debate sobre las dos velocidades, pese a la oposición de España', *El País*, 10 de junio de 2000.

Respecto a los Estados candidatos a la adhesión, también existe variedad de opiniones con respecto a las cooperaciones reforzadas, en virtud del mayor o menor peso demográfico o político de cada país. Sin embargo, sí puede decirse en general que estos Estados, que aún no son miembros de la Unión y por tanto no pueden decidir al respecto, ven con cierto recelo la figura de las cooperaciones reforzadas, que podría suponer para ellos el ingreso en la Unión como miembros de "segunda clase". De este modo, el único Estado candidato que se pronuncia a favor de las cooperaciones reforzadas es Polonia²²⁴, con mucho el más poblado entre ellos. Chipre, por su parte, apela a la necesaria flexibilidad, sin por otro lado especificar qué quiere decir concretamente con ello²²⁵.

Por el contrario, tanto Hungría como la República Checa se pronuncian expresamente en contra de las cooperaciones reforzadas, al menos "de momento"²²⁶. Otros Estados como Eslovaquia²²⁷, Eslovenia²²⁸, Estonia²²⁹ y Letonia²³⁰, por último, se pronuncian sólo de forma indirecta en contra de la flexibilización del procedimiento de las cooperaciones reforzadas a través del Tratado de Niza, en la medida en que se niegan a que la agenda aumente a otros temas aparte de los establecidos en Colonia y Helsinki.

Mucho más interesantes, sin embargo, resultan las manifestaciones políticas planteadas alrededor de la cuestión de las cooperaciones reforzadas por determinadas personas que, habiendo ostentado u ostentando cargos políticos de alto nivel, declaran su propia "visión" del futuro de Europa, sin por ello expresar necesariamente la opinión oficial de su país. Se desarrolló así a lo largo del año 2000 una sucesión de "visiones de Europa" en las que la cooperación reforzada jugaba un papel fundamental en la nueva arquitectura europea. Todas estas propuestas parten de la misma premisa: la ampliación

²²⁴ Nota de Transmisión CONFER/VAR 3960/00, de 24 de febrero de 2000.

²²⁵ Nota de Transmisión CONFER/VAR 3951/00, de 24 de febrero de 2000.

²²⁶ Nota de Transmisión CONFER/VAR 3958/00, de 24 de febrero de 2000.

²²⁷ Eslovaquia se pronuncia expresamente a favor, sin embargo, de la extensión de la agenda a cuestiones relativas a la PESC o al Parlamento Europeo: Nota de la Presidencia CONFER/VAR 3957/00, de 24 de febrero de 2000.

²²⁸ Nota de Transmisión CONFER/VAR 3956/00, de 24 de febrero de 2000.

²²⁹ Nota de Transmisión CONFER/VAR 3959/00, de 24 de febrero de 2000.

es un imperativo histórico, que llevará a una Unión tan diversa que el método comunitario ya no podrá ser aplicado de forma uniforme. Por tanto, será necesario flexibilizar la arquitectura europea, con el fin de hacer compatible la ampliación con el progreso continuo a nivel político. Para ello, algunos se basan en la cooperación reforzada. Otros, por el contrario, consideran que ello no es suficiente y proclaman la necesidad de establecer una base institucional formal para una vanguardia de Estados.

Jacques Delors

Curiosamente, Jacques Delors, contrario a la figura de las cooperaciones reforzadas como instrumento integrador, fue quien inició el actual debate²³¹: para el antiguo Presidente de la Comisión, las cooperaciones reforzadas no resultan practicables, y suponen el peligro de que, si se multiplican, Europa se convertirá en un inmenso "self-service", donde "cada uno pagará sólo lo que se lleve de la tienda"²³². A cambio, Delors propone la creación de un "núcleo duro" abierto, en vistas a la ampliación a 27 o más Estados miembros: si se quiere realizar la ampliación de forma rápida y evitar la disolución, deberá hacerse una distinción entre la Unión geopolítica y una vanguardia ("avant-garde") abierta, establecida como una federación de Estados-nación²³³, con sus propias instituciones²³⁴ y su propio Tratado (no una Constitución).

²³⁰ Nota de Transmisión CONFER/VAR 3953/00, de 24 de febrero de 2000.

²³¹ Entrevista con Jacques Delors, *Le Monde*, 19 enero 2000.

²³² En el mismo sentido, véase *Bulletin Quotidien Europe*, n° 7376, de 6 de enero de 1999.

²³³ La Unión consistiría en una zona de libre comercio (incluyendo las cuatro libertades), donde se estableciera la libre competencia y ciertas políticas comunes (las indispensables para asegurar la convergencia entre el Estado y las regiones). La federación comprendería igualmente una Unión económica y monetaria, medidas de política de seguridad y defensa común, un área de seguridad y justicia para los ciudadanos y una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos europeos. Asuntos como el empleo, la política social, salud, educación o cultura, serán objeto de cooperación entre los Estados, manteniéndose en la esfera de competencias de los Estados miembros.

²³⁴ Delors defiende a ultranza el método comunitario como modelo para esta vanguardia, aun a costa de cierto grado de ambigüedad en la separación entre el poder legislativo y ejecutivo. Propone por tanto el mantenimiento de un "triángulo institucional", reforzado por la creación de un Consejo de Asuntos Generales de carácter semi-permanente y por la participación de la Comisión en tareas políticas no legislativas. De este modo, la Unión y la federación compartirían la misma Comisión y el Tribunal de Justicia; la Comisión tendría un papel más relevante en la Unión que en la federación. Además, en el futuro su presidente debería ser

Esta vanguardia podría estar compuesta, en un primer momento, por los seis Estados fundadores, aunque estaría abierta a todos los Estados que quisieran unirse.

Joschka Fischer

El segundo en participar en este debate fue Joschka Fischer, Ministro de Asuntos Exteriores alemán²³⁵: en su opinión, hasta ahora el método comunitario había funcionado para mantener el equilibrio entre la soberanía de los Estados miembros y la transferencia de competencias a las Comunidades, pero ante el reto de la ampliación es necesario poner en cuestión este método y avanzar sin titubeos al método de una federación. El método comunitario mostró sus limitaciones en el terreno de la integración política y de la democratización de Europa, y por ese motivo, en aquellos campos en que no era posible para todos los Estados avanzar juntos surgieron grupos diferenciados, como en el caso de la Unión económica o en el caso de Schengen.

De este modo, Fischer considera las cooperaciones reforzadas como un instrumento esencial para responder al doble reto de la ampliación y la profundización: "en una Unión ampliada y más heterogénea, será indispensable una diferenciación más marcada"²³⁶.

Fischer describe a continuación un escenario en tres etapas para los próximos diez años: en una primera etapa, los Estados deseosos de cooperar de un modo más

elegido directamente con el fin de convertirse en el Jefe del Ejecutivo comunitario. La federación, por su parte, tendría su propio Consejo de Ministros, que elegiría su Presidente por un periodo de dos años y medio.

²³⁵ Joschka FISCHER: "Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", *Forum Constitutionis Europaeae Special 2/00*, 12 de mayo de 2000 (www.whi-berlin.de/fischer.htm). La postura del ministro alemán fue posteriormente matizada por él mismo en su visita al Comité de Asuntos exteriores de la Asamblea Nacional Francesa (14 de junio de 2000) y ante el Comité de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo (6 de julio de 2000), así como en su debate con Jean-Pierre Chévenement publicado en *Le Monde* de 20 de junio de 2000. El discurso de Joschka Fischer animó sobremanera el debate político y doctrinal sobre el futuro de la Unión (véase, por ejemplo, C. Joerges/ Y. Mény/ J.H.H. Weiler (eds.): *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, Italia, 2000. El texto completo del libro puede consultarse en internet, en <http://www.iue.it/RSC/pdf/J.%20FISCHER%20text%20.pdf>.

²³⁶ Sin embargo, continúa Fischer, esta diferenciación también traerá consigo nuevos problemas: la pérdida de identidad europea y de coherencia interna, así como el riesgo de erosión interna de

estrecho harán uso de un reformado mecanismo de cooperación reforzada, que podrán aplicar a ámbitos como la evolución de la zona euro a una Unión político-económica, la protección del medio ambiente, la lucha contra la criminalidad, el desarrollo de una política común de inmigración y de asilo o la política exterior y de seguridad. En una etapa intermedia podría formarse un "centro de gravedad" entre ciertos Estados, que concluirán entre ellos un nuevo Tratado fundamental europeo que será el núcleo de una Constitución de la Federación. Sobre la base de este Tratado, la Federación se dotará de sus propias instituciones, un gobierno que hablará con una sola voz dentro de la Unión, así como un Parlamento fuerte y un Presidente directamente elegido. Este centro de gravedad constituirá la vanguardia, la locomotora de la integración. En la última etapa, tendrá lugar la plena integración de la Federación europea.

El paso que separa el procedimiento de cooperación reforzada (que según Fischer no es sino una intergubernamentalización reforzada motivada por la debilidad del método Monnet) de un Tratado constitucional federal no es automático, sino que presupone "un acto de refundación política deliberada de Europa".

Jacques Chirac

Como respuesta al discurso de Fischer; Jacques Chirac presentó su propia visión en su intervención ante el Bundestag alemán²³⁷: en este escenario, Chirac reconoce el potencial de la figura de la cooperación reforzada como apoyo para la creación de un "grupo pionero"²³⁸; rechaza, sin embargo, la necesidad de que estos Estados establezcan un nuevo Tratado con nuevas instituciones, pues ello complicaría una Europa que ya es excesivamente complicada. Para Chirac, bastaría con el establecimiento de un

la Unión si cada vez más amplios ámbitos de actuación pasan a decidirse mediante la cooperación intergubernamental.

²³⁷ "Notre Europe" – discurso de Jacques Chirac ante el Bundestag alemán, 27 de junio de 2000 (texto en francés en http://www.bundestag.de/blickpkt/arch_bpk/chirac2.html).

²³⁸ "Junto con Alemania y Francia, los países (que deseen ir más allá o más rápido) podrán constituirse en un 'grupo pionero'. Este grupo se apoyaría en el nuevo procedimiento de cooperación reforzada definido por la Conferencia Intergubernamental y llevando a cabo, si fuese necesario, cooperaciones más allá del marco del Tratado, aunque sin poner nunca en entredicho la coherencia y el acervo de la Unión"... "Deseo por tanto que, a partir del año próximo, el grupo pionero pueda proceder, en concreto, a una mejor coordinación de las

Secretariado encargado de salvaguardar la coherencia de las posiciones y políticas de los Estados miembros de este grupo pionero.

Al igual que Fischer, Chirac también establece un escenario en tres etapas, la primera de las cuales estaría determinada por un Consejo Europeo de Niza que haga más practicables las cooperaciones reforzadas²³⁹. En una segunda fase, los países que deseen participar en todas las esferas de cooperación reforzada, junto con Francia y Alemania, podrán formar un "grupo pionero". Por último, este grupo podrá establecer una Constitución, que reorganizaría los Tratados y los haría más inteligibles²⁴⁰.

Gerhard Schröder y Giuliano Amato

En un artículo publicado conjuntamente en dos periódicos europeos²⁴¹, los Primeros Ministros alemán e italiano exponen su imagen de una Europa flexible como única Europa posible en el futuro: el proceso de integración debe ser necesariamente más diferenciado que en la actualidad²⁴². Este grupo –al que con seguridad pertenecerán Alemania e Italia- debe poder actuar dentro del marco del Tratado; además, ningún Estado que quiera y pueda participar puede ser excluido. De este modo, Schröder y

políticas económicas, a un refuerzo de la política de defensa y de seguridad y una mayor eficacia en la lucha contra la criminalidad".

²³⁹ En este sentido, Chirac coincide con lo señalado por los neo-gaullistas Alain Juppé y Jacques Toubon, que elaboraron por su parte un proyecto de Constitución que fue objeto de discusión en el Senado francés. Según estos dos políticos, las cooperaciones reforzadas no serán una solución más allá de un plazo de cuatro o cinco años, a partir del cual sólo conducirán a un gran desorden, por lo que habrá que saltar de las cooperaciones reforzadas a una "Unión reforzada" ("Une Constitution pour l'Europe", *Le Figaro*, 16 de junio de 2000, p. 6).

²⁴⁰ Esta Constitución, que incluiría una más clara división de responsabilidades y prepararía los ajustes institucionales necesarios en el ejecutivo y el Parlamento, sería elaborada con la colaboración de todos los gobiernos y miembros de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, bien sobre la base de una propuesta de un "Comité de sabios", bien a través de un método parecido a la Convención. El pueblo, por último, tendrá que pronunciarse sobre el texto final.

²⁴¹ Giuliano Amato y Gerhard Schröder: "La porta stretta della Grande Europa", *La Repubblica*, 21 de septiembre de 2000 (también publicado como "Weil es uns Ernst ist mit der Zukunft Europas" en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de 21 de septiembre de 2000).

²⁴² La intervención de Amato y de Schröder va dirigida en gran medida a la Conferencia Intergubernamental, con el fin de flexibilizar el mecanismo de las cooperaciones reforzadas. Debe ponerse en relación por tanto con la Nota de Transmisión de los Representantes de estos dos Estados a la Conferencia Intergubernamental sobre la cooperación reforzada (CONFER 4783/00, de 4 de octubre de 2000).

Amato entienden la figura de la cooperación reforzada como un instrumento que debe contribuir a la integración, no como un vehículo que separe a la Unión, frente a la alternativa de cooperaciones fuera del marco de los Tratados.

Valéry Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt

En su entrevista conjunta "*Pour une Europe de l'euro*"²⁴³, ambos políticos describen una Europa ampliada de círculos concéntricos: un círculo amplio formado por una zona de libre comercio con un bajo nivel de integración política; en segundo lugar, un área de cooperación en defensa europea que podría incluir al Reino Unido, y por último un área central políticamente integrada formada sobre la base de la eurozona. Este último círculo tendría sus propias instituciones: un Consejo y una "estructura parlamentaria" con relaciones con los parlamentos nacionales, pero seguramente "ninguna Comisión".

Lionel Jospin

Por último, puede destacarse la más actual contribución de Lionel Jospin al debate sobre la Europa a varias velocidades²⁴⁴. En su discurso sobre el futuro de la Unión, Jospin destaca las cooperaciones reforzadas como "instrumento indispensable" dentro de la perspectiva de la ampliación: con la entrada de nuevos Estados, Europa deberá aprender a gobernar su diversidad. Del mismo modo que rechaza la idea de una Europa a dos velocidades, Jospin reconoce que Europa no puede quedar paralizada institucionalmente, por lo que los Estados que quieran avanzar deben poder hacerlo. Así, el mecanismo de la cooperación reforzada podrá utilizarse en materia de coordinación económica, en relación con el euro, o en ámbitos como la sanidad o el armamento.

Se desprende por tanto de todo lo expuesto, en general y con la excepción de Jacques Delors, una gran esperanza puesta en la figura de las cooperaciones reforzadas como medio para continuar en la integración sin por ello tener que renunciar a la

²⁴³ *Le Figaro/Die Zeit* de 10 de abril de 2000.

²⁴⁴ "L'avenir de l'Europe", *Le Monde*, 28 de mayo de 2001.

ampliación. A continuación se intentará mostrar si el resultado alcanzado en el Tratado de Niza responde a tan altas expectativas y si con ello el método de las cooperaciones reforzadas podrá ser utilizado en el futuro con esa finalidad.

2.6.1.2. Resultado de Niza y perspectivas de futuro

De resultas del Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001, las condiciones generales, aplicables tanto al Tratado de la Unión Europea como al Tratado de la Comunidad Europea, vienen establecidas –al igual que en la versión establecida por el Tratado de Amsterdam– en los artículos 43 a 45 Tratado UE²⁴⁵. Aparte de estas disposiciones de aplicación general, son de aplicación especial los artículos 27 A a 27 E Tratado UE en el ámbito del segundo pilar, los artículos 40, 40 A y 40 B Tratado UE en el del tercer pilar y, por último, los artículos 11 y 11 A Tratado CE en el ámbito del pilar comunitario²⁴⁶.

2.6.1.2.1. Condiciones generales

En el artículo 43 Tratado UE se establecen como requisitos de aplicación general que la cooperación reforzada

- a) pretenda impulsar los objetivos de la Unión y de la Comunidad, así como proteger y servir sus intereses y *reforzar su proceso de integración*²⁴⁷;

²⁴⁵ En esta nueva versión los artículos se desdoblaron, de forma que incluye los siguientes artículos: 43, 43 A, 43 B, 44, 44 A, 45 Tratado UE. Como se ve, ha durado poco la simplificación de la numeración del articulado establecida en Amsterdam.

²⁴⁶ Véase al respecto Stéphane RODRIGUES: "Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 444, janvier 2001, pp. 11-16.

²⁴⁷ En cursiva lo añadido por el Tratado de Niza, propuesto por la Presidencia francesa en Nota de la Presidencia CONFER 4761/00, de 18 de julio de 2000. Esta inclusión debe entenderse en conexión con las manifestaciones políticas ya vistas sobre la utilización del procedimiento de cooperaciones reforzadas no como instrumento de diferenciación, sino de integración de todos los Estados miembros, o por ejemplo la propuesta alemana de hablar de "integración reforzada" en lugar de cooperación reforzada.

- b) respete dichos Tratados y el marco institucional único de la Unión;
- c) respete el acervo comunitario y las medidas adoptadas en virtud de las demás disposiciones de dichos Tratados;
- d) permanezca dentro de los límites de las competencias de la Unión o de la Comunidad y no se refiera a los ámbitos que sean competencia exclusiva de la Comunidad²⁴⁸;
- e) no afecte negativamente al mercado interior tal como se define en el apartado 2 del artículo 14 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, ni a la cohesión económica y social establecida conforme al título XVII del mismo Tratado;
- f) no constituya un obstáculo ni una discriminación a los intercambios entre Estados miembros y no provoque distorsiones de competencia entre ellos;
- g) reúna como mínimo a *ocho Estados miembros*²⁴⁹;
- h) respete las competencias, los derechos y las obligaciones de los Estados miembros que no participen en ella²⁵⁰;
- i) no afecte a las disposiciones del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea²⁵¹;
- j) esté abierta a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 43 B²⁵².

²⁴⁸ Este requisito estaba recogido hasta ahora en las condiciones particulares aplicables al pilar comunitario (artículo 11 en su antiguo tenor).

²⁴⁹ En la versión del Tratado de Amsterdam se exigía "la mayoría de los Estados miembros"; tras Niza, e independientemente del número de Estados miembros que posea la Unión, parece establecerse el número fijo de ocho.

²⁵⁰ Como por su parte exigió el Parlamento Europeo en su "Informe sobre la cooperación reforzada" (doc. A5-0288/2000, de 12 de octubre de 2000), se suprime la palabra "intereses" de los Estados miembros, por considerarse de difícil y manipulable interpretación. En este sentido se pronunciaron también las Delegaciones alemana e italiana en la Nota de Transmisión de ambas Delegaciones a la Presidencia, CONFER 4783/2000, de 4 de octubre de 2000.

²⁵¹ En el Tratado de Amsterdam, la mención al acervo de Schengen se hacía en las disposiciones relativas a las cooperaciones reforzadas en el ámbito del tercer pilar (apartado 5 del artículo 40 Tratado UE) y del primer pilar (apartado 5 del artículo 11 Tratado CE).

Respecto a la exigencia de utilizar las cooperaciones reforzadas como "único recurso", requisito hasta ahora incluido en esta enumeración, el Tratado de Niza **b** concreta en un procedimiento de más fácil aplicación e interpretación: en el nuevo artículo 43 A Tratado UE se establece que "sólo podrán iniciarse las cooperaciones reforzadas como último recurso, en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos que se les hayan asignado no pueden alcanzarse, en un plazo razonable, mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados". O en otras palabras: cuando una decisión deba alcanzarse en aplicación del Tratado por unanimidad, y "tras un plazo razonable" se vea que el acuerdo no es alcanzable, podrá buscarse el camino de las cooperaciones reforzadas, siempre respetando las condiciones generales y particulares de aplicación en cada pilar.

Respecto al procedimiento de toma de decisiones en el marco de una cooperación reforzada²⁵³ y la responsabilidad de los gastos ocasionados por ésta²⁵⁴, prácticamente se repite en los nuevos artículos 44 y 44 A Tratado UE lo hasta ahora establecido en el artículo 44 Tratado UE, con la excepción, como se verá más adelante, de una referencia a la toma de decisiones en el marco del segundo pilar, donde se mantiene –a diferencia del primer y tercer pilar- la posibilidad de veto por parte de cualquier Estado miembro.

Debe destacarse, sin embargo, las posibles consecuencias del hecho de que las decisiones cuya base jurídica en el Tratado exija la unanimidad se decida dentro de la

²⁵² Según este artículo, deben estar abiertas en el mismo momento de su establecimiento y después, de conformidad con las disposiciones particulares de cada pilar (27 E Tratado UE en el caso del segundo pilar, 40 B en caso del tercero y 11 A Tratado CE para el pilar comunitario). Se añade igualmente que tanto la Comisión como los Estados que participen en la cooperación reforzada deben procurar fomentar la participación del mayor número posible de los Estados miembros.

²⁵³ Tanto antes como después del Tratado de Niza, todos los Estados miembros podrán participar en las deliberaciones, pero sólo podrán participar en la votación los Estados participantes en la cooperación reforzada. Las decisiones se tomarán por unanimidad o por mayoría cualificada según lo que el Tratado establezca respecto a la materia concreta. La mayoría cualificada se definirá manteniendo la misma proporción de los votos ponderados, y la unanimidad quedará lógicamente constituida sólo por los miembros del Consejo concernidos en la cooperación.

²⁵⁴ Como en su actual versión, el Tratado de Niza establece que los gastos que no sean gastos administrativos ocasionados a las instituciones "correrán a cargo de los Estados miembros participantes". Se introduce como novedad que si el Consejo desea disponer en contrario por unanimidad deberá consultar previamente al Parlamento Europeo (con lo que se introduce con justicia un nuevo reconocimiento del Parlamento como co-legislador presupuestario).

cooperación reforzada también por unanimidad: se establece así la posibilidad de veto por parte de los participantes, por lo que puede preverse que en estos ámbitos todos los Estados miembros –los que están a favor de avanzar y los que no- querrán participar en la cooperación reforzada, y así poder continuar ejerciendo el derecho de veto. De este modo, lo único que se consigue es trasladar el problema a otro escenario.

Se añade, por último, que los actos resultantes de una cooperación reforzada no formarán parte del acervo comunitario²⁵⁵.

2.6.1.2.2. Cooperaciones reforzadas en el ámbito del primer y tercer pilar

Respecto al primer pilar, se introducen las siguientes modificaciones con respecto a lo establecido en Amsterdam, además de las ya vistas al tratar las condiciones generales:

- Por su relevancia destaca la desaparición de la posibilidad de veto hasta ahora existente: según la versión actual del artículo 11 Tratado CE, si un miembro alega motivos importantes y explícitos de política nacional puede impedir que se proceda a la votación sobre el establecimiento de una cooperación reforzada (votación que se tendría que realizar por mayoría cualificada). Con el Tratado de Niza desaparece esta posibilidad, de forma que no se podrá impedir la votación, que seguirá realizándose por mayoría cualificada²⁵⁶. La única posibilidad que se mantiene es la de remisión (de carácter político y dilatorio) del asunto al Consejo Europeo²⁵⁷, tras lo cual el Consejo procederá a la votación, si bien de nuevo por mayoría cualificada.

²⁵⁵ Segundo párrafo del apartado 1 del artículo 44 Tratado UE en su nueva versión.

²⁵⁶ En la versión actual del artículo 11 se prevé la posibilidad de que en caso de que un Estado alegue estos motivos, el Consejo, por mayoría cualificada, pida que el asunto se remita al Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, para que decida –en este caso- por unanimidad.

²⁵⁷ Por otro lado, no se entiende por qué se establece la remisión al Consejo Europeo, que no es una institución comunitaria, en lugar del Consejo "en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno", que sí es una institución, siendo idéntica la formación de ambos.

- Se introduce igualmente una mayor participación del Parlamento Europeo, que ahora deberá emitir dictamen conforme cuando la cooperación reforzada se refiera a un ámbito que se rija por el procedimiento de codecisión. Esta reforma es justa, por cuanto en caso contrario el Parlamento se vería privado, en el ámbito de las cooperaciones reforzadas, de su papel co-legislador en las materias en que se le ha atribuido ese papel.
- Por último, desaparece la prohibición de que las cooperaciones reforzadas en el primer pilar "no se refieran a la ciudadanía de la Unión ni establezcan una discriminación entre los nacionales de los Estados miembros"²⁵⁸.

Por lo que respecta al tercer pilar (cooperación policial y judicial en materia penal) se introducen las siguientes novedades:

- En primer lugar, y en los mismos términos que en primer pilar, desaparece la posibilidad de "veto", hasta ahora establecida en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 40 Tratado UE. Nos remitimos por tanto a lo señalado respecto a esta cuestión en relación con el primer pilar.
- Se refuerza el papel de la Comisión, en la medida en que a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza será ésta quien, a solicitud de los Estados miembros que quieran establecer entre sí una cooperación reforzada, deba presentar una propuesta al Consejo²⁵⁹. Ahora bien, no llega a tener tanta relevancia como en el primer pilar, pues mientras que en éste último la Comisión tiene el "monopolio" de propuesta, en el ámbito del tercer pilar, si

²⁵⁸ Así lo exigieron las Delegaciones alemana e italiana en su posición común: según ambos, esta restricción, "introducida en la última fase de las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental de Amsterdam, impide que un grupo de Estados miembros desarrolle los artículos 17 y 22 del Tratado CE por ejemplo concediendo el derecho de voto no sólo en las elecciones municipales sino también en elecciones políticas nacionales. En la letra a) del apartado 1 del artículo 43 del Tratado UE que sugieren Alemania e Italia se introduce una cláusula encaminada a evitar la inaplicación de las disposiciones vigentes sobre ciudadanía de la Unión, de modo que cualquier cooperación reforzada debe 'pretender ... promover su integración)': Nota de Transmisión a la Conferencia de Representantes de los Gobiernos Estados miembros, CONFER 4783/00, de 4 de octubre de 2000.

²⁵⁹ En la regulación actual, la Comisión se limita a "ser invitada" a presentar su dictamen al Consejo (apartado 2 del artículo 40 Tratado UE).

la Comisión no presenta propuesta alguna, los Estados interesados podrán trasladar directamente la iniciativa al Consejo²⁶⁰.

- Por último, aumenta igualmente –siquiera de forma tímida- la participación del Parlamento Europeo, que ahora deberá ser "consultado" antes de establecer una cooperación reforzada.

2.6.1.2.3. Cooperaciones reforzadas en el ámbito del segundo pilar

Una de las novedades más importantes introducidas por el Tratado de Niza es la inclusión del procedimiento de cooperaciones reforzadas en el segundo pilar, dedicado a la política exterior y de seguridad común²⁶¹, con la condición –impuesta por el Reino Unido- de que no se refieran a "cuestiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa" (artículo 27 B)²⁶². Sin embargo, las cooperaciones reforzadas en el ámbito del segundo pilar se mantienen sujetas a condiciones más estrictas que en el primer y tercer pilar:

- por un lado, en este ámbito la participación del Parlamento Europeo se limita a "ser informado"²⁶³;
- en segundo lugar, se mantiene la posibilidad de que un Estado invoque "motivos importantes y explícitos de política nacional" para remitir la decisión de la autorización al Consejo Europeo y mantener la exigencia de unanimidad y con ello el veto²⁶⁴;

²⁶⁰ Nuevo apartado 1 del artículo 40 A Tratado UE.

²⁶¹ Nuevos artículos 27 A, 27 B, 27 C, 27 D y 27 E Tratado UE.

²⁶² Ya existía un límite en estas cuestiones en materia de posiciones y acciones comunes (último párrafo del apartado 2 del artículo 23 Tratado UE)

²⁶³ Párrafo segundo del artículo 27 C Tratado UE. Además, el nuevo artículo 27 D recoge la obligación para el Alto Representante de la política exterior y de seguridad común de velar por que el Parlamento Europeo y todos los miembros del Consejo estén plenamente informados de la realización de las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

²⁶⁴ El artículo 27 C Tratado UE se remite a los párrafos segundo y tercero del apartado 2 del artículo 23 Tratado UE, previsto para la elaboración de acciones y posiciones comunes en materia PESC, que recoge la posibilidad de que "si un miembro del Consejo declarase que, por

- la participación tanto de la Comisión como del Parlamento Europeo es mucho más limitada que en los otros dos pilares: la participación del Parlamento Europeo se limita a recibir, "a título informativo" la solicitud para establecer una cooperación reforzada, sin que deba ser consultado al respecto ni se prevea cualquier otra forma de participación; en cuanto a la Comisión, debe emitir un dictamen sobre la coherencia de la cooperación reforzada que se pretenda establecer con las políticas de la Unión, pero no se prevé en ningún caso las consecuencias de un dictamen negativo²⁶⁵.
- Las cooperaciones reforzadas podrán tener lugar tan sólo en el caso de aplicación de una acción común o una posición común (no para estrategias comunes), por lo que en este caso se aplicará la unanimidad en campos en los que según el Tratado bastaba con la mayoría cualificada²⁶⁶.

2.6.1.2.4. Perspectivas de futuro de las cooperaciones reforzadas

No puede negarse la importancia de las reformas introducidas en el mecanismo de las cooperaciones reforzadas tal y como se estableció en el Tratado de Amsterdam: tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, las cooperaciones reforzadas, a diferencia de su configuración anterior, serán realizables. La desaparición de la posibilidad de veto en el primer y tercer pilar, así como la reducción del número mínimo de Estados participantes a ocho (será reducción en cuanto la Unión se amplíe) facilitan en gran medida la posibilidad formal de establecer una cooperación reforzada.

motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad".

²⁶⁵ Las Delegaciones alemana e italiana, en su propuesta de articulado, además de prever la decisión sobre la cooperación reforzada por mayoría cualificada sin posibilidad de veto, preveían la necesidad de que en caso de dictamen negativo de la Comisión el Consejo votara por unanimidad: Nota de Transmisión a la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, CONFER 4783/00, de 4 de octubre de 2000.

²⁶⁶ Artículo 27 B Tratado UE (introducido por el Tratado de Niza), en comparación con el apartado 2 del artículo 23 Tratado UE.

Sin embargo, no podemos dejar de llamar la atención sobre la ausencia de una auténtica "revolución" al respecto, quedando aún pendientes grandes limitaciones que impedirán, en el futuro, que las cooperaciones reforzadas jueguen el papel fundamental que muchos les reservaban en el futuro de la integración europea²⁶⁷.

Efectivamente, la mayor limitación de las cooperaciones reforzadas consiste en que sólo sean posibles en las políticas ya establecidas en los Tratados, por lo que no podrán "comunitarizarse" por esta vía políticas que aún se mantienen a nivel nacional. Si se echa la vista atrás, se comprenderá que ni la Unión monetaria ni el Protocolo social ni mucho menos el acervo de Schengen habrían nacido a través de este método. De este modo, si un grupo de Estados desea en el futuro cooperar más estrechamente en una materia aún no prevista en el Tratado, tendrá que hacerlo necesariamente fuera del marco institucional comunitario²⁶⁸.

Tampoco ayuda a una amplia utilización de este mecanismo el hecho de que los aspectos militares y de defensa se hayan visto excluidos al imponer el Reino Unido el veto en esta cuestión. Se trata precisamente de un campo donde una cooperación reforzada entre determinados Estados miembros podría haber resultado de mayor interés.

De este modo, parece que tras Niza la cooperación reforzada será de mayor relevancia en aquellos ámbitos en los que se mantiene la unanimidad como forma de decisión (sobre todo tras los ambivalentes resultados obtenidos en este campo en la Conferencia Intergubernamental): por ejemplo, en política comercial común, fiscalidad, política social o estructural²⁶⁹. Será igualmente interesante la aplicación de las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la Unión monetaria, donde las funciones del Grupo del Euro –que funciona de manera totalmente intergubernamental– podrían trasladarse al Consejo Ecofin, con lo que se ganaría en control democrático, y la

²⁶⁷ En este sentido se pronunciaba ya, respecto a la configuración de las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Amsterdam, Fritz SCHARPF: *Gobernar en Europa...*, cit., p. 183.

²⁶⁸ En este sentido, véase Claus GIERING y Josef JANNING: "Flexibilität als Katalysator...", *op. cit.*, p. 152.

²⁶⁹ Precisamente en algunos campos como la fiscalidad o la política social, sin embargo, sería deseable para su mayor efectividad una regulación de aplicación en todo el territorio de la Unión. No debe despreciarse, no obstante, el poder "atractivo" de una cooperación reforzada en estos ámbitos frente a los Estados que no participan.

Comisión tendría el derecho de iniciativa y la capacidad de representar al euro en el exterior.

En cualquier caso, de las múltiples limitaciones mantenidas en el Tratado de Niza²⁷⁰ se desprende que el mecanismo de las cooperaciones reforzadas podrá ser más útil en el futuro para ejecutar determinadas políticas ya establecidas que para establecer nuevos campos de actuación. Será útil, en concreto, para superar determinados "bloques" en ciertas políticas, pero es difícil imaginarla como instrumento de profundización.

Parece poder concluirse, por tanto, que las cooperaciones reforzadas, tal y como han quedado diseñadas en Niza, no serán el medio utilizado para el futuro proceso de integración europeo anunciado por Delors, Fischer, Chirac o Schröder. El interés por una mayor integración política que parece ser sincero en ciertos representantes políticos deberá encontrar otra vía de realización distinta a las cooperaciones reforzadas, y por tanto obligatoriamente fuera del marco del Tratado.

2.6.2. Reforma del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea

En parte como resultado de las medidas interpuestas por la Unión Europea contra Austria tras la participación en el gobierno de este país del Partido liberal austríaco (FPÖ), de extrema derecha, se incluyó en la agenda de la Conferencia Intergubernamental la necesidad de reformar el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, recién añadido a través del Tratado de Amsterdam. Dicho artículo, en su versión aún vigente, establece la posibilidad de tomar medidas contra aquel o aquellos Estados miembros que hayan cometido una "violación grave y persistente" de los principios contemplados en el artículo 6 del mismo Tratado²⁷¹. No preveía, sin embargo,

²⁷⁰ La exigencia de que la cooperación reforzada "no afecte negativamente al mercado interior" definido como "un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada", establecida en el artículo 43 Tratado UE, limita en cierta medida el potencial de la cooperación reforzada en el primer pilar.

²⁷¹ "El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por

la posibilidad de tomar medidas preventivas, sino que la actuación sólo podía tener lugar una vez la violación de estos principios hubiese tenido lugar efectivamente.

La Conferencia Intergubernamental trabajó fundamentalmente sobre las propuestas realizadas por las Delegaciones belga²⁷² y austríaca²⁷³, por la Presidencia portuguesa²⁷⁴ y por la Comisión²⁷⁵. El elemento común de los cuatro documentos de trabajo era el establecimiento de un procedimiento –más o menos complicado- para constatar la existencia en un Estado miembro de la amenaza o riesgo de violación de los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 Tratado UE. Las diferencias surgían a la hora de concretar el procedimiento.

La propuesta belga, por un lado, se basaba en una votación por *mayoría cualificada* en el seno del Consejo a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión para constatar la existencia de amenaza de violación de los principios enunciados, tras haber invitado al Gobierno del Estado afectado a presentar sus observaciones. Prevé una mínima participación en el procedimiento del Parlamento Europeo, que únicamente será informado al respecto.

La Delegación austríaca exigía, por el contrario, la unanimidad en el seno del Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, a propuesta igualmente de un tercio del Consejo o de la Comisión, exigiendo igualmente un dictamen conforme del Parlamento Europeo²⁷⁶. Las recomendaciones a realizar al Estado inculpado, no obstante, deberían establecerse por mayoría cualificada. En cualquier fase del procedimiento, por otro lado, debía contarse con la participación del Estado miembro afectado. Para decidir la finalización del peligro o la violación de los principios mencionados bastará, sin embargo, la mayoría simple de los Estados miembros.

parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 2 del artículo 6, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones" (apartado 1). Tanto la decisión sobre la suspensión de derechos del Estado miembro, como la decisión sobre la modificación o revocación de la misma tendrá lugar, no obstante, por mayoría cualificada (apartados 2 y 3).

²⁷² Nota de la Presidencia CONFER 4739/00, de 2 de mayo de 2000.

²⁷³ Nota de la Presidencia CONFER 4748/00, de 7 de junio de 2000.

²⁷⁴ Nota de la Presidencia CONFER 4782/00, de 5 de octubre de 2000.

²⁷⁵ *Ibidem*.

Remarca además, en todo momento, que todo el procedimiento debe basarse en "factores objetivos". Por último, incluye el artículo 7 Tratado UE entre las disposiciones sobre las que el Tribunal de Justicia tendrá competencia (artículo 46 Tratado UE).

Por su parte, la Presidencia portuguesa establecía una mayoría de decisión de nueve décimos del Consejo²⁷⁷ junto con la exigencia de dictamen conforme del Parlamento Europeo.

Por último, la Comisión propone la necesidad de una mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo, a propuesta de un tercio de los Estados miembros, de la Comisión o del Parlamento: la participación del Parlamento Europeo se vería así aumentada.

En el Tratado de Niza, por su parte, se establece finalmente en el apartado 1 del artículo 7 Tratado UE que "a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de *cuatro quintos* de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirle recomendaciones adecuadas. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y, con arreglo al mismo procedimiento, podrá solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un informe sobre la situación en dicho Estado miembro. El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos".

De este modo, se opta por una mayoría reforzada, pero alejada de la unanimidad solicitada por Austria, estando a caballo entre los nueve décimos propuestos por la Presidencia portuguesa o los generosos dos tercios propuestos por la Comisión. Además, se positiviza la práctica realizada en el caso austríaco de solicitar a

²⁷⁶ Es decir, lo mismo que el actual artículo 7 Tratado UE exige para la constatación de una violación de los principios del artículo 6 Tratado UE.

²⁷⁷ De forma que en una Unión que incluya hasta 20 Estados miembros, esta mayoría correspondería a la unanimidad menos dos (uno de los cuales sería el Estado interesado), y en una Unión que incluya a 21 Estados miembros o más, a la unanimidad menos tres (uno de los cuales sería el Estado interesado).

"personalidades independientes" que informen de forma objetiva sobre la situación en el Estado miembro afectado.

Por último, se opta por una gran participación del Parlamento Europeo, quien, además de tener poder de iniciativa, deberá emitir dictamen conforme para constatar la existencia de la mencionada amenaza contra los principios recogidos en el apartado 1 del artículo 6 Tratado UE.

2.6.3. La Unión Económica y Monetaria

A pesar de que en la Conferencia Intergubernamental se discutieron importantes reformas relativas al sistema de toma de decisiones en el Banco Central Europeo (BCE), que debe adaptarse –al igual que el resto de las instituciones y órganos- a la adhesión de nuevos Estados miembros, dichas negociaciones no hallaron apenas eco en los medios de comunicación y científicos.

El Consejo de Gobierno (apartado 1 del artículo 112 Tratado CE) es la más alta instancia de decisión del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Comité Ejecutivo, por su parte, ejerce las funciones de un órgano ejecutivo (apartado 2 del artículo 112).

En el Consejo de Gobierno se sientan, junto con los miembros del Comité Ejecutivo, los gobernadores de los bancos centrales de los Estados que pertenecen a la zona euro. Los bancos centrales de los Estados no pertenecientes a la Unión monetaria están excluidos de la actividad en ambos gremios y por tanto de la toma de decisiones de política monetaria.

En el caso de que todos los Estados, cuando Europa posea 27 Estados miembros, deseen y puedan formar parte de la Unión Monetaria, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo estará compuesto por 27 gobernadores de los bancos centrales nacionales y por 6 miembros del Comité Ejecutivo, convirtiéndose en un gremio demasiado grande para tomar decisiones de forma eficaz, especialmente en materia monetaria. El mayor peligro estriba según algunos, sin embargo, en el necesario balance

entre el Comité Ejecutivo y los gobernadores de los Bancos centrales (que de situarse en una ratio de 1:2 pasarán a una ratio de 1:4,5)²⁷⁸.

Además, se han despertado temores en medios bancarios de que los Estados candidatos, en su gran mayoría pequeños o medianos Estados miembros, quizá participen en la toma de decisiones no buscando proteger el interés de todo el territorio de aplicación del euro, sino favoreciendo sus propias condiciones regionales²⁷⁹.

Buscando ya una solución a este problema, en primavera del 2000 ya intentaron los Estados miembros llegar a un acuerdo sobre las necesarias reformas, siendo recogidas las propuestas en el Documento de síntesis de la Conferencia Intergubernamental de 30 de noviembre²⁸⁰. En este Documento de síntesis se proponía un nuevo apartado 3 del artículo 112, según el cual el Consejo, en su composición de Jefes de Estado y de Gobierno, podría modificar por unanimidad, tras consultar al Parlamento Europeo, la Comisión y el BCE, las disposiciones del apartado 1 del mismo artículo (que hace a su vez referencia a la composición del Consejo de Gobierno del BCE), así como el artículo 10 del Estatuto del SEBC.

Sin embargo, esta propuesta desapareció en la propuesta de Tratado de Niza de 6 de diciembre²⁸¹, que únicamente incluía un nuevo apartado 6 al artículo 10 del Estatuto del SEBC habilitando al Consejo para modificar por unanimidad el apartado 2 del artículo 10 del Estatuto, apartado finalmente recogido en el Tratado aprobado en el Consejo Europeo de Niza. Según este nuevo apartado,

"el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad, bien sobre la base de una recomendación del BCE y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, bien sobre la base de una recomendación de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, podrá modificar lo dispuesto en el artículo 10.2. El Consejo recomendará la adopción de tales modificaciones por los Estados miembros. Dichas modificaciones entrarán en vigor tras su ratificación por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Toda

²⁷⁸ Véase al respecto Ulrich HÄDE: "Der Vertrag von Nizza und die Wirtschafts- und Währungsunion", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 3 (2001), pp. 97-102.

²⁷⁹ "Weichenstellung für eine zügige EZB-Reform", *Neue Zürcher Zeitung*, 17 de diciembre de 2000.

²⁸⁰ Documento de Síntesis revisado, CONFER 4815/00, de 30 de noviembre de 2000.

²⁸¹ Proyecto de Tratado de Niza, CONFER 4816/00, de 6 de diciembre de 2000.

recomendación que haga el BCE en virtud del presente apartado requerirá una decisión unánime del Consejo de Gobierno".

El objetivo de esta modificación es mantener la relación de votos entre los miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales: de este modo, podría establecerse en el futuro, sin tener que recurrir a una nueva Conferencia Intergubernamental, que los Estados pequeños y medianos se vean agrupados en base a su población y producto interior bruto, de forma rotatoria anual²⁸².

El problema fundamental es que serán también los propios Estados pequeños y medianos los que tendrán que votar a favor de su propia inhabilitación y reagrupación, lo que será difícil aun cuando la decisión se tome antes de las nuevas adhesiones. Aun así, en el Consejo Europeo de Niza se decidió incluir una Declaración instando a la rápida decisión al respecto²⁸³.

El Tratado de Niza incluye asimismo otras modificaciones que afectan a la Unión Económica y Monetaria, como es la eliminación del requisito de unanimidad y la incorporación consiguiente de la mayoría cualificada en el apartado 4 del artículo 123 (rápida introducción del ecu como moneda única en los Estados miembros), el apartado 4 del artículo 111 (representación en la comunidad internacional en el marco de la Unión Económica y Monetaria²⁸⁴) y el apartado 2 del artículo 100 (actuación en caso de dificultades económicas graves de un Estado miembro²⁸⁵).

²⁸² "Weichenstellung für eine zügige EZB-Reform", *Neue Zürcher Zeitung*, 17 de diciembre de 2000.

²⁸³ Declaración relativa al artículo 10.6 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, incorporada al Acta Final: "La Conferencia confía en que se presentará cuanto antes una recomendación en el sentido del artículo 10.6 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo".

²⁸⁴ Sin embargo, para evitar las suspicacias de los Estados miembros, que temían perder su protagonismo en este aspecto, se introdujo una "Declaración relativa al artículo 111 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea", según la cual "la Conferencia conviene en que, en lo que se refiere a las cuestiones que tengan particular interés para la Unión Económica y Monetaria, se deberá proceder de una forma que permita a todos los Estados miembros de la zona euro participar plenamente en cada fase de la preparación de la posición de la Comunidad a escala internacional".

²⁸⁵ También en este caso, para evitar la desconfianza de algunos Estados miembros que temían que esta disposición se convirtiera en un medio para introducir de alguna forma cierta corresponsabilidad financiera entre los Estados miembros –por otro lado prohibida en el artículo 103- se introdujo una "Declaración relativa al artículo 100 del Tratado constitutivo de la

Por último, no dieron fruto las insistentes propuestas del Parlamento Europeo y de la Comisión de eliminar los últimos residuos del procedimiento de cooperación que aún permanecen en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria²⁸⁶. Mientras estas dos instituciones solicitaban el paso del procedimiento de cooperación al de codecisión²⁸⁷, la Conferencia propuso unánimemente sustituirlo por el procedimiento de consulta simple, puesto que en su opinión no se trataba en ninguno de los casos previstos de un procedimiento legislativo. Vista la respuesta, ambas instituciones retiraron su propuesta y no se volvió a hablar del tema, por lo que tras el Tratado de Niza permanecen los residuos del antiguo procedimiento de cooperación.

2.6.4. Política Europea Común de Seguridad y Defensa

En materia de política exterior y de seguridad común así como de política de defensa, la Conferencia Intergubernamental únicamente trató la aplicación del voto por mayoría cualificada al nombramiento de representantes especiales (artículo 23 Tratado UE) y a la conclusión de acuerdos internacionales²⁸⁸ (artículo 24 Tratado UE) y, por otro lado, la incorporación del mecanismo de las cooperaciones reforzadas al segundo pilar

Comunidad Europea", según la cual "la Conferencia recuerda que las decisiones en materia de ayuda financiera contempladas en el artículo 100 y que son compatibles con el principio de 'no corresponsabilidad financiera' estipulado en el artículo 103, deberán ajustarse a las perspectivas financieras 2000-2006 y, en particular, al punto 11 del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, así como a las disposiciones correspondientes de los futuros acuerdos institucionales y perspectivas financieras".

²⁸⁶ Apartado 5 del artículo 99; apartado 2 del artículo 102; apartado 2 del artículo 103 y apartado 2 del artículo 106 del Tratado CE.

²⁸⁷ Véase el Dictamen de la Comisión "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", COM (2000) 34, 26 de enero de 2000, y el "Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea" de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 2001 (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro), doc. A5-0168/2001.

²⁸⁸ Aunque no podamos entrar aquí de lleno en la cuestión, cabe quizá plantear la problemática que supone que la Unión Europea –que no tiene personalidad jurídica reconocida en los Tratados- pueda celebrar acuerdos internacionales de acuerdo con esta base jurídica, como el recientemente celebrado entre la Unión Europea y la República Federativa de Yugoslavia sobre las actividades de la misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la República Federativa de Yugoslavia (DO L 125, de 5 de mayo de 2001)

(*vid. supra*). El "grueso" de las negociaciones respecto a estos ámbitos tuvo lugar en el Consejo de Asuntos Generales de Niza, de forma paralela a la Conferencia Intergubernamental, siendo resultado de estas negociaciones el Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre.

Por lo que respecta a las modificaciones introducidas en el Tratado, además de las ya mencionadas, cabe destacar la modificación del artículo 17 Tratado UE, haciendo desaparecer las formalidades para la integración de la UEO en la UE. Pero lo realmente significativo es la introducción en el Tratado (artículo 25) del nuevo Comité Político y de Seguridad, que se encargará de seguir la situación internacional y de contribuir a definir la política en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Asimismo, el Comité supervisará la ejecución de las políticas ya acordadas, "sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión"²⁸⁹.

2.6.5. Otras cuestiones

2.6.5.1. Lugar de celebración de los Consejos Europeos

La norma no escrita actual, según la cual el Consejo Europeo se celebra en una ciudad del Estado que ostenta la Presidencia del Consejo (que cambia cada seis meses), llevará en una Europa de 27 Estados miembros a una agudización de la imagen actual de "turismo político" que desprenden los Consejos Europeos, además de –y sobre todo– falta de transparencia. Ante ello, en las negociaciones de Niza se barajó la posibilidad de realizar todas las reuniones del Consejo Europeo en Bruselas. Sin embargo, se

²⁸⁹ La incorporación al Tratado de ese Comité era una necesidad técnica porque las disposiciones actuales no le permiten recibir plenos poderes para gestionar una crisis, pero además probablemente con ello mejorará la coordinación de las decisiones. Una Declaración adoptada por la Conferencia (la n° 1) relativa a la política europea de seguridad y de defensa se hace eco de los textos aprobados por el Consejo Europeo de Niza en la materia y señala que el Consejo Europeo deberá adoptar una decisión para hacer operativa tal política lo antes posible y a más tardar en Laeken, basándose para ello en las disposiciones vigentes del Tratado de la Unión Europea, sin que la entrada en vigor del Tratado de Niza constituya un requisito previo:

alzaron voces en contra, esgrimiendo el argumento de que el sistema actual acercaba el Consejo Europeo a los ciudadanos de los diferentes Estados miembros.

En el Tratado de Niza²⁹⁰ se ha optado finalmente por una solución mixta y en dos fases: a partir de 2002 y hasta que la Unión cuente con dieciocho miembros, una reunión del Consejo Europeo por presidencia se celebrará en Bruselas (dado que normalmente se realizan dos reuniones por presidencia, la otra se celebrará en el territorio del Estado que ostente la presidencia del Consejo). Sin embargo, a partir del momento en que la Unión cuente con 18 miembros, todas las reuniones pasarán a celebrarse en Bruselas.

2.6.5.2. Consecuencias de la expiración del Tratado CECA

El 24 de julio de 2002 expirará el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, concluido por un plazo de 50 años en 1952. La Conferencia Intergubernamental se enfrentó a la necesidad de decidir sobre el destino de los fondos CECA una vez expirara el Tratado, una vez decidido que no se deseaba renovar. De este modo, el "Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y el fondo de investigación del carbón y del acero", anejo al Tratado CE, prevé que la propiedad de los fondos CECA se transfieran a la Comunidad Europea, que los deberá destinar a la investigación en los sectores vinculados a la industria del carbón y del acero.

2.6.5.3. Eurojust

A través del Tratado de Niza se ha incorporado en dos artículos (segundo guión del párrafo segundo del artículo 29 y artículo 31 Tratado CE) una nueva referencia a la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust), compuesta de fiscales, magistrados o policías destinados por los Estados miembros, y que deberá contribuir a la correcta coordinación de las autoridades nacionales encargadas de las actuaciones judiciales y

Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de Europa", doc. A5-0168/2001, de 4 de mayo de 2001.

colaborar en las investigaciones de los casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol; cooperar con la Red Judicial Europea con objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición²⁹¹.

Aparte de esta mención, sin embargo, poco avanza el Tratado sobre esta Unidad, por lo que habrá que esperar a hechos futuros para juzgar su eficacia. El Parlamento Europeo, por su parte, lamenta que las nuevas disposiciones no le atribuyan competencias administrativas concretas y que su gestión se rija por el método intergubernamental²⁹².

2.6.5.4. Denominación del Diario Oficial

Según la reforma introducida en el artículo 248 Tratado CE, el Diario Oficial dejará de denominarse "Diario Oficial de las Comunidades Europeas" para pasar a denominarse "Diario Oficial de la Unión Europea".

2.6.5.5. Comité de Protección Social

El artículo 130 del Tratado CE preveía la creación de un "Comité de Empleo" de carácter consultivo²⁹³; sin embargo, no existía base jurídica alguna para crear un órgano de naturaleza semejante en materia de protección social, aunque su creación fue propuesta por la Comisión²⁹⁴. El Consejo adoptó posteriormente una Decisión por la que

²⁹⁰ En la "Declaración relativa al lugar de reunión de los Consejos Europeos" aneja al Tratado.

²⁹¹ Véase la Decisión del Consejo, de 14 de diciembre de 2000, por la que se crea una Unidad provisional de cooperación judicial, DO L 324 de 21 de diciembre de 2000, p. 2.

²⁹² Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de Europa", doc. A5-0168/2001, de 4 de mayo de 2001.

²⁹³ Comité que se creó mediante Decisión del Consejo de 24 de enero de 2000 (DO L 29/21, de 4 de febrero de 2000).

²⁹⁴ "Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la creación de un Comité de Protección social", COM (2000) 134, de 13 de marzo de 2000.

se creaba dicho Comité²⁹⁵, si bien –al no existir base jurídica alguna- sobre la base del artículo 202 Tratado CE. El Servicio Jurídico del Consejo consideró que esta disposición no representaba una auténtica base jurídica, por lo que la Delegación irlandesa propuso que se utilizara el artículo 144 –que iba a ser derogado- con ese fin.

Así, el nuevo artículo 144 prevé la creación del Comité de Protección Social, de carácter consultivo, para fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión. Estará formado por dos miembros de cada uno de los Estados miembros y dos de la Comisión.

²⁹⁵ Decisión del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se crea un Comité de protección social, DO L 172 de 12 de julio de 2000.

3. "EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA": HACIA UNA NUEVA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL O UNA CONVENCIÓN PSEUDO-CONSTITUYENTE?

Como viene siendo costumbre en las últimas reformas de los Tratados, el Tratado de Niza contiene en sí mismo una "cláusula" sobre su futura reforma, de modo que prevé determinadas cuestiones que deben ser modificadas o incorporadas a los Tratados fundacionales. No puede hablarse en este caso, sin embargo, de "los flecos de Niza", pues –al contrario que en el caso del Tratado de Amsterdam– no se trata aquí de cuestiones que debieron ser tratadas en la reciente Conferencia Intergubernamental y que, por falta de voluntad política, no encontraron acuerdo entre los participantes. Se trata más bien de cuestiones fundamentales para el futuro de la Unión, cuyo debate y negociación se halla aún en una fase inicial, no estando estas cuestiones "maduras" para incluirlas en la mesa de negociación de Niza.

La "Declaración relativa al futuro de la Unión Europea", aneja al Tratado de Niza, por la que se introduce esta referencia a la futura reforma, contiene dos tipos diferentes de disposiciones: procedimentales (referentes al método a seguir) y materiales (referentes a los temas a tratar). Como se verá a continuación, tanto por la naturaleza de las cuestiones a tratar como por el impulso a favor de un nuevo procedimiento de reforma de los Tratados, se ha abierto en la actualidad un amplio debate sobre la constitucionalización de la Unión Europea²⁹⁶, si bien en medios institucionales no recibe una denominación tan "provocativa", parapetándose tras la denominación de "debate sobre el futuro de la Unión Europea"²⁹⁷

3.1. ¿Un nuevo procedimiento de reforma de los Tratados?

²⁹⁶ Jean TOUSCOZ: "Une large débat - L'avenir de l'Europe après la Conférence Intergouvernementale de Nice (CIG-2000)", *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, n° 447, avril 2001, pp. 225-236.

²⁹⁷ Véase sin más la página web que la Comisión Europea dedica a dicho debate: <http://europa.eu.int/futurum>.

La "Declaración relativa al futuro de la Unión Europea" parece apuntar a un nuevo método de reforma de los Tratados, aceptándose así definitivamente el agotamiento del procedimiento intergubernamental, de resultados cada vez más escuetos. Con ello se busca un mayor acercamiento del ciudadano, la sociedad civil y la opinión pública al proceso de construcción europea, que hasta ahora parece desarrollarse totalmente alejado de sus destinatarios. En este sentido, la Declaración señala que

"Una vez abierto el camino a la ampliación, la Conferencia apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. En 2001, las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, favorecerán un amplio debate con todas las partes interesadas: los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc. Se asociará a este proceso a los Estados candidatos según modalidades por definir. Tras un informe que se presentará en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo aprobará, en su reunión de Laeken/Bruselas en diciembre de 2001, una declaración que incluya iniciativas adecuadas para la continuación del proceso".

Inmediatamente, surgieron voces que clamaron por la "muerte" del procedimiento de las Conferencias Intergubernamentales y el "nacimiento" de la Convención como método de reforma de los Tratados, a imagen y semejanza de la Convención que preparó la Carta Europea de Derechos fundamentales²⁹⁸.

Por su parte, el Parlamento Europeo, que ya criticó tras el Tratado de Amsterdam el método intergubernamental de reforma de los Tratados, pugnando a favor

²⁹⁸ En este sentido se pronunció recientemente en la Universidad von Humboldt de Berlín el Comisario europeo António VITORINO: "The Convention as a model for the European Constitutionalisation", *Forum Constitutionis Europaeae* 6/01, 14 de junio de 2000 (<http://www.whi-berlin.de/vitorino.htm>); en el mismo sentido, también el Comité de Asuntos Europeos del Bundestag alemán: debe convocarse una Convención según el modelo que elaboró la Carta de Derecho fundamentales con el fin de realizar propuestas sobre la reforma de la Unión Europea. "La legitimación democrática y la transparencia de la Unión Europea debe incrementarse y asegurarse. La elaboración del Tratado de Niza ha mostrado que el método actual de Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados ha llegado a su límite" (*Heute im Bundestag*, 4 de abril de 2001). Véase asimismo Jo LEINEN y Justus SCHÖNLAU: "Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas", *Integration*, 1/01 (enero 2001), pp. 26-33; Wolfgang DIX: "Grundrechtecharta und Konvent – auf neuen Wegen zur Reform der EU?", *Integration*, 1/01 (enero 2001), pp. 34-41; Jim CLOOS: "Nice, une étape obligée", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 444, janvier 2001, pp. 5-10.

de un cambio de modelo²⁹⁹, tras la conclusión del Tratado de Niza proclamó la necesidad de un cambio de procedimiento³⁰⁰.

En cualquier caso, y pese a las propuestas alemana e italiana a favor de una no-definición del método, la propia Declaración relativa al futuro de la Unión acuerda que "se convoque una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en 2004, para tratar las cuestiones antes mencionadas con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados".

De este modo, si bien parece que habrá irremediabilmente otra Conferencia Intergubernamental (y la seguirá habiendo mientras no se reforme el artículo 48 del Tratado UE), ésta deberá ir precedida de un amplio debate público a nivel nacional europeo sin precedentes en la historia de las Conferencias Intergubernamentales, debate al que algunos quieren atribuir naturaleza de constituyente³⁰¹. Esto no se contradice con

²⁹⁹ En su "Resolución sobre el Tratado de Amsterdam" (doc. A4-0347/1997, de 19 de noviembre de 1997) señaló que "Considerando que la última Conferencia Intergubernamental ha mostrado los límites del método de la negociación diplomática y que el Parlamento Europeo, debido al constructivo papel que ha desempeñado durante la revisión de los Tratados y a su función de representante legítimo de los ciudadanos europeos, deberá reivindicar una función mucho más decisiva en las futuras modificaciones del Tratado".

³⁰⁰ "El Parlamento Europeo considera que el Consejo Europeo de Niza demuestra que el método tradicional de la CIG es inadecuado; opina, por consiguiente, que es esencial desarrollar la agenda "post-Niza"; considera que, a este fin, debería convocarse una convención similar a la que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales, en la que participen representantes tanto de los países candidatos a la adhesión como de los Estados miembros de la Unión y en la que ninguna parte tenga derecho de veto, y que, tras un amplio debate público, elabore un proyecto de reforma, simplificación y reorganización de los Tratados en un documento único, claro y conciso ('Constitución)': Documento B5-0938, 0939 y 0942/2000, de 14 de diciembre de 2000. Igualmente, en la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea (doc. A5-0168/2001, de 5 de mayo de 2000), "opina que la preparación y las negociaciones del Tratado de Niza, como ya ocurrió anteriormente con el Tratado de Amsterdam, pusieron de manifiesto el agotamiento del método puramente intergubernamental para la revisión de los Tratados, como implícitamente acabaron por reconocer los Gobiernos al aprobar la Declaración 23 (aneja al Acta final del Tratado)" y "exige que la convocatoria de una nueva CIG se asiente en un proceso radicalmente distinto, transparente y abierto a la participación del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de la Comisión, en el que puedan participar los ciudadanos de los Estados miembros y de los países candidatos, tal como se indica en la Declaración 23, y que abra un ciclo constituyente".

³⁰¹ Véase, a modo de ejemplo, António VITORINO: "The Convention as a model for European constitutionalisation", *Forum Constitutionis Europaeae*, 6/01, 14 de junio de 2001; Ingolf PERNICE: "Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren: Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza", *Integration* 2/01, pp. 194-197; Heinrich SCHNEIDER: "Der Post-Nizza Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen

la idea de la Convención, que podría preceder a la Conferencia Intergubernamental con el fin de presentar propuestas concretas.

3.2. El contenido del debate y futura reforma de los Tratados

La "Declaración relativa al futuro de la Unión" establece que el proceso de debate arriba mencionado "deberá abordar, en particular, las siguientes cuestiones:

- *la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad*
- *el estatuto de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia;*
- *la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado;*
- *la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea".*

Se trata de cuatro cuestiones dignas por sí solas de ser objeto de un estudio en profundidad, al que aquí sin embargo no nos podemos dedicar. A continuación se realizará, por tanto, únicamente un breve análisis de la razón de ser de la inclusión de estas materias en la agenda de trabajo comunitaria, así como de las perspectivas de futuro que puedan apuntarse ya en la actualidad.

3.2.1. Separación de competencias

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, basándose en el principio de atribución de competencias y respondiendo a su naturaleza –no debemos olvidarlo- de organización internacional, se han caracterizado siempre por no contener un catálogo expreso de competencias. La atribución de competencias por parte de los Estados miembros al nivel comunitario ha tenido lugar, la mayoría de las veces, expresamente a través de la inclusión de nuevas políticas en el texto del Tratado, pero también de manera implícita a través de una muy amplia jurisprudencia del Tribunal de

Justicia de las Comunidades Europeas y de un uso muchas veces abusivo del artículo 308 (antiguo 235) del Tratado CE. La creciente inseguridad sobre el "quién hace qué"³⁰² ha afectado, sobre todo, a los niveles regionales, que han visto cómo las competencias que tenían asumidas conforme a las normas constitucionales nacionales pasaban a ser ejercidas en el nivel comunitario.

La inclusión de un catálogo de competencias en los Tratados había sido siempre una reivindicación, sobre todo, de los *Länder* alemanes, reivindicación que durante la reciente Conferencia Intergubernamental ejercieron hasta el chantaje: bajo amenaza de no ratificar el Tratado de Niza en el *Bundesrat*, los *Länder* exigieron a los representantes federales que incluyeran la cuestión en la agenda europea³⁰³.

Durante el debate político abierto paralelamente al tranquilo discurso de la Conferencia Intergubernamental, muchas fueron las intervenciones a favor de dicho catálogo de competencias; según algunos, este catálogo, junto con la Carta de Derechos fundamentales, sería el germen de una futura Constitución europea³⁰⁴.

Así, Joschka Fischer, en su tantas veces citado discurso ante la Universidad von Humboldt de Berlín, declaraba que "la división de soberanía entre la Federación y los Estados presupone un tratado constitucional, que establezca qué debe regularse a nivel europeo y qué a nivel nacional"³⁰⁵. En el mismo sentido contestaron Jacques Chirac³⁰⁶,

Prozess: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?", *Integration* 2/01, pp. 208-221.

³⁰² Las exigencias en torno a una división clara de competencias van unidas casi siempre a la exigencia por una mayor transparencia y simplificación de los Tratados: dicho catálogo –que supondría una clara naturaleza federal– ayudaría a los ciudadanos a saber "quién hace qué", quién es responsable en cada una de las materias (Jacques Delors, discurso pronunciado ante Europarternaires, París, 13 de enero de 2000: <http://www.notre-europe.asso.fr/DiscoursI00.pdf>).

³⁰³ Véase al respecto el Primer Ministro de Nordrhein-Westfalen, Wolfgang CLEMENT: "Europa gestalten - nicht verwalten: Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza", *Forum Constitutionis Europaeae*, 3/01, 12 febrero 2001 (www.whi-berlin.de/clement.htm).

³⁰⁴ Ingolf PERNICE: "Kompetenzabgrenzung im europäischen Verfassungsverbund", *Juristen Zeitung*, 2000, p. 866-876; también en *Forum Constitutionis Europaeae-Spezial* 4/2000, 6 de julio de 2000.

³⁰⁵ Joschka FISCHER: "Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", *Forum Constitutionis Europaeae Special* 2/00, 12 de mayo de 2000 (www.whi-berlin.de/fischer.htm). Al respecto encontró el apoyo de partidos antagonistas, como la CDU (Wolfgang Schäuble: "Europa vor der Krise?", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de 8 de junio de 2000, p. 10).

Guy Verhofstadt³⁰⁷ o incluso Tony Blair³⁰⁸. Gerhard Schröder, en una reciente declaración de principios del Partido Socialdemócrata alemán³⁰⁹, señala que la delimitación de competencias existente, poco transparente y clara, necesita una reforma, y se congratula de que Alemania haya logrado incluir en la agenda la cuestión para su debate hasta el 2004³¹⁰.

³⁰⁶ En su intervención ante el Bundestag alemán, establece como prioridad, junto con el reforzamiento de la democracia, aclarar el reparto de competencias entre los distintos niveles, sin que por ello reconozca la necesidad de establecerlo por escrito ("Notre Europe" – discurso de Jacques Chirac ante el Bundestag alemán, 27 de junio de 2000, *cit.*

³⁰⁷ "Las exigencias en materia de transparencia requieren una reglamentación del reparto de competencias, una 'Kompetenzabgrenzung'. Cada nivel –la Unión, los Estados miembros, las regiones y las entidades federadas- deben saber cuáles son sus atribuciones. En esta materia conviene llegar a acuerdos claros y transparentes, cortando con aquellas opiniones según las cuales Europa trabaja constantemente en la erosión de las competencias y se atribuye las competencias que sería mejor que permanecieran a otro nivel": "Une vision d'Europe", discurso pronunciado por Guy Verhofstadt, Primer ministro belga, ante el EPC ("European Policy Centre").

³⁰⁸ Tony Blair aboga por un documento de naturaleza política, no jurídica, donde se recoja una serie de principios en base a los cuales "deberíamos decidir qué debe hacerse a nivel europeo y qué a nivel nacional, una especie de 'Carta de competencias'". Esto permitiría a los Estados a definir claramente las competencias a nivel nacional (Tony Blair: 'Europe's political future', Discurso pronunciado ante la Bolsa polaca en Varsovia, el 6 de octubre de 2000 (<http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?4913>)).

³⁰⁹ "Leitantrag: Verantwortung für Europa" ("Ponencia: Responsabilidad por Europa"), documento para el Congreso del SPD del 19 al 23 de noviembre de 2001 (http://www.spd.de/politik/veranstaltungen/bundesparteitag/verantwortungfuereuropa_es.htm).

³¹⁰ "La delimitación de responsabilidades entre la Unión Europea y sus Estados miembros que se ha ido desarrollando a lo largo de la historia ya no corresponde a los retos del siglo XXI. Los Estados miembros –y, en Alemania, también los Länder y los municipios- han perdido, en el curso de este proceso histórico, capacidad de decisión política, aunque en muchos ámbitos puede ser mejor tomar decisiones concretas a su nivel. [...] El modelo actual de delimitación de responsabilidades carece de la transparencia y claridad necesarias. Por ello, a menudo no es posible saber qué instancia política es responsable respecto de decisiones que influyen directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos. Como consecuencia de ello, queda en entredicho la legitimidad de la acción política a escala europea. [...] Debe quedar claro para los ciudadanos quién es responsable de cada acción política. [...] Así, el SPD pide, en el respeto de los principios fundamentales de proximidad de los ciudadanos y de solidaridad entre los Estados miembros, que se delimiten las responsabilidades políticas de la UE y de los Estados miembros mediante un claro reparto de competencias que sea comprensible. El derecho de transferir nuevas competencias a la UE debe permanecer en el seno de los Estados miembros. El reparto de competencias entre el Estado federal, los Estados federados y los municipios es y debe seguir siendo asunto de política interior; se tomen medidas para evitar toda transferencia subrepticia de competencias a la UE. Las competencias transversales, tales como las relativas al mercado interior o a la política de competencia, no deben vaciar de contenido las competencias de los Estados miembros; determinadas tareas, que pueden realizarse de mejor modo a nivel de los Estados miembros de acuerdo con el principio de subsidiariedad, se devuelvan al nivel nacional

Queda demostrado, por tanto, que la presión política de las regiones de determinados Estados miembros han llevado a incluir la cuestión de la distribución de competencias en el debate político, con el fin de proceder a la fijación de las atribuciones en varios niveles (comunitario, nacional, regional) en un modo "que respete el principio de subsidiariedad". La referencia al principio de subsidiariedad, así como el tono de algunas de las declaraciones aquí mostradas, parece apuntar a una clara voluntad de renacionalización de determinadas materias que ya son reguladas a nivel comunitario, en beneficio de los entes regionales. La propuesta de Schröder de renacionalizar las políticas agrícola y estructural, por otro lado, no debería verse de manera ingenua como un medio para otorgar más competencias a los *Länder*, sino que debe observarse desde el punto de vista económico de un Estado contribuyente neto al presupuesto comunitario: no en vano se trata de las dos políticas comunitarias más importantes desde el punto de vista presupuestario.

Las propuestas de algunos miembros de la comunidad científica han ido aún más lejos, de modo que, quizá marcados por cierta desconfianza hacia la supuesta imparcialidad del Tribunal de Justicia en la resolución de litigios relativos a la distribución de competencias, proponen la creación de un nuevo órgano encargado de dirimir dichas cuestiones y velar por el correcto cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones comunitarias. Dicho órgano, según las propuestas, podrá tener naturaleza jurisdiccional (estando compuesto por jueces de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros³¹¹) o bien naturaleza política: en este caso, las propuestas se dividen entre una segunda cámara o Senado, formado por parlamentarios nacionales (*vid. infra*) y órganos de carácter independiente³¹².

cuando ello no suponga ningún peligro para el mercado interior". A continuación, Gerhard Schröder exige que, a través de este proceso, se "renacionalicen" competencias tradicionalmente europeas como la política agrícola común o la política estructural.

³¹¹ Ésta es la propuesta de Udo di Fabio, que prevé un Tribunal Constitucional europeo, competente en materia de distribución de competencias y principio de subsidiariedad, al lado del Tribunal de Justicia formado por miembros de los Tribunales Constitucionales nacionales ("Die EU bräuchte einen Verfassungsgerichtshof", *Handesblatt*, 15 de junio de 2001).

³¹² En este sentido, Ingolf Pernice propone la creación de un "Comité de Subsidiariedad" (*Subsidiaritätsausschuss*), a imagen del procedimiento de arbitraje previsto en la Constitución belga, y formado por parlamentarios nacionales o regionales (Ingolf PERNICE: "Kompetenzabgrenzung im europäischen Verfassungsverbund", *Juristen Zeitung*, 2000, p. 866-876; también en *Forum Constitutionis Europaeae-Spezial* 4/2000, 6 de julio de 2000); Jürgen Schwarze, por su parte, propone un Comité de mediación (*Schlichtungs- oder*

En definitiva, si bien el debate se desarrollará sobre todo a nivel material (qué competencias corresponden a qué nivel) parece que la decisión formal inicial ya ha sido tomada: es preciso un catálogo expreso de competencias. Este hecho –materializado en la Declaración relativa al futuro de la Unión– separa la Unión aún más de una organización internacional clásica, desde el momento en que parece despedirse del funcional principio de atribución que ha regido la distribución de competencias en las Comunidades Europeas desde su nacimiento.

3.2.2. La Carta Europea de Derechos fundamentales

En el Consejo Europeo de Colonia del 3 y 4 de junio de 1999, los Jefes de Estado o de Gobierno se pusieron de acuerdo sobre la idea de que, en el actual estado de evolución de la Unión, era necesario establecer una Carta de derechos fundamentales con el fin de poner de manifiesto la importancia sobresaliente y el alcance de los mismos ante los ciudadanos de la Unión. Para ello se decidió reunir un órgano ad hoc, compuesto por representantes de distintos órganos³¹³.

Durante la elaboración de la Carta, sin embargo, gran parte del interés al respecto yacía en saber si se incluiría dentro de los Tratados, confiréndole vinculatoriedad y eficacia jurídica, o si se limitaría a ser una mera declaración política sin eficacia ante el Tribunal de Justicia. Pronto comenzó a entreverse que esta segunda opción sería la elegida, por la actitud contraria de varios Estados miembros (Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Holanda³¹⁴). Igualmente rechazaron la posibilidad (propuesta por el Parlamento Europeo como solución de compromiso) de incluir una referencia a la Carta en el artículo 6.2 del Tratado UE. Esta negativa provocó la paradoja de negar dicha referencia cuando tal artículo menciona el Convenio Europeo

Vermittlungsausschuss), con la misma finalidad (Jürgen SCHWARZE: "Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1995, pp. 1265-1269).

³¹³ Tras haberse diseñado en Colonia la configuración de este órgano competente, el Consejo Europeo de Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999 concretó la composición del mismo.

de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, cuya adhesión igualmente rechazó la CIG³¹⁵.

En la reunión informal del Consejo Europeo en Biarritz se optó definitivamente por "proclamar solemnemente" la Carta, dejando para el futuro la posibilidad de incorporarla a los Tratados. Así se hizo, por tanto, el 7 de diciembre de 2000 donde en el marco del Consejo Europeo de Niza la Carta fue "proclamada solemnemente" por el Parlamento, el Consejo y la Comisión³¹⁶, de modo que no se le dota de eficacia jurídica³¹⁷.

De este modo, se ha optado en Niza por aplazar la decisión sobre la inclusión de la Carta en el Tratado, y con ello sobre todo la atribución de fuerza jurídica a un documento que, para muchos, "debería encabezar la futura constitución, para que resulten claros los valores de referencia de la Unión Europea"³¹⁸.

3.2.3. Simplificación de los Tratados

En la actualidad, y antes de que entre en vigor el Tratado de Niza, los cuatro Tratados de base (Tratado CE, Tratado de la Unión Europea, Tratado CECA y Tratado

³¹⁴ Tal y como señala la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: "Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea", de 4 de mayo de 2001 (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro), doc. A5-0168/2001.

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ DO C 364/1, de 18 de diciembre de 2000.

³¹⁷ Sin embargo, la Carta ya se ha citado en varias ocasiones como vía de interpretación jurídica: así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español citó la Carta Europea de Derechos fundamentales en su sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000 (FJ n° 8); el Abogado General del Tribunal de Justicia Tizzano la citó igualmente en sus Conclusiones al asunto C-173/99, *BECTU vs. Secretary of State for Trade and Industry*, de 8 de febrero de 2001 (marginales 26 y siguientes), así como el Abogado General Alber en las Conclusiones al asunto C-340/99, *TNT Traco SpA contra Poste Italiane SpA*, de 1 de febrero de 2001 (marginal 94). Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia, en su sentencia de 20 de febrero de 2001 en el asunto T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke AG contra la Comisión Europea*, rechazó la aplicación de la Carta, si bien únicamente "ratione temporis". Por su parte, la Comisión, en una Comunicación de 6 de marzo de 2001, se ha comprometido a aplicar y respetar la Carta en sus actuaciones.

Euratom) contienen más de 700 artículos. A ello se añaden 38 Protocolos anejos a dichos Tratados de base, sin contar las disposiciones de los diferentes Tratados de adhesión. Todo ello conduce a la confusión y falta de transparencia de que se acusa, con justicia, al Derecho comunitario³¹⁹.

El Tratado de Amsterdam procuró introducir una cierta reorganización y simplificación de los Tratados, sobre todo a través de la eliminación de disposiciones obsoletas o reiterativas, y a través de una remuneración de todo el articulado que eliminara las combinaciones de números y letras provocadas por las múltiples reformas³²⁰. Sin embargo, dichas modificaciones fueron realmente modestas en comparación con lo que se esperaba de esta acción³²¹. Los Tratados continuaban teniendo una complicada estructura (introducida sobre todo a través del Tratado de la Unión Europea, que produjo la arquitectura en pilares de la Unión Europea), difícilmente comprensible para el ciudadano. Por todo ello, tras el Tratado de Amsterdam continuaba siendo necesaria la anhelada simplificación de los Tratados, por lo que surgieron voces a favor de que la entonces futura Conferencia Intergubernamental se ocupara definitivamente de ello. En este sentido se pronunció, por ejemplo, el "Informe de Sabios" convocado por la propia Comisión³²²: según los

³¹⁸ "Leitantrag: Verantwortung für Europa" ("Ponencia: Responsabilidad por Europa"), documento para el Congreso del SPD del 19 al 23 de noviembre de 2001.

³¹⁹ Václav Havel exigió en una entrevista conjunta con Jacques Delors que Europa no se divida en un pequeño grupo de especialistas comunitarios y la gran masa de "analfabetos" comunitarios, para lo que propone que Europa se dote de un texto claro y sencillo (una Constitución) donde se exponga cómo funciona la Unión Europea y quién es competente para cada cuestión: "Gebt Europa eine Verfassung", *Die Zeit*, 1 de febrero de 2001, p. 3.

³²⁰ Además, se elaboraron versiones consolidadas de los Tratados más importantes, el Tratado de la Unión Europea (UE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (UE), aunque a título meramente ilustrativo y sin conferirles valor jurídico. Aunque es cierto que contribuyeron al objetivo de simplificación de los Tratados, estas operaciones, no obstante, no pudieron evitar que los Tratados asocien disposiciones de carácter fundamental a otras de carácter técnico, de importancia a veces muy desigual, ni que las disposiciones esenciales estén diseminadas por los diferentes Tratados: Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados", COM (2000) 34, 26 de enero de 2000.

³²¹ Aparte de que el nuevo Tratado de Niza incluye de nuevo combinaciones de números y letras, en la medida en que ha incluido nuevos artículos.

³²² Von WEIZSÄCKER, Richard; DEHAENE, Jean-Luc; SIMON, David: "Las implicaciones institucionales de la ampliación", Informe de la Comisión Europea. En el mismo sentido, "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", Dictamen de la Comisión en

autores, "deben introducirse cambios significativos en el modo en que en el futuro puedan modificarse los textos que actualmente se presentan en forma de tratado. Este cambio debe basarse en una distinción del carácter de las disposiciones recogidas en los actuales Tratados". Por ello propone que los textos de los Tratados actuales se dividan en dos partes:

- la parte fundamental del Tratado incluiría únicamente los objetivos, principios y orientaciones generales, los derechos del ciudadano y el marco institucional. Estas disposiciones sólo podrían modificarse, como hasta ahora, por unanimidad, mediante una Conferencia Intergubernamental y con la ratificación de cada Estado miembro. Es de suponer que dichas modificaciones serán infrecuentes;

- un texto (o textos) independiente del anterior, que recogería las demás disposiciones de los actuales Tratados, incluidas las relativas a políticas específicas. Estas disposiciones podrían modificarse por decisión del Consejo (que actuaría por mayoría "supercualificada" o por unanimidad, según el asunto de que se trate) y con el consentimiento del Parlamento Europeo (en su caso, por mayoría cualificada).

En consecuencia, la Comisión Europea solicitó al Centro Robert Schuman del Instituto Europeo Universitario de Florencia³²³ que le presentara un informe detallado sobre la reorganización de los Tratados de la Unión Europea. El Informe le fue presentado al Presidente de la Comisión el 15 de mayo de 2000³²⁴, proponiendo la elaboración de un "Tratado fundamental de la Unión Europea" que sustituyese el Tratado de la Unión Europea, manteniendo no obstante el contenido de las normas. El Tratado Fundamental incorporaría las disposiciones esenciales del Tratado de la Unión

virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados", COM (2000) 34, 26 de enero de 2000.

³²³ Este Centro ya había elaborado anteriormente, a petición del Parlamento Europeo, un documento de trabajo al respecto: véase Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios: "Quelle Charte constitutionnelle pour l'Union Européenne – Stratégies et options pour renforcer le caractère constitutionnel des Traités", Document de Travail, Série Politique, Poli 105 FR, 1999 (<http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>).

³²⁴ ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES: "A Basic Treaty for the European Union. A Study of the Reorganisation of the Treaties", *European University Institute*, Italia, Mayo 2000 (<http://www.iue.it/RSC/pdf/Report-Treaties.pdf>).

Europea y el Tratado de la Comunidad Europea³²⁵, esto es, las disposiciones relativas a los fundamentos de la Unión, los derechos fundamentales y la ciudadanía europea. Además, se adoptarían dos protocolos especiales que contuvieran la regulación del actual segundo y tercer pilar.

El Tratado fundamental de la Unión Europea propuesto por el Grupo contiene únicamente 95 artículos, demostrando así la viabilidad práctica de una reforma de estas características³²⁶.

En una segunda fase, el Grupo propone que se modifiquen las disposiciones relativas a la reforma de los Tratados, de forma que únicamente se mantuviese el procedimiento actual para las disposiciones de carácter fundamental (de carácter más estable, siendo por tanto la necesidad de su reforma menos frecuente) contenidas en dicho Tratado fundamental, flexibilizándolo para aquellas materias más técnicas o de simple aplicación del derecho³²⁷. Con ello se evitaría que, en una Europa de 27 Estados, cada reforma del Derecho primario a través de la unanimidad y la ratificación por los parlamentos de cada uno de los Estados miembros conduzca a la parálisis total.

La respuesta de la Comisión al Informe sobre la reorganización de los Tratados, sin embargo, fue relativamente fría³²⁸: casi en el ecuador de la Conferencia Intergubernamental, la Comisión es consciente de que es imposible iniciar las negociaciones al respecto en la misma. De este modo, la Comisión aprueba el informe y "considera que, en líneas generales, el trabajo técnico del Instituto Universitario de Florencia demuestra la viabilidad de la reorganización de los Tratados". Y, si bien "no parece realista que se pueda concluir este trabajo a lo largo del año 2000, la Comisión recomienda que se adopte una decisión de procedimiento en la Conferencia

³²⁵ El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea seguiría existiendo, sin las disposiciones transferidas al Tratado Fundamental.

³²⁶ "Basic Treaty of the European Union – Draft": <http://www.iue.it/RSC/pdf/Draft-Treaties.pdf>.

³²⁷ Esta propuesta se materializa en un Segundo informe del Grupo sobre la reorganización de los Tratados de la Unión Europea, entregado a la Comisión Europea el 31 de julio de 2000 ("Reforming the Treaties' Amendment Procedures", European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Italy, Julio 2000: http://www.iue.it/RSC/pdf/2ndrapport_UK.pdf).

³²⁸ Comunicación de la Comisión "Un Tratado fundamental para la Unión Europea", COM (2000) 434, de 12 de julio de 2000.

Intergubernamental de forma que los trabajos de refundición de los Tratados puedan iniciarse oportunamente, sin interferir con el proceso de ampliación en curso".

Ésta fue la raíz de la inclusión del presente extremo en la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, y a buen seguro los informes realizados por el Centro Rober Schuman³²⁹ serán la base de futuras propuestas.

3.2.4. Papel de los Parlamentos nacionales

La "función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea" es un tema que ya fue objeto de estudio y de regulación en el Tratado de Maastricht. Este Tratado incluía, efectivamente, una Declaración n° 13 aneja al Acta final "relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea"³³⁰. El Tratado de Amsterdam continuó con la misma tendencia, incluyendo esta vez un "Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea"³³¹.

³²⁹ No debe desconocerse, sin embargo, la existencia de otras propuestas, como la realizada por el Grupo de Investigación Bertelsmann, del Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP) de Munich, mayo de 2000 (<http://www.cap.uni-muenchen.de/download/grundvertrag.pdf>, también en inglés). Además, el Parlamento Europeo se pronunció ya a favor de la simplificación y reorganización de los Tratados en el "Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la constitucionalización de los Tratados", A5-0289/2000, de 12 de octubre de 2000 (ponente: Olivier Duhamel).

³³⁰ Según la cual "la Conferencia estima que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea. Para ello conviene intensificar el intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En ese contexto, los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas. La Conferencia considera asimismo importante que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones".

³³¹ El mencionado Protocolo hacía referencia, básicamente, al derecho de información de los Parlamentos nacionales sobre cuestiones comunitarias, así como al papel que debía atribuirsele a la Conferencia de Órganos Especializados en asuntos europeos (COSAC). Véase al respecto Francisco Javier MATÍA PORTILLA: *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999. Sobre el tema de la participación de los Parlamentos nacionales en la política comunitaria en general, además de la mencionada obra, véase a modo de ejemplo Ian LOVELAND: "Parliamentary Sovereignty and the European Community: The Unfinished Revolution?", en *Parliamentary Affairs*, Vol. 49, n° 4, octubre

Con ello, se hacía eco de un fenómeno que había ido caracterizando la estructura política nacional a lo largo de las últimas décadas, esto es, el vaciamiento de competencias y con ello de poder de control de los órganos parlamentarios nacionales a favor de las instituciones comunitarias: mientras que a nivel nacional es el Parlamento quien mantiene el poder legislativo, quien en definitiva tiene el más alto poder de decisión, o quien en última instancia controlará los actos del órgano ejecutivo, a nivel comunitario este poder se ve fuertemente disminuido, por dos razones consecutivas: en primer lugar, un gran número de competencias dejan de ser objeto de decisión en sede nacional para pasar a instancias supranacionales, donde la institución con mayor peso legislativo es el Consejo; en segundo lugar, la estructura institucional comunitaria impide que el órgano elegido directamente por los pueblos de los Estados miembros, el Parlamento Europeo, pueda reproducir las clásicas competencias de legislación y de control que sus homólogos nacionales han poseído prácticamente desde su nacimiento.

Aunque quizá la solución más lógica habría sido dotar al Parlamento Europeo de auténticos poderes legislativos y de control político, los representantes nacionales parecen haber optado por una solución más complicada, menos "europeísta" si cabe la expresión y más en defensa de la identidad y poder nacional: evitar las acusaciones de "déficit democrático" al involucrar a los Parlamentos nacionales en la toma de decisiones comunitarias. Ése parece ser el sentido que debe darse a este extremo del debate sobre el futuro de la Unión Europea.

La interesante tendencia general al respecto puede entreverse en gran medida de las propuestas de futuro realizadas por un gran número de altos representantes nacionales, que al proponer un sistema bicameral para la Unión Europea³³² prevén la participación de parlamentarios nacionales en el entramado institucional comunitario.

1996, pp. 517-533; Philip NORTON: *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, 1996; Karlheinz NEUNREITHER: "The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments", *Government and Opposition*, vol. 29 (3), 1994.

³³² Sobre el bicameralismo en la Unión Europea, véase Daniel HOEFFEL: "Rapport d'Information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union Européenne sur une deuxième Chambre européenne", *Sénat*, n° 381, 13 de junio de 2001 (<http://www.senat.fr/rap/r00-381/r00-381.html>), así como el Dossier "Un Sénat Européen?" elaborado por el Senado francés (http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat_europeen.html).

El primero³³³ en iniciar esta serie de propuestas fue Joschka Fischer³³⁴: para el ministro de Asuntos Exteriores alemán, el futuro del parlamentarismo europeo pasa por una doble representación de la Europa de los pueblos y la Europa de los Estados-nación, de modo que una primera Cámara (la que actualmente es el Parlamento Europeo) estaría compuesta por parlamentarios nacionales, y una segunda cámara estaría compuesta, bien por senadores elegidos directamente, bien –siguiendo el modelo del Bundesrat– por representantes de los gobiernos de los Estados miembros.

Ciertamente, Joschka Fischer no debió meditar excesivamente la cuestión institucional al realizar esta propuesta, donde elimina todo avance realizado desde que en 1979 el Parlamento Europeo fuese elegido por primera vez por sufragio directo. Más tarde, en posteriores intervenciones, matizó su postura, de modo que proponía añadir a la primera cámara (que sería el Parlamento Europeo tal y como lo conocemos hoy) una segunda cámara compuesta por parlamentarios nacionales, que sería garante del principio de subsidiariedad³³⁵.

Los neogaullistas Juppé y Toubon preveían, en su proyecto de Constitución europea, igualmente una "Cámara de las naciones" formada por diputados nacionales³³⁶.

³³³ Hacemos referencia al último debate abierto a lo largo de la reciente Conferencia Intergubernamental; ya antes, otros políticos habían propuesto la creación de una segunda cámara de representación nacional, como Jacques Chirac o François Mitterand en 1990, o Leon Brittan en 1994, que propugnaba la creación de un Comité de parlamentos destinado a vigilar el respeto al principio de subsidiariedad, o más recientemente Vaclav Havel, en un discurso ante el Senado francés: Daniel HOEFFEL: "Rapport d'Information...", *loc. cit.*

³³⁴ Joschka FISCHER: "Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", *Forum Constitutionis Europaeae Special 2/00*, 12 de mayo de 2000 (www.whi-berlin.de/fischer.htm).

³³⁵ En este sentido, por ejemplo, en su discurso ante el Parlamento belga el 14 de noviembre de 2000: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r001114f.pdf>.

³³⁶ "EUROPE : le projet de Constitution Juppé-Toubon", *Le Figaro*, 16 de junio de 2000: "Se trata de evitar que los parlamentos nacionales se vean desconectados del proceso de elaboración de la ley europea y del Derecho comunitario. Corresponde en cierto modo a la filosofía del Bundesrat alemán o del Senado francés, o incluso del Senado estadounidense. Está "chambre des nations" es la garante del principio de subsidiariedad- Puede decir: 'atención, la Unión está tratando un tema que afecta a los Estados-nación'. En esos casos, el Tribunal de Justicia emite un dictamen, pero la decisión última la posee la Cámara de las naciones. Esta Cámara actúa igualmente cuando un Estado, en defensa de sus intereses vitales, reclama la incitación de un 'procedimiento de salvaguardia', o dicho de otro modo la suspensión provisional de una medida contraria a sus orientaciones fundamentales. Sin que por ello se debilite el Derecho comunitario, este país podrá solicitar asimismo una nueva negociación".

Posteriormente fue el primer ministro británico, Tony Blair, en su discurso más europeísta hasta el momento, quien se pronunció a favor de una segunda cámara compuesta por representantes de los parlamentos nacionales³³⁷. Por último, Lionel Jospin, primer ministro francés, propuso recientemente, con el fin de que "los parlamentos nacionales estén mejor asociados a la construcción europea", confiar a una conferencia permanente de parlamentos, o "Congreso" un auténtico papel político a través del control del principio de subsidiariedad³³⁸.

Todas estas manifestaciones a favor de la inclusión de una segunda cámara formada por parlamentarios nacionales³³⁹ son vistas lógicamente con desconfianza por el Parlamento Europeo³⁴⁰, que teme así la entrada en un "caballo de Troya" de una renacionalización de las tareas parlamentarias³⁴¹. La multiplicación de órganos a nivel comunitario conduciría, además, a una complejidad y ralentización del proceso de toma

³³⁷ Tony BLAIR: "Europe's political future", Discurso pronunciado ante la Bolsa polaca en Varsovia, el 6 de octubre de 2000 (<http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?4913>).

³³⁸ Lionel JOSPIN: "L'avenir de l'Europe", *Le Monde*, 28 de junio de 2001: "este Congreso podría realizar un papel en la evolución de las normas de la Unión. A excepción de las normas de naturaleza 'constitucional', para las que se mantendría en vigor el actual procedimiento de ratificación, las modificaciones realizadas en los Tratados sobre reglas de carácter técnico relativas a políticas comunes podrían seguir, gracias a este "Congreso", un procedimiento de ratificación simplificado. Esta fórmula reemplazaría, en la Europa de mañana, a la treintena de autorizaciones de ratificación que serán necesarias en caso contrario".

³³⁹ Hay otras opiniones a favor de esta cuestión, como la expresada por Daniel Cohn-Bendit en una Conferencia pronunciada en Groningue (Holanda) el 3 de noviembre de 2001, o por Chris Patten (*Revue Commentaire*, n° 92, hiver 2000-2001), o por último Pier Ferdinando Casini, recién elegido Presidente de la Cámara de Diputados italiana, el 31 de mayo de 2000 (véase el Dossier "Un Sénat Européen?" elaborado por el Senado francés (http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat_europeen.html)). Existen no obstante también algunas opiniones de peso en contra: así, Jacques Delors, en una audición ante la Asamblea nacional francesa, declaró que, si bien considera necesario involucrar más a los Parlamentos nacionales en la elaboración de normas comunitarias, no cree necesario crear una nueva cámara que no haría sino complicar más aún el ya muy alambicado sistema institucional comunitario: *Assemblée Nationale – Délégation pour l'Union Européenne, Compte-rendu n° 149*; 19 de junio de 2001 (<http://www.assemblee-nationale.fr/europe/c-rendus/c0149.asp>).

³⁴⁰ *Bulletin Quotidien Europe*, n° 7375, de 4 y 5 de enero de 1999.

³⁴¹ Resulta cuanto menos curioso que el único europarlamentario que hasta ahora se ha pronunciado a favor de "perfeccionar el control de los Consejos por los Parlamentos nacionales" haya sido Georges Berthu (Grupo de Independientes por la Europa de las Naciones, actualmente desde 2000 no inscrito, miembro del Mouvement pour la France), siempre contrario por otro lado a cualquier avance en la integración supranacional: voto particular al Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre el proceso decisorio del

de decisiones; por otra parte, la transformación del Consejo en una segunda Cámara – como ha propuesto Gerhard Schröder³⁴²–, que sería la única opción coherente con un sistema federal siguiendo el modelo alemán, es actualmente "política-ficción", pues difícilmente los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, que se sientan en el Consejo y que son los únicos competentes para la reforma de los Tratados, aceptarán ver relegado su papel al de un mero co-legislador, más aún si ve sus competencias limitadas a velar por la correcta aplicación del principio de subsidiariedad.

En definitiva –y aparte de la propuesta de los socialdemócratas alemanes, que pese a ser inviable sería la única coherente con un auténtico proceso de reforma de la Unión hacia una federación– en nuestra opinión se debe desconfiar de las propuestas a favor de la inclusión de parlamentarios nacionales en el sistema institucional europeo: debería, por el contrario, reforzarse las vías de control a nivel nacional por parte de dichos Parlamentos sobre sus representantes en el Consejo, así como atribuir al Parlamento Europeo un auténtico poder de control parlamentario sobre el poder ejecutivo³⁴³.

3.3. De la Conferencia Intergubernamental a la "Constitución Europea"

Aunque no es el propósito de este trabajo enfrentarse a la cuestión de la necesidad y posibilidad de una Constitución a nivel europeo, la coherencia del trabajo exige una cierta aproximación al actual debate también en relación a este extremo.

Es indudable que "algo se mueve" en Europa: si bien –como ya se ha señalado en algunos puntos de este trabajo– la idea de una Constitución para Europa no es nueva,

Consejo en la Europa ampliada, doc. A4-0049/99, de 28 de enero de 1999 (Informe Bourlanges).

³⁴² "Leitantrag: Verantwortung für Europa" ("Ponencia: Responsabilidad por Europa"), documento para el Congreso del SPD del 19 al 23 de noviembre de 2001 (http://www.spd.de/politik/veranstaltungen/bundesparteitag/verantwortungfuereuropa_es.htm).

³⁴³ En el mismo sentido, en parte, Richard CORBETT: "An EU Senate is superfluous", Centre for European Reform Bulletin, Issue 17, April-May 2001 (http://www.cer.org.uk/articles/issue17_corbett.html).

se ha intentado mostrar en este capítulo que dicha discusión ha retornado con fuerza, con nuevos argumentos y sobre todo con nuevos protagonistas. No puede negarse la relevancia del hecho de que personalidades con alta responsabilidad política (primeros ministros, ministros de Asuntos Exteriores) hablen por primera vez de la Constitución Europea no como un "futurum" irrealizable e idealista, sino como una posibilidad concreta.

El debate iniciado en torno a la idea de una Constitución europea ha encontrado su reflejo en el Tratado, como se ha visto, en la "Declaración relativa al futuro de la Unión Europea". Algunos de los contenidos a tratar en la futura reforma de los Tratados forman parte del contenido esencial clásico de una Constitución: fundamentalmente, los derechos fundamentales de los ciudadanos y la división de competencias entre los poderes (en sentido horizontal y vertical). Ahora bien, a lo largo del debate el término "Constitución" ha sido utilizado de forma confusa: muy pocos hacen con él referencia a una Constitución en sentido clásico³⁴⁴, y otros prefieren el término de "Tratado constitucional". Este último término, utilizado por Joschka Fischer, pretende expresar una naturaleza mixta, de modo que el contenido corresponde a una Constitución, pero el método de elaboración es más cercano a un Tratado internacional, donde los Estados miembros continuarán siendo los "señores del Tratado"³⁴⁵. Lo mismo se puede decir de los partidarios de una "federación de Estados-nación"³⁴⁶.

³⁴⁴ Algunos rechazan dicha utilización, por considerarla anacrónica y por no adaptarse a los retos de la globalización, reclamando un uso "post-nacional" y flexible del término: Ingolf PERNICE: "Europäisches und nationales Verfassungsrecht", Bericht, *VVDStRL*, 2000; otros, como en el caso de la propuesta de Constitución de Alain Juppé y Jacques Toubon, hablan de "Constitución" en un sentido "más simbólico que jurídico": "tradicionalmente, una Constitución se basa sobre un pueblo y una soberanía, un Estado, lo que no es aquí el caso. Si hemos mantenido el término, es porque traduce la voluntad de seguir adelante, no solamente con el fin de constituir espacios únicos, llevar a cabo políticas comunes y aumentar la cooperación, sino para crear un poder político, una organización política y dar a los ciudadanos un sentimiento más fuerte de la utilidad de Europa" ("Une projet de Constitution pour l'Europe", *Le Figaro*, 16 de junio de 2000).

³⁴⁵ En el mismo sentido, el magistrado del Tribunal Constitucional alemán Udo di Fabio ("Karlsruhe redet bei EU-Verfassung mit", *Handelsblatt*, 15 de junio de 2001).

³⁴⁶ Véase, por ejemplo, el caso de Jacques Chirac o de Lionel Jospin. El primero, sin embargo, en su discurso ante el Bundestag ("Notre Europe"), plantea la posibilidad de una consulta popular sobre el texto de la Constitución, lo que rompería completamente con los esquemas de un Tratado internacional y pasaría al ámbito de una Constitución en sentido clásico.

Sin embargo, estas propuestas se apartan de una auténtica Constitución en un aspecto fundamental, dejando aparte la problemática cuestión de si una Constitución sólo puede tener lugar en el marco de un Estado y de un pueblo³⁴⁷ (no hay lugar aquí para intentar definir el Estado y menos aún el pueblo, y si no podrían hablarse de Constitución fuera de este marco³⁴⁸). Se trata, en definitiva, del sujeto competente para la elaboración de la Constitución, del sujeto del poder constituyente. En la medida en que los Gobiernos se mantengan como "señores del Tratado" y la Conferencia Intergubernamental sea el único medio de reformar los Tratados, éstos seguirán siendo Tratados internacionales, independientemente del contenido que posean.

Es precisamente por ello que las propuestas dirigidas a establecer una Convención que elabore la reforma de los Tratados podrían introducir un nuevo elemento de juicio a favor de una auténtica Constitución: dependería, no obstante, de la vinculatoriedad de las propuestas de dicha Convención y sobre todo de su composición, hasta qué punto la ciudadanía podría expresar su voluntad a través de ella³⁴⁹.

En cualquier caso, debe celebrarse el hecho de que se haya roto el tabú que parecía rodear a la cuestión de la Constitución europea en los medios políticos. Si la Unión Europea está llamada a ejercer un papel cada vez más determinante tanto hacia fuera (en sus relaciones con terceros Estados y otras organizaciones internacionales) como hacia dentro (en sus relaciones con los ciudadanos), es necesario que esta

³⁴⁷ Como señalan, entre otros, Paul Kirchhof o Dieter Grimm (ex-magistrados del Tribunal Constitucional alemán): Dieter GRIMM: "Braucht Europa eine Verfassung?", *Juristen Zeitung*, 1995, pp. 581-589 (también en inglés: "Does Europe Need a Constitution?", *European Law Journal* 282, 1995).

³⁴⁸ Puede verse, sin embargo, el intento de Ulrich K. Preuß de fundamentar el principio democrático más allá de las fronteras estatales en Ulrich K. PREUSS: "Auf der Suche nach Europas Verfassung", *Transit* 17/1999 (<http://www.univie.ac.at/iwm/htm/t-17t-2.htm>), en contra, el comentario al respecto de Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: "Kommentar zur Ulrich K. Preuß, Auf der Suche nach Europas Verfassung", *Transit* 17/1999 (<http://www.univie.ac.at/iwm/htm/t-17t-2a.htm>).

³⁴⁹ Algunos autores, como Udo di Fabio, rechazan la idea de que la Convención elabore propuestas de carácter vinculante, pues ello significaría por parte de los Estados miembros "renunciar a la competencia sobre la competencia" (*Kompetenz-Kompetenz*) ("Karlsruhe redet bei EU-Verfassung mit", *Handelsblatt*, 15 de junio de 2001).

evolución se desarrolle en el respeto de las más esenciales normas democráticas a través de una Constitución³⁵⁰.

³⁵⁰ En este sentido, recientemente Jürgen Habermas: "Warum braucht Europa eine Verfassung?", Die Zeit 27/2001, de 28 de junio de 2001.

CONCLUSIONES

Como se ha puesto de relieve en varias ocasiones a lo largo del presente trabajo, la Conferencia Intergubernamental abierta el 14 de febrero de 2000 y concluida el 11 de diciembre del mismo año tenía como misión fundamental adaptar las instituciones y el método de toma de decisiones en el seno de las mismas a la ampliación a los países de Europa Central y Oriental. En palabras de la propia Comisión, se trataba de "adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito". El Tratado de Niza, resultante de la Conferencia Intergubernamental y firmado el 26 de febrero de este año, responde sólo parcialmente a las expectativas creadas.

Mediante el presente trabajo se ha pretendido mostrar, de modo exhaustivo, el contexto histórico y político en el que se desarrolló esta Conferencia Intergubernamental, cuáles eran las esperanzas puestas en torno a dicha Conferencia, y en qué medida los resultados obtenidos responden parcial o totalmente, o no responden en absoluto, a lo que de ella se esperaba.

En general, y sin pretender excluir otras posibles conclusiones, el resultado de la presente investigación se puede concentrar en las siguientes ideas:

1. La agenda de la Conferencia Intergubernamental

Como viene siendo habitual, los Gobiernos de los Estados miembros han sido bastante conservadores a la hora de establecer la agenda de la Conferencia Intergubernamental que debía traer la solución definitiva de los problemas institucionales o procedimentales que acarrearán las Comunidades prácticamente desde su nacimiento. Tras una Conferencia Intergubernamental que, si se considera desde el estricto punto de vista institucional, puede considerarse "desastrosa", y que desembocó en el Tratado de Amsterdam, triunfaron en un principio aquellos que propugnaban una agenda limitada exclusivamente a las cuestiones no resueltas en Amsterdam (los llamados "flecós", "left-overs" o el "triángulo" de Amsterdam: composición de la Comisión, reponderación de votos en el seno del Consejo y paso a la mayoría cualificada), frente a los que querían una agenda mucho más "integracionista", a través de una cuasi-constitucionalización de los Tratados. Si bien en el ecuador de la

Conferencia Intergubernamental se añadieron otras cuestiones a la agenda (entre las que cabe destacar el mecanismo de las cooperaciones reforzadas), quedaron en el tintero algunas cuestiones pendientes durante años, como la simplificación de los Tratados o la jerarquía de las normas.

Resulta difícil valorar, a la vista de los resultados de la Conferencia Intergubernamental, si una decisión más generosa sobre el contenido de la agenda hubiese puesto en peligro el éxito de la empresa. Efectivamente, se ha llegado a un acuerdo sobre las cuestiones principales, pero como se ha demostrado en el presente trabajo no son éstas las que mayor tiempo y esfuerzos han ocupado a los negociantes, que han sido capaces asimismo de llegar a importantes acuerdos en otras materias colaterales. De nuevo se ha optado por la clásica táctica de la zanahoria, de modo que se relega para un futuro más o menos próximo la decisión "definitiva" sobre las cuestiones fundamentales para la vida en común de los socios europeos y, no debe olvidarse, de sus administrados, que ven impotentes cómo se toman decisiones fundamentales para sus intereses sin ser consultados y sin poder ejercer control alguno.

2. Comisión Europea

Entre una "Comisión-asamblea", reivindicada por los Estados pequeños, y una "Comisión-Colegio", formada por un número de miembros inferior al de los Estados miembros, la Conferencia Intergubernamental ha optado por la segunda, si bien a largo plazo y trasladando la decisión definitiva sobre el concreto número de miembros a un foro distinto y a un tiempo posterior: hasta que la Unión cuente con 27 Estados miembros, existirá un Comisario de cada Estado miembro. A partir de ese momento, el Consejo deberá fijar el número de miembros de la Comisión, junto con un sistema de rotación igualitaria para la elección de los mismos.

En este sentido, se puede decir que la Conferencia Intergubernamental ha sido incapaz de resolver esta cuestión, que es fundamental para el correcto funcionamiento de la institución supranacional por excelencia. Cabe destacar, no obstante, el efecto positivo que podrá tener en los Estados aún candidatos la posibilidad de nombrar un Comisario desde el mismo momento de su adhesión.

Por otro lado, la Conferencia Intergubernamental sí ha logrado responder a las expectativas con referencia al reforzamiento del papel del Presidente de la Comisión – necesario para encabezar una "Gran Comisión" con perspectivas de éxito-, así como de la responsabilidad de los Comisarios frente a su Presidente. No han prevalecido, por otra parte, las reivindicaciones del Parlamento a favor del establecimiento de la figura de la moción de confianza.

Más interesantes, sin duda, resultan las perspectivas a largo plazo planteadas por diversos políticos europeos sobre el papel a desempeñar por la Comisión en un futuro Gobierno, y en especial el pulso de poder entre los partidarios de reforzar la Comisión en este sentido y los partidarios de verla reducida a un mero aparato de ejecución de las decisiones políticas tomadas, de forma predominantemente intergubernamental, por el Consejo y/o por el Consejo Europeo.

3. Ponderación de votos

La cuestión de la reponderación de votos en el seno del Consejo, y con ella la del reequilibrio de poder entre los Estados miembros de la Unión Europea, es la que más atención recibió con diferencia en los medios de comunicación. En primer lugar, por su relevancia indudable y sus implicaciones políticas; en segundo lugar, porque fue el tema que se discutió en último lugar, dando lugar a una maratónica sesión de Consejo que esperamos pase a la Historia –no pasará si se convierte en costumbre y se supera continuamente el "record" de duración de las reuniones.

De las negociaciones al respecto resulta un complicado sistema de ponderación de votos que contiene la exigencia explícita de una triple mayoría: de votos, de Estados miembros y de población. El sistema aprobado ha sido objeto de numerosísimas críticas tanto en la prensa como en los partidos de la oposición de los Estados miembros e incluso en algunos Gobiernos: se le acusa de un alto grado de complejidad, de falta de transparencia, de lejanía del ciudadano –que no lo puede comprender- y de favorecer las posibilidades de bloqueo más que buscar las posibilidades de acuerdo.

Sin embargo, viendo las críticas vertidas al nuevo sistema, no puede sino surgir una duda: ¿acaso se diferencia entonces del sistema actual? Si bien el nuevo sistema, que deberá comenzar a aplicarse el 1 de enero de 2005, establece una triple mayoría

explícita, el actual sistema la establece de manera implícita, lo que lo hace aún menos transparente. No se caracteriza tampoco por su cercanía al ciudadano ni por su transparencia, y está igualmente más dirigido al bloqueo que a la búsqueda del acuerdo.

Quizá más digno de recuerdo que todas las cifras y porcentajes, una vez se apague el eco de las negociaciones, serán los múltiples frentes de batalla, alianzas y rupturas de alianzas que se han formado en esta Conferencia Intergubernamental: Alemania contra Francia, Holanda contra Bélgica, Estados grandes contra Estados pequeños, Estados miembros contra Estados candidatos... Son de destacar los intentos - en parte frustrados- por parte de Alemania de despuntar y descolgarse de Francia y del resto de los llamados Estados grandes. En cualquier caso, el eje franco-alemán, que dirige el motor europeo, parece necesitar una revisión a fondo.

En definitiva, puede concluirse que el resultado de las negociaciones respecto a esta concreta cuestión no es tan negativo como se desprende de la furiosa opinión pública: en primer lugar, hay un acuerdo, lo que es un avance respecto al Tratado de Amsterdam; en segundo lugar, el nuevo sistema no es mucho peor que el anterior: puede considerarse un paso atrás en el sentido de que no se ha avanzado hacia una mayor integración política cuando más necesidad había de hacerlo.

4. Mayoría cualificada

Junto con la reponderación de votos en el seno del Consejo, los resultados de las negociaciones en torno a la extensión del voto por mayoría cualificada fueron los más criticados de la Conferencia Intergubernamental por los medios de comunicación. En este caso, sin embargo, con plena justificación. Puede concluirse que en esta cuestión - como en otras- los resultados están muy por debajo de los objetivos fijados previamente por los Estados miembros. Este capítulo de las negociaciones ha estado protagonizado por una acérrima defensa de los intereses nacionales y la frecuente utilización del bloqueo para impedir que determinadas cuestiones, que algunos Estados parecen considerar aún "vitales para sus intereses", pasen a decidirse por mayoría cualificada antes de que, en una Unión de 27 Estados miembros, no haya manera de lograr la unanimidad. Así, el Reino Unido ha mantenido el bloqueo en materia de fiscalidad , España en materia de política estructural, Francia en materia de política comercial...

De este modo, pueden calificarse de magros los resultados obtenidos en este capítulo, a pesar de que se haya extendido la votación por mayoría cualificada en treinta y nueve bases jurídicas diferentes (bien a la entrada en vigor del Tratado, bien en un momento posterior), un número superior al resultante del Tratado de Amsterdam (siete materias), del Tratado de Maastricht (treinta y ocho) o del Acta Única Europea (veinticinco), y ello porque en el caso del Tratado de Niza el punto de partida era la necesidad de eliminar la unanimidad salvo en casos muy concretos.

A resultas de esta falta de voluntad política, los Estados miembros más propicios a la integración ejercieron una gran presión para introducir la cuestión de las cooperaciones reforzadas en el orden del día.

5. Sistema judicial

Si los resultados obtenidos en las cuestiones principales de la Conferencia Intergubernamental, aquellos para los que ésta había sido convocada en definitiva, no cumplen con las expectativas creadas, no puede decirse lo mismo de las reformas introducidas en el en la composición, funcionamiento y competencias del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, que abren el camino a la construcción de un sistema judicial de nueva planta y de estructura vertical cuasi-federal. El Tribunal de Primera Instancia se ve equiparado en algunas cuestiones al Tribunal de Justicia, al que ayuda así a soportar la carga de trabajo que éste sufre. A su vez, la posibilidad de crear Salas jurisdiccionales para determinados tipos de asuntos concretos permitirá a su vez descargar de trabajo al Tribunal de Primera Instancia.

Poco o ningún eco han recibido, por otro lado, algunas propuestas en el sentido de crear un órgano jurisdiccional propio para resolver litigios en relación con la aplicación del principio de subsidiariedad.

6. Otras instituciones y órganos

Entre las reformas del resto de las instituciones y órganos de la Unión con el fin de adaptarlos a la futura ampliación cabe destacar la del Parlamento Europeo: cuando aún estaba fresca la tinta del Tratado de Amsterdam, donde se imponía un límite de setecientos miembros del Parlamento Europeo con el fin de asegurar el correcto

funcionamiento de esta institución, el Tratado de Niza prevé en su articulado la aplicación de este límite a setecientos treinta y dos, siendo posible –dependiendo del ritmo de las adhesiones- que se supere tal número. Ello es debido a que esta cuestión fue utilizada como instrumento de compromiso en las negociaciones sobre dos capítulos más importantes, la reponderación de votos en el Consejo y la composición de la Comisión. Dado que Alemania no había podido ver reflejadas totalmente sus intenciones de "descolgarse" de Francia, exigió en cambio no ver disminuido el número de eurodiputados alemanes, por lo que no pudo tener lugar una reducción proporcional de los miembros de la Eurocámara con el fin de dar cabida a todos los Estados candidatos.

El Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones han sido objeto de reformas poco relevantes, de las que cabe destacar el importante aumento de número de miembros de estos dos últimos órganos.

7. Cooperaciones reforzadas

Introducida en la agenda en el Consejo Europeo de Feira, la cuestión de las cooperaciones reforzadas ha sido objeto de grandes e importantes modificaciones a través del Tratado de Niza. La más importante de estas modificaciones es la introducción del mecanismo de las cooperaciones reforzadas en el ámbito del segundo pilar, si bien limitada por el bloqueo británico a cuestiones que no tengan relación con los asuntos militares y de defensa.

En el ámbito del primer y del tercer pilar, se han hecho igualmente importantes avances: fundamentalmente, desaparece la posibilidad, establecida en el Tratado de Amsterdam, de veto por parte de cualquier Estado miembro; además, se reduce el número mínimo necesario de Estados miembros participantes en la cooperación reforzada (en realidad, no se reduce, sino que este número se fija en ocho, que es la cifra actual: supondrá una reducción respecto al sistema actual únicamente cuando la Unión Europea tenga más de quince Estados miembros).

Pero todos estos avances, si bien merecen ser acogidos con satisfacción, no convierten el mecanismo de las cooperaciones reforzadas, en mi opinión, en la llave a la "integración flexible", al "núcleo duro", al "centro de gravedad" que tanto parecen

desear políticos como Joschka Fischer, Jacques Chirac, Lionel Jospin etc. Será, sin duda alguna, un medio importante para superar bloqueos concretos en políticas concretas, pero no responde en absoluto a las grandes esperanzas depositadas en el futuro de esta figura.

8. El futuro de Europa

El Tratado de Niza, al igual que los Tratados que con anterioridad a éste reformaron los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, prevé la convocatoria de una futura Conferencia Intergubernamental que de nuevo reforme los Tratados. La futura reforma, importante no tanto en términos cuantitativos como cualitativos, deberá enfrentarse a cuestiones tan debatidas como el establecimiento de una división de competencias entre la Unión y los Estados miembros, la naturaleza jurídica de la Carta Europea de Derechos fundamentales, la participación de los parlamentos nacionales o la simplificación de los Tratados. Se trata de cuestiones que, por su amplitud y complejidad, no encontraron cabida en la agenda de la Conferencia Intergubernamental, pero cuya decisión es inaplazable, en vista del caluroso debate pro-constitucionalista que se ha levantado en la geografía europea.

Por primera vez en la historia de los Tratados, la mencionada Declaración hace referencia a la necesidad de un amplio debate público en torno a las mencionadas cuestiones, y no se excluye la posibilidad de convocar una Convención, siguiendo el modelo de la que elaboró la Carta Europea de Derechos fundamentales, con el fin de que presente propuestas concretas a la futura Conferencia Intergubernamental. Vistas las simpatías despertadas en todos los foros políticos por esta posibilidad, es muy probable que dicha Convención tenga lugar, si bien es aún pronto para vaticinar el grado de vinculatoriedad que sus propuestas tengan sobre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, aún "señores de los Tratados" y en ese sentido aún únicos titulares del "poder constituyente europeo".

Tanto por el contenido como esta discreta apertura a métodos más participativos de reforma de los Tratados, el debate sobre el futuro de la Unión ha adquirido tintes de debate constituyente, si bien para aceptar este extremo habría que consensuar primero qué concepto de Constitución se está utilizando. Sería lamentable una utilización

fraudulenta del término, que excluyese toda participación del ciudadano (se evita conscientemente la utilización del problemático término de "pueblo") en su elaboración.

Pero más importante aún que una concreta delimitación de estos términos es convocar un amplio debate sobre qué y cuánta Europa se quiere y se necesita. Sólo concienciando al ciudadano de la necesidad de Europa se logrará que éste tenga interés en participar en su configuración y se podrá debatir sobre el avance a una futura federación o una futura Constitución. La escasa participación en el referéndum irlandés sobre el Tratado de Niza es un ejemplo –otro más– de esta falta de interés y de la incapacidad o inconveniencia por parte de los políticos nacionales de despertarla.

BIBLIOGRAFÍA

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: "Kommentar zur Ulrich K. Preuß, Auf der Suche nach Europas Verfassung", *Transit* 17/1999 (<http://www.univie.ac.at/iwm/html/t-17t-2a.htm>).

BRIBOSIA, Hervé: "Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union Européenne – Bilan et perspectives du Traité d'Amsterdam", *Cahiers de Droit Européen*, 2000, n° 1 y 2, pp. 57-116.

CENTRUM FÜR ANGEWANDTE POLITIKFORSCHUNG (CAP): "Ein Grundvertrag für die Europäische Union – Entwurf zur Zweiteilung der Verträge", *Bertelsmann Forschungsgruppe am C.A.P.*, Munich, 2000.

CHAVRIER, Matthiew: "La Cour de Justice après le Traité d'Amsterdam: palingénese ou palinodies? (1er. partie)", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 441, septembre 2000, pp. 542-550.

CLEMENT, Wolfgang: "Europa gestalten - nicht verwalten: Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza", *Forum Constitutionis Europaeae*, 3/01, 12 febrero 2001 (www.whi-berlin.de/cflement.htm).

CLOOS, Jim: "Les coopérations renforcées", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 441, septembre 2000, pp. 512-515.

CLOOS, Jim: "Nice, une étape obligée", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 444, janvier 2001, pp. 5-10.

CORBETT, Richard: "An EU Senate is superfluous", *Centre for European Reform Bulletin*, Issue 17, April-May 2001 (http://www.cer.org.uk/articles/issue17_corbett.html).

DASHWOOD, Alan: "The Constitution of the EU after Nice: Law-making procedures", *European Law Review*, n° 3, vol. 26 (2001), pp. 215-238.

DIX, Wolfgang: "Grundrechtecharta und Konvent – auf neuen Wegen zur Reform der EU?", *Integration*, 1/01 (enero 2001), pp. 34-41.

EHLERMANN, Claus-Dieter y MENY, Yves (coord.): "Un Traité Fondamental pour l'Union Européenne", *Étude sur la réorganisation des Traités*, Rapport remis le 15.

mai 2000 à Romano Prodi, président de la Commission Européenne. *Instituto Universitario Europeo de Florencia, Robert Schuman Centre for Advanced Studies*.
http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/index_es.htm

FISCHER, Joschka: "Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", *Forum Constitutionis Europaeae Spezial* 2/00, 12 de mayo de 2000 (www.whi-berlin.de/fischer.htm).

GIERING, Claus y JANNING, Josef: "Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der 'Verstärkten Zusammenarbeit' nach Nizza", *Integration*, 2/2001, pp. 146-155

GIMÉNEZ GLUCK, David; LLOPIS CARRASCO, Ricardo y ROCHE LAGUNA, Irene: "Bibliografía referente a la reforma institucional en la Conferencia Intergubernamental de 1996 y el Tratado de Amsterdam", en VICIANO PASTOR, Roberto (coord.): *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 229-254.

GRIMM, Dieter: "Braucht Europa eine Verfassung?", *Juristen Zeitung*, 1995, pp. 581-589 (también en inglés: "Does Europe Need a Constitution?", *European Law Journal* 282, 1995)..

HÄDE, Ulrich: "Der Vertrag von Nizza un die Wirtschafts- und Währungsunion", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 3 (2001), pp. 97-102.

HÄNSCH, Klaus: "Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza", *Integration*, 2/01 (abril 2001), pp. 94-101

HALL; Ben: "How flexible should Europe be?", *Centre for European Reform Working Papers*, n° 7, October, 2000 (<http://www.cer.org.uk/n5publicatio/cerwp7.pdf>).

HOEFFEL, Daniel: "Rapport d'Information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union Européenne sur une deuxième Chambre européenne", *Sénat*, n° 381, 13 de junio de 2001 (<http://www.senat.fr/rap/r00-381/r00-381.html>)

JOERGES, C., MÉNY, Yves y WEILER, Joseph H. H.(eds.): *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, Italia, 2000 (<http://www.iue.it/RSC/pdf/J.%20FISCHER%20text%20.pdf>).

LEINEN, Jo y SCHÖNLAU, Justus: "Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas", *Integration*, 1/01 (enero 2001), pp. 26-33.

LENAERTS, Koen: "Le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes: regard sur une décennie d'activités et sur l'apport du double degré d'instance au droit communautaire", *Cahiers de Droit Européen*, 2000, n° 3 y 4, pp. 323-412.

LENZ, Carl Otto: "Reform des Europäischen Gerichtshofs im Blick auf die Erweiterung der Europäischen Union", *Forum Constitutionis Europaeae* 4/00, Walter-Hallstein-Institut, Universität von Humboldt, Berlín, www.whi-berlin.de/lenz.htm.

LOUIS, Jean-Victor: "De la différenciation à l'avant-garde?", *Cahiers de Droit Européen*, 2000, n° 3 y 4, pp. 301-309.

LOVELAND, Ian: "Parliamentary Sovereignty and the European Community: The Unfinished Revolution?", en *Parliamentary Affairs*, Vol. 49, n° 4, octubre 1996, pp. 517-533.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: "La flexibilidad en el Tratado de Amsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 3 (1998), pp. 205-232.

MATÍA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

MAURER, Andreas: "Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen", *Integration*, 2/01 (abril 2001), pp. 133-145.

MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian: "Der Post-Nizza-Prozess: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?", *Integration* 2/01, pp. 208-221.

MUÑOZ, Rodolphe: "Le system de juge unique pour le règlement d'un problème multiple: l'encombrement de la Cour de Justice des Communautés Européennes et du Tribunal de Première Instance", *Revue du Marché Comun et de l'Union Européenne*, n° 444, janvier 2001, pp. 60-66.

NEUNREITHER, Karlheinz: "The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments", *Government and Opposition*, vol. 29 (3), 1994.

NORTON, Philip: *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, 1996;

PACHE, Eckhard y SCHORKOPF, Frank: "Der Vertrag von Nizza – Institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung", *Neue Juristische Wochenschrift*, 19 (2001), pp. 1377-1386.

PERNICE, Ingolf: "Kompetenzabgrenzung im europäischen Verfassungsverbund", *Juristen Zeitung*, 2000, pp. 866-876, también en *Forum Constitutionis Europeae-Spezial* 4/2000, 6 de julio de 2000

PERNICE, Ingolf: "Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren: Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza", *Integration* 2/01, pp. 194-197.

PREUSS, Ulrich K.: "Auf der Suche nach Europas Verfassung", *Transit* 17/1999 (<http://www.univie.ac.at/iwm/htm/t-17t-2.htm>).

RASMUSSEN, H.: "Remedying the crumbling EC judicial system", *Common Market Law Review*, vol. 37, n° 5 (2000), pp. 1071-1112.

ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES: "A Basic Treaty for the European Union. A Study of the Reorganisation of the Treaties", European University Institute, Italia, Mayo 2000 (<http://www.iue.it/RSC/pdf/Report-Treaties.pdf>).

RODRIGUES, Stéphane: "Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne", *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, n° 444, janvier 2001, pp. 11-16.

SCHARPF, Fritz: *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?* (1999), Alianza Editorial, Madrid, 2000.

SCHNEIDER, Heinrich: "Der Post-Nizza Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union?", *Integration* 2/01, pp. 198-207.

SCHWARZE, Jürgen: "Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1995, pp. 1265-1269.

SIWIECKI, Albane: "Les consequences institutionnelles de Nice – Une analyse des réactions recueillies dans la presse européenne", en *Groupe d'Études Notre Europe*, <http://www.notre-europe.asso.fr/stage1.pdf>.

STREINZ, Rudolf y LEIBLE, Stefan: "Die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaft – Reflexionen über Reflexionspapiere", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1 (2001), pp. 1-12.

TAMBOU, Olivia: "Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le Traité de Nice", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 446, marzo 2001, pp. 164-170.

TOUSCOZ, Jean: "Une large débat - L'avenir de l'Europe après la Conférence Intergouvernementale de Nice (CIG-2000)", *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, n° 447, avril 2001, pp. 225-236.

VICIANO PASTOR, Roberto: "Los orígenes y el contexto jurídico-político de la reforma institucional comunitaria y de la Conferencia Intergubernamental de 1996", en VICIANO PASTOR, Roberto (coord.): *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 17-46.

VITORINO, António: "The Convention as a model for the European Constitutionalisation", *Forum Constitutionis Europaeae* 6/01, 14 de junio de 2000 (<http://www.wi-berlin.de/vitorino.htm>)

WAELEBROECK, Denis: "Vers une nouvelle architecture judiciaire européenne?", *Cahiers de Droit Européen*, 2000, n° 1 y 2, pp. 3-8.

WALLACE, Hellen: "Stimmen und Stimmungen aus Nizza: Entscheidungen der Regierungskonferenz 2000 zum Rat", *Integration* 2/01, pp. 124-132.

WESSELS, Wolfgang: "Der Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife", *Integration* 1/01 (enero 2001), pp. 8-25.

YATAGANAS, Xenophon A.: "The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union - A Continental Perspective", *Harvard Jean Monnet Working Paper* 01/01, p. 9 (también en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010101.html>).

DOCUMENTACIÓN

1. CONTRIBUCIONES OFICIALES

1.1. INSTITUCIONES

1.1.1. Comisión Europea

Von WEIZSÄCKER, Richard; DEHAENE, Jean-Luc; SIMON, David: "Las implicaciones institucionales de la ampliación", Informe de la Comisión Europea. (http://europa.eu.int/igc2000/repoct99_es.pdf).

"Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito": Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales; Comunicación del Presidente y del Sr. Barnier, COM (99) 592, 10 de noviembre de 1999 (http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/prep_igc_es.pdf).

"Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito", Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados", COM (2000) 34, 26 de enero de 2000 (http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/opin_igc_es.pdf).

"Reforma del sistema judicial comunitario: Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales", COM (2000) 109 final, de 1 de marzo de 2000 (http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/cont04022000_es.pdf).

"Contribución suplementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales: votación por mayoría cualificada en los aspectos relacionados con el mercado único en los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social", COM (2000) 114 final, de 14 de marzo de 2000 (http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/cont14032000_es.pdf).

Comunicación de la Comisión "Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales: el estatuto de los partidos políticos europeos", COM (2000) 444 final, de 12 de julio de 2000 (http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/com444_es.pdf).

Comunicación de la Comisión "Un Tratado fundamental para la Unión Europea", COM (2000) 434, de 12 de julio de 2000 (http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/com434_es.pdf).

"La protección penal de los intereses financieros de la Comunidad: el Fiscal Europeo - Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales", COM (2000) 608, 29 de septiembre de 2000 (http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2000/com2000_0608es01.pdf).

1.1.2. Parlamento Europeo

(Todos localizables en "Informes adoptados" en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: http://www.europarl.eu.int/committees/afco_home.htm)

"Informe sobre las repercusiones institucionales de la aprobación del Presidente de la Comisión por parte del Parlamento Europeo y la independencia de los miembros del Colegio", (ponente: Elmar Brok), de 8 de diciembre de 1998 (documento PE 226.877 def., A4-0488/98).

Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre el proceso decisorio del Consejo en la Europa ampliada, A4-0049/99, de 28 de enero de 1999 (Informe Bourlanges).

Informe del Parlamento Europeo sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental, 10 de noviembre de 1999, A5-0058/1999 (C5-0143/1999 - 1999/2135(COS), Resolución Dimitrakopoulos - Leinen).

"Informe sobre las propuestas del Parlamento Europeo para la Conferencia Intergubernamental", (A5-0086/2000, de 27 de marzo de 2000, http://www.europarl.eu.int/igc2000/offdoc/pdf/rep50086_1es_es.pdf)

"Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la constitucionalización de los Tratados", A5-0289/2000, de 12 de octubre de 2000 (ponente: Olivier Duhamel), http://www.europarl.eu.int/igc2000/offdoc/pdf/rep50289_es.pdf.

"Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre la cooperación reforzada", 12 de octubre de 2000, A5-0288/2000 (ponente: José María Gil-Robles Gil-Delgado) http://www.europarl.eu.int/igc2000/offdoc/pdf/rep50288_es.pdf.

"Documento de trabajo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea" preparado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro) (PE 294.750), de 27 de febrero de 2001.

"Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de Europa", doc. A5-0168/2001, de 4 de mayo de 2001 (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y António José Seguro).

1.1.3. Tribunal de Justicia

"El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea", Documento de reflexión (<http://curia.eu.int/es/txts/intergov/ave.pdf>).

"Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas", enero de 2000 (http://europa.eu.int/en/comm/sj/du_e.pdf).

"Contribución del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia a la Conferencia Intergubernamental" (<http://curia.eu.int/es/txts/intergov/cig.pdf>).

1.2. ESTADOS MIEMBROS

República Federal de Alemania

"Policy Document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform", CONFER 4733/00, de 30 de marzo de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/04733en.pdf>) (también en alemán y en francés).

Austria

"Basic Principles on Austrian position", CONFER 4712/00, de 15 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/04712en0.pdf>; también en francés).

Bélgica, Holanda y Luxemburgo

"Mémorandum du Benelux", CONFER 4721/00, de 7 de marzo de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/FR/04721f.pdf>).

"Mémorandum du Benelux", CONFER 4787/00, de 19 de octubre de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/FR/4787f.pdf>; también en inglés y en neerlandés).

Dinamarca

"Contributions from Danish Government – Basis for negotiations", CONFER 4722/00, de 7 de marzo de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/04722en.pdf>).

Finlandia

"Contributions from the Finnish Government – Background and objectives in the IGC 2000", CONFER 4723/00, de 7 de marzo de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/04723en.pdf>).

Grecia

"Memorandum from the Greek Government to the Intergovernmental Conference on institutional reform of the European Union", CONFER 4719/00, de 3 de marzo de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/04719en.pdf>).

Italia

"Italy's position", CONFER 4717/00, de 7 de marzo de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/04717en.pdf>; también en italiano y en francés).

Luxemburgo

"Aide-memoire du Gouvernement luxembourgeois sur la Conference Intergouvernementale", 19 de octubre de 2000 (<http://www.gouvernement.lu/gouv/fr/doss/consintergov/index.html>).

Países Bajos

"Contribution from the Dutch Government – An agenda for internal reforms in the European Union", COBNFER 4720, de 6 de marzo de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/04720en.pdf>).

Reino Unido

"IGC: Reform for enlargement – the British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000", de febrero de 2000 (<http://files.fco.gov.uk/eudi/igc.pdf>).

1.3. ESTADOS CANDIDATOS

Bulgaria

"Contribution from the Government of Bulgaria", CONFER/VAR 3962/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03962en0.pdf>).

Chipre

"Contribution from the Government of Cyprus", CONFER/VAR 3951/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03951en0.pdf>).

Eslovaquia

"Contribution from the Government of Slovakia", CONFER/VAR 3957/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03957en0.pdf>).

Eslovenia

"Contribution from the Government of Slovenia", CONFER/VAR 3956/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03956en0.pdf>).

Estonia

"Contribution from the Government of Estonia", CONFER/VAR 3959/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03959en0.pdf>).

Hungría

"Contribution from the Government of Hungary", CONFER/VAR 3952/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03952en0.pdf>).

Letonia

"Contribution from the Government of Latvia", CONFER/VAR 3953/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03953en0.pdf>).

Lituania

"Contribution from the Government of Lithuania", CONFER/VAR 3954/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03954en0.pdf>).

Malta

"Contribution from the Government of Malta", CONFER/VAR 3965/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03965en0.pdf>).

Polonia

"Contribution from the Government of Poland", CONFER/VAR 3960/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03960en0.pdf>).

"Contribution from the Government of Poland", CONFER/VAR 3967/00, de 3 de julio de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03952en0.pdf>).

República Checa

"Contribution from the Government of Czech Republic", CONFER/VAR 3958/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03958en0.pdf>).

Rumanía

"Contribution du Gouvernement de la Roumanie", CONFER/VAR 3955/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/FR/03955f0.pdf>).

Turquía

"Contribution from the Government of Turkey", CONFER/VAR 3961/00, de 24 de febrero de 2000 (<http://db.consilium.eu.int/cigdocs/EN/03961en0.pdf>).

2. DISCURSOS

Jacques Delors, discurso pronunciado ante Europarternaires, París, 13 de enero de 2000: (<http://www.notre-europe.asso.fr/DiscoursI00.pdf>).

Joschka Fischer: "Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", *Forum Constitutionis Europaeae Special 2/00*, 12 de mayo de 2000 (www.whi-berlin.de/fischer.htm, en inglés en <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/fce/fcespez2/fischerengl.htm>).

Jacques Chirac: "Notre Europe" – discurso ante el Bundestag alemán, 27 de junio de 2000 (texto en francés en http://www.bundestag.de/blickpkt/arch_bpk/chirac2.html).

Carlo Azeglio Ciampi: Discours du President de la Republique a l'occasion du Titre de Docteur Honoris Causa qui lui est decerné par l'Université de Leipzig, 6 de julio de 2000 (<http://www.quirinale.it/Discorsi/Discorso.asp?id=12720>).

Guy Verhofstadt: Discurso pronunciado ante el EPC ("European Policy Centre"), Bruselas, 32 de septiembre de 2000 (localizable en la página web <http://premier.fgov.be/>).

Tony Blair: "Europe's political future", Discurso pronunciado ante la Bolsa polaca en Varsovia, el 6 de octubre de 2000 (<http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?4913>).

Johannes Rau: "Plea for a European Constitution", Discurso pronunciado ante el Parlamento Europeo, 4 de abril de 2001 (localizable en <http://www.bundespraesident.de/frameset/index.jsp>).

Jean-Claude Juncker: "Mes Convictions pour l'Europe", Discurso pronunciado en la Maison du Luxembourg, Bruselas, 16 de mayo de 2001 (disponible en <http://www.gouvernement.lu/gouv/fr/doss/discour/juncker.html>).

3. ARTÍCULOS EN PERIÓDICOS O REVISTAS

Johannes Rau: "Une constitution fédérale pour l'Europe?", *Le Monde*, 4 de noviembre de 1999 (también en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del mismo día, localizable en <http://www.bundespraesident.de/frameset/index.jsp>).

Entrevista con **Jacques Delors**, *Le Monde*, 19 enero 2000.

Wolfgang Schäuble: "Europa vor der Krise?", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de 8 de junio de 2000, p. 10

Valey Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt: "Pour une Europe de l'Euro", *Le Figaro/Die Zeit* de 10 de abril de 2000.

"Une projet de Constitution pour l'Europe", *Le Figaro*, 16 de junio de 2000 (sobre el proyecto de Constitución Juppé-Toubon; http://www.club89.org/propos_toubon-juppe.htm).

"EUROPE: le projet de Constitution Juppé - Toubon", *Le Figaro*, 16 de junio de 2000 (http://www.club89.org/president/publications/occasions_manquées.htm).

"L' Europa ha bisogno di un cuore politico" Entrevista ad **Giuliano Amato**, *Il Corriere della Sera*, martes, 4 de julio de 2000 (se puede localizar en los archivos en la página web <http://www.corriere.it>).

Johannes Rau: "Wir brauchen eine europäische Verfassung", *Die Welt*, 15 de septiembre de 2000 (localizable en <http://www.welt.de/daten/2000/09/15/0915eu191083.htx>, y en <http://www.bundespraesident.de/frameset/index.jsp>)

Giuliano Amato y Gerhard Schröder: "La porta stretta della Grande Europa", *La Repubblica*, 21 de septiembre de 2000 (también publicado como "Weil es uns Ernst ist mit der Zukunft Europas" en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de 21 de septiembre de 2000: disponible en <http://www.geocities.com/giulianoamato/documento1.html>).

"Weichenstellung für eine zügige EZB-Reform", *Neue Zürcher Zeitung*, 17 de diciembre de 2000.

Václav Havel y Jacques Delors: "Gebt Europa eine Verfassung", *Die Zeit*, 1 de febrero de 2001, p. 3 (http://www.zeit.de/2001/06/Politik/200106_havel_delors.html).

Lionel Jospin: "L'avenir de l'Europe", *Le Monde*, 28 de mayo de 2001.

"Karlsruhe redet bei EU-Verfassung mit", *Handelsblatt*, 15 de junio de 2001.

"Die EU bräuchte einen Verfassungsgerichtshof", *Handelsblatt*, 15 de junio de 2001.

Jürgen Habermas: "Warum braucht Europa eine Verfassung?", *Die Zeit* 27/2001, de 28 de junio de 2001 (http://www.zeit.de/2001/27/Politik/200127_verfassung_lang.html).