

# UNA REFORMA «DIFÍCIL PERO PRODUCTIVA»: LA REVISIÓN INSTITUCIONAL EN EL TRATADO DE NIZA \*

Por CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA \*\*

## SUMARIO

I. LA CIG (2000): LOS «FLECOS DE AMSTERDAM» Y ALGO MÁS.—II. LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL TEXTO DEL TRATADO DE NIZA (2000): 1. LA COMISIÓN. 2. EL CONSEJO. 3. EL PARLAMENTO EUROPEO. 4. OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS: 4.1. *El Tribunal de Cuentas*. 4.2. *Los órganos auxiliares*: A) El CES; B) El Comité de las Regiones. 4.3. *Otros órganos*. 4.4. El Bei.—III. EL PROTOCOLO SOBRE LA AMPLIACIÓN DE LA UE Y LAS DECLARACIONES SOBRE LA MISMA: 1. SU SENTIDO E IMPORTANCIA. 2. SOBRE LOS «CUPOS» PARA LOS ESTADOS MIEMBROS AL PE Y A LOS ÓRGANOS AUXILIARES. 3. ACERCA DE LAS CUESTIONES CLAVES: 3.1. *El número de comisarios*. 3.2. *La ponderación de votos y la regla de la mayoría cualificada en el Consejo*.—IV. VALORACIÓN FINAL. Y DESPUÉS, ¿HACIA QUÉ UE?

## I. LA CIG (2000): LOS «FLECOS DE AMSTERDAM» Y ALGO MÁS

1. El Tratado de Amsterdam (1997) resultó un sonado fracaso en cuanto a la reforma del sistema institucional de la Unión<sup>1</sup>, y el Protocolo que

---

\* Utilizo los términos que empleara el Secretario de la Comisión para referirse a la Cumbre de Niza en su conjunto (*Note to delegations and representations*, 11 diciembre 2000).

\*\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia.

<sup>1</sup> *Vid. ad ex.* OREJA AGUIRRE, M., «La révision institutionnelle de l'Union Européenne», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (Recueil des Cours), 267 (1997), pp. 345-86

la Presidencia holandesa elaboró en un abrir y cerrar de ojos cuando un fatigado canciller KOHL propuso posponer para la próxima Conferencia intergubernamental (CIG) la reforma de las instituciones, da fe del mismo.

En él, los Quince contemplan para el futuro una reforma del sistema institucional en dos etapas, puesto que (véase su art. 2) imaginan una Unión Europea (UE) ampliada de hasta 20 miembros sin haber hecho retoque alguno<sup>2</sup>, y sólo cuando falte un año para que el número de miembros exceda de 20, el Protocolo dispone la convocatoria de una nueva CIG para efectuar «una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones». Pero este enfoque resultó rápidamente superado, y la aceleración que el proceso de ampliación a los Estados del Este y Centro de Europa sufrió exigía una sola y cuanto antes CIG que reformara las instituciones antes de que las negociaciones de adhesión más avanzadas con los países candidatos llegaran a su término<sup>3</sup>.

2. Los primeros pasos dados para la preparación de la CIG apuntaban a una Conferencia de revisión limitada estrictamente a los «fleclos de Amsterdam» y aún, para ser más concretos, a la primera de las dos etapas que en el Protocolo n.º 7 se prefiguraba, esto es, una CIG para resolver, en esencia, dos únicas cuestiones: El número de miembros de la Comisión y la modificación de la ponderación de los votos en el Consejo (art. 1 del Protocolo). Tan es así, que la doctrina se lamentaba de la exclusión de otros temas institucionales asimismo relevantes<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Dado que la reducción del número de comisarios que prevé para la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación, se condiciona a un acuerdo para la modificación de la ponderación de votos en el Consejo (...), lo que puede resultar o no.

<sup>3</sup> El informe de 18 de octubre de 1999 (*Las implicaciones institucionales de la ampliación*), elaborado por un Grupo de expertos nombrado por la Comisión (R. Von Weizsäcker, J.-L. Dehaene y D. Simon), deja constancia del cambio en la situación y de la urgencia de una CIG «total» (puntos 1.1 a 1.3; el Informe puede también consultarse en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (RDCE), 6, 1999, julio-diciembre, pp. 595-610).

<sup>4</sup> Y «(...) hasta apremiantes, tales como un nuevo reparto de escaños en el Parlamento entre los Estados miembros, la reforma del Tribunal de Justicia y la formalización jurídica de la responsabilidad individual en que pueda incurrir, cada comisario, concebida como una excepción al principio de colegialidad» (ROLDÁN BARBERO, J.: «El sistema institucional: El nuevo y el presente», *Noticias de la UE*, n.º 186 (Especial sobre el Tratado de Amsterdam coord. por C. Gutiérrez Espada), julio 2000, pp. 9-22 (p. 14).

Poco a poco, sin embargo, el orden del día de la CIG (2000) se fue convirtiendo en limitado *sólo moderadamente*. Ya en el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999)<sup>5</sup>, además de confirmarse la necesidad de una CIG para tratar las cuestiones institucionales que no se regularon en Amsterdam, los Quince acordaron incluir en ella «la posible ampliación del voto por mayoría cualificada en el Consejo». Nos ha contado recientemente el que ha sido Representante Permanente de España ante la Unión hasta la Cumbre misma de Niza, que la palabra «posible» fue incluida en el texto a propuesta del Presidente del Gobierno español, Sr. AZNAR, para dejar claro que no había ninguna obligación, que no se aceptaba principio general alguno en pro de la mayoría cualificada; para el mismo Representante Permanente éste era «el *statu quo* de Amsterdam»<sup>6</sup>. No estoy seguro de que sea esta una interpretación del todo correcta, pues a fin de cuentas el Protocolo n.º 7 nos habla de una CIG para efectuar «una revisión global» de los Tratados acerca de la composición «y funcionamiento» de las instituciones. Implícito o no en el mandato de Amsterdam, traigo a colación el dato para exponer la posición de la que partían la mayoría de los Estados miembros, favorables a una Conferencia centrada únicamente en las cuestiones institucionales más importantes, en las que subyacen el reparto del poder entre ellos. Esta actitud está claramente relacionada, y explica por qué, la CIG no siguió para la fase preparatoria de sus trabajos el método de Maastricht o de Amsterdam, la creación ya de un *Comité de Sabios* o de un *Grupo de Reflexión* que desbrozara el camino<sup>7</sup>.

El Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999)<sup>8</sup> confirmó ya para la CIG cuatro cuestiones, ampliando, pues, su orden del día a la segunda de las etapas previstas en el Protocolo n.º 7, esto es, añadiendo a los temas del número de comisarios y de la ponderación de votos, los de la posible ampliación del voto por mayoría cualificada y todas las demás mo-

<sup>5</sup> *Boletín UE*, 6-1999, p. 14.

<sup>6</sup> «Ni en ese Tratado ni en ninguna Declaración se recogía mención alguna de una 'extensión posterior de la mayoría cualificada'. Solamente tres países (Francia, Italia y Bélgica) realizaron una declaración unilateral en Amsterdam en ese sentido, no vinculante para los Quince» (ELORZA CAVENGT, J.: «La Unión Europea después de Niza», *Política Exterior*, XV, enero-febrero 2001, n.º 79, pp. 84-103 [p. 86]).

<sup>7</sup> Pública se ha hecho la frase del Presidente AZNAR en el Consejo Europeo de Cardiff (junio 1998), ante el intento de la Comisión y algún Estado miembro de establecer un Grupo de Sabios, «para sabios en esta materia tú, Antonio Guterres (por el Primer Ministro de Portugal), y yo mismo» (ELORZA cit. en nota 6, p. 85).

<sup>8</sup> *Boletín UE* 12-1999, p. 9.

dificaciones que resulte necesario introducir en los Tratados respecto de las instituciones europeas; los Jefes de Estado o de Gobierno preveían también la posibilidad de añadir más adelante, sobre la base de un informe de la Presidencia portuguesa, otros puntos en el orden del día de la Conferencia<sup>9</sup>

El Consejo Europeo de Santa María de Feira (19-20 junio 2000) decidió incluir el tema de la cooperación reforzada. Los Seis Estados Fundadores más Portugal así lo deseaban, argumentando que se trataba, aunque *strictu sensu* no lo parece, de una cuestión «institucional». La oposición inicial del Reino Unido, España, Dinamarca o Suecia se diluyó con el consenso de no centrar el debate, como proponía el primer grupo de Estados, únicamente en dos cuestiones: La eventual eliminación del derecho de veto y la reducción del número de Estados necesarios para abrir una cooperación reforzada.

3. *Los trabajos preparatorios de la CIG* están marcados por la presentación, el 18 de octubre de 1999, de un Informe elaborado por un grupo de expertos de alto nivel presidido por el Sr. DEHAEN, nombrado por la Comisión<sup>10</sup>. En diciembre, esta aportó una contribución al informe que la Presidencia preparaba para el Consejo Europeo<sup>11</sup>. En aplicación del art. 48 del TUE, la Comisión y el Parlamento remitieron al Consejo sendos dictámenes: La primera el 26 de enero de 2000<sup>12</sup>, el segundo el 3 de fe-

<sup>9</sup> Debe destacarse la firmeza de la crítica que el PE, en su dictamen sobre la CIG (2000), lanzó sobre este enfoque restrictivo, considerando incluso que el orden del día fijado por el Consejo Europeo de Helsinki «no respeta el Protocolo n.º 7 de Amsterdam». El Parlamento consideraba «indispensable» una «reforma ambiciosa» y un temario que incluyera, *inter alia*, disposiciones sobre la simplificación de los Tratados y consolidación de un texto único, introducción de una jerarquía de normas, incorporación con naturaleza jurídica vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, permitir que «cualquier persona pueda recurrir al TJCE» (Resolución del PE sobre la convocatoria de la CIG (A5-0018/2000), de 3 de febrero de 2000, puntos 1, 4 y 8; e Informe sobre las propuestas del PE para la Conferencia Intergubernamental (A5-0086/2000), de 27 de marzo de 2000, puntos 26 y ss.).

<sup>10</sup> Citado *supra* (nota 3).

<sup>11</sup> Adaptar las instituciones para reforzar la ampliación con éxito (COM [1999] 592), Bruselas 2 diciembre 1999.

<sup>12</sup> Adaptar las instituciones para realizar la ampliación con éxito. Dictamen de la Comisión con base en el art. 48 del TUE sobre la reunión de una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para la modificación de las instituciones (COM [2000] 34), Bruselas, 26 enero 2000, 64 pp. Además, la

brero<sup>13</sup>. Asimismo, otras instituciones y órganos comunitarios aportaron sus contribuciones a los trabajos<sup>14</sup>.

*La apertura de la CIG* se llevó a cabo paralelamente al Consejo de Asuntos Generales del 14 de febrero de 2000. En el Consejo Europeo de Feria (19-20 junio 2000), la Presidencia portuguesa presentó un *Documento de síntesis* que resumía los avances hasta ese momento<sup>15</sup>.

La Presidencia francesa inicia sus trabajos el 6 de julio. Los días 13 y 14 de octubre se celebra en Biarritz una reunión informal (sin conclusiones escritas pues) del Consejo Europeo. El 4 de noviembre, la Presidencia distribuye un nuevo *Documento de síntesis*<sup>16</sup>. Tras el cónclave celebrado por los representantes de los Gobiernos en Val Duchesse (Bruselas) los días 24 y 25 de noviembre, la Presidencia, a un mes del Consejo Europeo de Niza, presenta *otro Documento* con los resultados de los trabajos<sup>17</sup> y, por último, el *Documento de síntesis final* un 30 de noviembre de 2000<sup>18</sup>. El 6 de diciembre, víspera del Consejo Europeo, la Presidencia difunde un Proyecto de Tratado<sup>19</sup>.

---

Comisión presentó a la CIG (2000): Una Contribución suplementaria... sobre la reforma institucional (votación por mayoría cualificada en los aspectos relacionados con el mercado único de los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social) (COM [2000]114 final), Bruselas 14 marzo 2000, 18 pp; y una Comunicación... sobre la reforma de las instituciones (Organización interna de la Comisión) (COM [2000] 771 final), Bruselas 22 noviembre 2000, 10 pp.).

<sup>13</sup> Res. del PE... (A5-0018/2000) de 3 febrero 2000; seguida de Informe sobre las propuestas del PE para la CIG... (A5-0086/2000) de 27 de marzo de 2000, Ponentes: G. Dimitrakopoulos y J. Leinen, partes 1 y 2; y, finalmente, la definitiva *Resolución del PE que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental (A5-0086/2000)*, de 13 de abril de 2000.

<sup>14</sup> Contribución del Tribunal de Cuentas Europeo a la Conferencia Intergubernamental; Dictamen del Comité de las Regiones de 17 de febrero de 2000 sobre la CIG (COM/A1-005), Bruselas de 28 febrero; Dictamen del CES de 1 de marzo de 2000 (La CIG 2000. El papel del CES europeo). Sobre las aportaciones del Tribunal de Justicia, me remito al artículo correspondiente de la presente Revista.

<sup>15</sup> CIG sobre la reforma institucional. Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira (CONFER. 4750/00), Bruselas 14 junio 2000, 118 pp.

<sup>16</sup> Documento de síntesis. Estado de los trabajos de la CIG sobre la reforma institucional (CONFER.4790/00), Bruselas 3 noviembre 2000, 87 pp.

<sup>17</sup> Documento de síntesis revisado. CIG sobre la reforma institucional (CONFER 4810, 23 noviembre 2000, 109 pp).

<sup>18</sup> Documento de síntesis revisado. CIG sobre la reforma institucional (CONFER. 4815/00, Bruselas 30 noviembre 2000, 118 pp.

<sup>19</sup> CONFER 4816.

Finalmente, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de Niza acuerdan el 10 de diciembre un Proyecto de Tratado que los Representantes Permanentes de los Quince en Bruselas examinaron, el 20 y 21 del mismo mes, para llevar a cabo ciertas «correcciones materiales» del texto, que se aprueba por fin el 22 de diciembre de 2000; el 14 de febrero de 2001 se ultima el texto del Tratado en su forma definitiva por el grupo de Juristas-Lingüistas. Finalmente, el lunes 26 de febrero de 2001 se firma el Tratado de Niza<sup>20</sup>.

4. El objeto del presente trabajo es comentar la reforma institucional que en Niza se ha llevado a cabo *con exclusión de lo que al Tribunal de Justicia se refiere*, merecedor de un tratamiento separado y específico. Al TJCE, al menos en buena medida, le «ha llegado la hora»<sup>21</sup> por fin y ha sido objeto, él y el hasta hoy su «agregado» el TPI, de importantes reformas que mejorarán, sin duda, su eficacia.

*Tampoco abordaré el tema de la cooperación reforzada*, objeto de análisis separado en este número, y figura que habrá que vigilar atentamente porque tal y como parece algunos piensan (nueva refundación de la Unión, «grupos pioneros»...) se corre el peligro de hacer de la misma el instrumento que, a costa de la integración del algunos, ponga en peligro el mantenimiento de la del Conjunto<sup>22</sup>.

Y, en fin, *tampoco entraré en desarrollos sobre la dimensión institucional de cuestiones materiales o de fondo* que son objeto, asimismo, de análisis separados en este número monográfico.

<sup>20</sup> Texto del Tratado de Niza en su forma definitiva, tal y como ha sido ultimado por el grupo de Juristas-Lingüistas (SN 1247/1/01/Rev.1), Bruselas 14 de febrero de 2001, 173 pp. (Lo citaré en adelante como Tratado de Niza [SN 1247/1/01/Rev.1]).

<sup>21</sup> Me preguntaba yo, comentando el Tratado de Amsterdam (1997), si después de éste no era el momento ya de reclamar «la hora del TJ» a efectos de acometer su reforma (GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Tratado de Amsterdam (1997): ¿Avance o estancamiento?», *Noticias de la UE*, n.º 173, junio 1999, pp. 9-31 (p. 28). Sobre la reforma en Niza del sistema jurisdiccional, además de este número monográfico, vid. FERNÁNDEZ PÉREZ, B., «El tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la UE», *UE. La Ley*, n.º 5238, jueves 1 de febrero de 2001, pp. 1-6.

<sup>22</sup> Para una concepción pesimista de la cooperación reforzada y la, podría decirse recordando a Leopoldo Alas «Clarín», a su *Regenta* y al personaje de su monago Celedonio, «perversión de su perversión» llevada a cabo en Niza vid. DE AREILZA CARVAJAL, J. M., «La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?», *Política Exterior*, XV, enero-febrero 2001, n.º 79, pp. 104-119 (pp. 106, 109-10, 112, en las que el autor se refiere a la «flexibilidad de la flexibilidad»).

## II. LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL TEXTO DEL TRATADO DE NIZA

5. En el Tratado de Niza, los Quince llevan a cabo importantes reformas institucionales con la mente puesta en la ampliación a los Estados del Centro y Este de Europa, en concreto de los doce Estados con los que se tienen abiertas negociaciones, avanzadas en algunos casos, de cara a su adhesión. Su texto, por tanto, refleja no sólo la reforma de las instituciones para la *actual UE* sino que expone la situación que resultará en una *Unión ampliada* de hasta 27 Estados miembros. Esta doble decisión se articula formalmente en dos planos distintos aunque, obvio es, estén profunda, indisolublemente relacionados: El *texto del Tratado strictu sensu* y el *Protocolo sobre la ampliación de la UE y ciertas Declaraciones* de los Estados miembros en su conjunto que se reflejan en el Acta Final de la Conferencia<sup>23</sup>.

He decidido ocuparme, en primer lugar, de las modificaciones institucionales que resultarán del Tratado de Niza para los actuales quince Estados miembros y, después, del sistema de instituciones de una UE ampliada. Aunque sólo sea porque si bien el proceso de ampliación en marcha está y la decisión de llevarla a cabo firme sigue, las negociaciones pueden llegar o no a acuerdos y no debe *a priori* excluirse del mundo de la realidad el que no prosperen; de ser este el caso, que no lo será, el Tratado de Niza habrá reformado el sistema institucional sólo para los Quince.

6. Antes de entrar en el análisis del sistema institucional *strictu sensu* de la Unión, es conveniente referirse al *Consejo Europeo*, a propósito del cual se ha tomado una decisión relevante en la Cumbre de Niza. En una *Declaración (n.º 22) sobre el lugar de reunión de los Consejos Europeos*, la Conferencia decide que «a partir de 2002 una reunión del Consejo Europeo por presidencia se celebrará en Bruselas», y «cuando la Unión cuente con dieciocho miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo se ce-

---

<sup>23</sup> Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, Declaración (n.º 20) relativa a la ampliación de la Unión Europea, Declaración (n.º 21) sobre el umbral de la mayoría cualificada y el número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada y Declaración (n.º 22) sobre el lugar de reunión de los Consejos Europeos (Tratado de Niza, SN 12471/1/01/Rev.1, pp. 90-97, 161-64, 165 y 166).

lebrarán en Bruselas»<sup>24</sup>. Declaración tal no figuraba en ninguno de los Documentos de Síntesis que la Presidencia ha ido elaborando a lo largo de la fase final de la CIG, ni siquiera en el último de ellos<sup>25</sup>, siendo pues incluida en el calor de los debates del Consejo Europeo mismo y, según parece, a última hora, como compensación a Bélgica por resignarse a que se rompiese la paridad con los Países Bajos, en beneficio de éstos, respecto de los votos en el Consejo. Repárese en que cuando la Unión cuente con dieciocho Estados siempre ya celebrará en Bruselas los Consejos Europeos, lo que comporta un cambio permanente y significativo de la situación actual. También debe advertirse que España, que ejercerá la Presidencia de la Unión en el primer semestre de 2002, ya ha hecho saber, sin que parezcan haberse «oído» objeciones significativas, que la decisión de fijar, a partir de 2002, uno de los dos Consejos Europeos en Bruselas, no afecta a los Estados que ya están preparando su Presidencia (...), esto es, que el Consejo Europeo que pondrá fin a la Presidencia española debe celebrarse en territorio español. Por otra parte, quizás sea de interés recordar que la decisión tomada no requiere reforma alguna de los Tratados constitutivos, pues el art. 4 del TUE (1992), que cita al Consejo Europeo y la periodicidad de sus reuniones, no indica el lugar en el que estas deban celebrarse.

De otro lado, en fin, no se introducen en el Tratado de Niza disposiciones que incidan significativamente sobre el funcionamiento o competencias del Consejo Europeo. Si acaso mencionaré que, *por una parte*, este va a tener más difícil pronunciarse sobre la autorización de cooperaciones reforzadas en el marco del TCE y de la CPJMP, dado que el texto de Niza elimina el derecho de veto que todo Estado tenía antes con base en el 40.2 del TUE, y que suponía la elevación del tema ante el Consejo Europeo<sup>26</sup>; también podría indicarse que en la modificación que ha sufrido el procedimiento de elección del Presidente de la Comisión, éste no va a ser propuesto, como se había sugerido en ocasiones, por el Consejo Europeo sino por un reciente y frecuente competidor, el Consejo de la

<sup>24</sup> Acta Final (Tratado de Niza, SN 1247/1/01/Rev.1, p. 166).

<sup>25</sup> DOC. CONFER. 4750/00 (cit. en nota 15), CONFER. 4790/00 (nota 16), CONFER. 4810/00 (nota 17), CONFER. 4815/00 (nota 18).

<sup>26</sup> Arts. 40-A-2 del TUE modificado por el Tratado de Niza, art. 1.9 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 16). El art. 11.2 del TCE también consagraba un derecho de veto, que ha sido asimismo eliminado por el Tratado de Niza (SN 1247, p. 24), pero en ese caso la cuestión se resolvía por el Consejo en su formación de Jefes de Estado..., no por el Consejo Europeo.

Unión en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno (*infra* párrafo 9). *Por otra*, el Consejo Europeo gana ciertos ámbitos materiales para actuar con la reforma de Niza, en la medida en que se le encomienda adoptar una decisión en un plazo dado para conseguir la «rápida operatividad» de las disposiciones acordadas en el Tratado de Niza en materias de seguridad y defensa<sup>27</sup>; y, sobre todo, porque la extensión de la cooperación reforzada al «pilar» de la PESC decidida, implica la extensión a la eventual autorización por el Consejo de esta cooperación reforzada del derecho de veto que todo Estado tenía en virtud del art. 23.2 del TUE respecto de las decisiones sobre PESC; si este fuera el caso, el Consejo de la Unión, por mayoría cualificada, puede remitir el asunto (será en nuestro caso la autorización o no de una cooperación reforzada en este ámbito) al Consejo Europeo para que este decida por unanimidad<sup>28</sup>.

#### 1. LA COMISIÓN

7. Tres cuestiones fundamentales han sido abordadas en relación con la Comisión: El número de comisarios, la elección de sus miembros y su organización interna.

8. Que la Comisión cuenta ya con un número de miembros, veinte, que roza el límite de lo razonable nadie lo discute. La ampliación de la UE, en cuya perspectiva a corto o medio plazo hay un candidato (Polonia) que podría reclamar dos comisarios (al que a largo plazo se incorporaría otro, Turquía), elevaría la composición numérica de la Comisión a límites insostenibles<sup>29</sup>. Es esta, sin duda, una cuestión clave que hubiera debido ser resuelta por el Tratado de Amsterdam (1997) pero que no lo fue. Los Estados miembros se limitaron a adoptar un *Protocolo (n.º 7) sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea*, en el cual se comprometían a establecer, «al menos un año antes de que el número de Estados miembros exceda de veinte» (art. 2), una Comisión formada por un nacional (sólo) de cada Estado miembro, siem-

<sup>27</sup> Declaración (n.º 1) relativa a la Política Europea de Seguridad y Defensa adoptada por la Conferencia en su Acta Final (Tratado de Niza, SN 1247/1/01/Rev.1, p. 142).

<sup>28</sup> Nuevo art. 27-E del TUE añadido por el Tratado de Niza, art. 1.6 (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 14).

<sup>29</sup> Para A. TIZZANO, («Profili generali del Trattato di Amsterdam», *Il Diritto dell'UE*, 2-3/98, pp. 267-313, p. 304) «a una affollata ed inefficace assemblea».

pre y cuando se modifique la ponderación de votos en el Consejo «de manera aceptable para todos los miembros (...) teniendo en cuenta (...) en especial la compensación de aquellos Estados miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión» (art. 1).

En relación con el número de comisarios, dos son las alternativas posibles, o establecer una Comisión en la que cada Estado miembro cuente con un comisario de su nacionalidad, o un órgano funcional y reducido, compuesto por un número de comisarios menor que el de Estados miembros.

- La primera de las alternativas, condicionada, sí, a una nueva ponderación de los votos en el Consejo, es la que estaban dispuestos a aceptar ya los Estados miembros, en particular los que cuentan hoy con dos comisarios, como del Protocolo número 7 anteriormente citado se desprende. Es también, debe reconocerse, la tesis más realista, habida cuenta la ansiedad de los Estados pequeños y medianos por contar con «su» comisario. La propia Comisión, consciente de la cruda realidad y pese a no preferirla, la incluyó como una de las alternativas en sus propuestas de reforma presentadas a la CIG<sup>30</sup>, y también el PE se mostró dispuesto a aceptar una Comisión de esta naturaleza<sup>31</sup>. Esta fórmula, sin embargo, suministra sólo el «pan para hoy» pero no remedia «el hambre de mañana», cuando la ampliación que viene eleve el número de Estados miembros por encima de los veinte. Y, más allá de las reflexiones puramente prácticas, cabe imputar a esta opción la de ser «la menos comunitaria» de todas, al hacer de «la institución independiente un órgano intergubernamental imposible de distinguir del Consejo»<sup>32</sup>. Item más, alguien ha sugerido que la idea de un comisario por país, que otorgaría «representación permanente» en tan crucial institución comu-

<sup>30</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit. (nota 12), capítulo 1, punto 4, letra b.

<sup>31</sup> En su Informe de 27 de marzo (cit. en nota 13), esta Comisión «intergubernamentalizada» era admitida para una primera fase (2005-2010), decantándose por una Comisión reducida desde ese último año (punto 10.1 del mismo); pero en su Resolución definitiva de 13 de abril de 2000 (nota 13) acepta ambas opciones sin fijar plazos (punto 12.1).

<sup>32</sup> A. MANGAS MARTÍN, «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam», *RDCE*, 3 (1998), n.º 2, pp. 7-39 (p. 29); ID.: «El Tratado de Amsterdam: Aspectos generales del pilar comunitario», *Gaceta J. de la CE*, serie D. n.º 29, 1998, pp. 7-70 (pp. 35-36).

nitaria a países minúsculos como Eslovenia, Lituania o Eslovaquia, exacerbará los ánimos de algunas «importantes comunidades regionales europeas»<sup>33</sup> que forman parte, no sin rechinar de dientes en más de un caso, de actuales Estados miembros de la Unión, lo que, a su vez, enredaría más aún la madeja política interna.

- La segunda de las alternativas, una Comisión con menos comisarios que Estados miembros, buscaría recolocar esta donde ya estuvo, en el centro mismo del sistema institucional<sup>34</sup>, y es, sin duda, «la más sensata y rigurosa (...)»<sup>35</sup>. Diez, doce, quince comisarios, ¿a elegir cómo? La Comisión en su Dictamen a la CIG (2000) apuntaba dos métodos, decantándose por el segundo: Comisarios elegidos por el Presidente en función de sus capacidades, como ya se había propuesto doctrinalmente<sup>36</sup>; o rotación entre los Estados miembros en estrictas condiciones de igualdad a partir de un orden preestablecido<sup>37</sup>. El PE en sus propuestas a la CIG (2000) se pronuncia, en una de sus opciones, expresamente por el número de veintiuno (veinte comisarios y su Presidente)<sup>38</sup>.

En la CIG, pronto se comprobó que la mayoría de las delegaciones eran partidarias de una Comisión que incluyera nacionales de todos los Estados miembros<sup>39</sup>. Con el avance de la misma, el tema del número de los comisarios no fue objeto de propuestas transaccionales por la Presidencia francesa en ninguno de sus tres Documentos de Síntesis, pues se trataba de una de las cuestiones «muy delicadas desde el punto de vista político» que era conveniente dejar para la Cumbre misma de Niza<sup>40</sup>. No obstante,

<sup>33</sup> MELLADO PRADO, P.: «Las instituciones de la Unión y sus órganos auxiliares», *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Varios Autores, Colex, Madrid, 2000, pp. 111-223 (p. 128).

<sup>34</sup> BLUMANN, C., «Aspects institutionnels», *Révue Trimestrielle de Droit Européen* (RTDE), 1997, n.º 4 (Le Traité D'Amsterdam), pp. 721-49 (p. 726).

<sup>35</sup> GUTIÉRREZ ESPADA (1999) cit. (nota 21), p. 25.

<sup>36</sup> LIPSUS, J., «La Conférence Intergouvernementale 1996», *RTDE*, 1995, n.º 2, pp. 175-206 (p. 191).

<sup>37</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit. (nota 12), capítulo 1, 4, b.

<sup>38</sup> Informe de 27 de marzo (nota 13), punto 10.1; y Resolución de 13 de abril 2000 (nota 13), punto 12.1

<sup>39</sup> Documento de síntesis, de junio, de la Presidencia portuguesa: CONFER. 4750/00 cit. (nota 15), pp. 11-13.

<sup>40</sup> CONFER. 4790/00 (nota 16), p. 55; CONFER. 4810/00 (nota 17), pp. 2, 60-61, 90-91; CONFER. 4815/00 (nota 18), pp. 2, 64-65, 91.

ya la Presidencia portuguesa, en mayo de 2000, había sugerido junto a esas dos opciones una tercera de compromiso, que a la postre ha triunfado: Una Comisión compuesta de un nacional de cada Estado tras la primera ampliación pero dejar abierta su reducción para más adelante<sup>41</sup>.

El Tratado de Niza ha acordado, como «compensación principal a los Estados pequeños»<sup>42</sup>, la salida más fácil políticamente, esto es, seguir con el actual sistema hasta el 31 de diciembre de 2004, para a partir del 1 de enero de 2005, fecha en la que piensa habrá producido ya el ingreso de los primeros candidatos, una Comisión, como veremos, con un nacional para cada Estado miembro hasta que la UE alcance la cifra de veintisiete Estados (...) <sup>43</sup> (*infra* parágrafos 48-49). Ni que decir tiene que no era ésta, en mi opinión, la alternativa más conforme con el «deber-ser», por decirlo más dulcemente que alguno de mis compatriotas, para quien la reforma de la Comisión en Niza revela «el asalto de los Gobiernos nacionales de todos los países, grandes y pequeños a la Comisión (...) (que en el futuro se puede parecer menos a una institución europea supranacional y más a un COREPER formado por representantes nacionales que defienden sus intereses abiertamente»<sup>44</sup>.

9. El Tratado de Niza ha introducido modificaciones en el procedimiento de elección de los comisarios y su Presidente. Sabido es, tras el Tratado de Amsterdam (1997), que el Presidente de la Comisión era propuesto por los Gobiernos de los Estados miembros con aprobación del PE, y los comisarios se designaban por los Gobiernos de acuerdo con el Presidente, debiendo tanto uno como otros someterse al voto de aprobación parlamentario (TCE art. 214.2; TCEEA art. 127.2 y TCECA 10.2).

La Comisión no realizó propuestas a la CIG (2000) sobre esta particular cuestión, aunque sí lo hizo el PE, que deseaba ser él el que, entre los candidatos que el Consejo propone, eligiera al Presidente de la Comisión; este, por lo demás, sería el que directamente, aunque en consulta con los Estados miembros, designaría a los miembros del Colegio, que en todo caso sería «investido» por el PE<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Nota de la Presidencia (CONFER. 4744/00, 24 mayo 2000).

<sup>42</sup> ELORZA CAVENGT cit. (nota 6), p. 97.

<sup>43</sup> Art. 213.1 del TCE y 126.1 del TCEEA modificados por el art. 4 del *Protocolo sobre la ampliación de la UE* anexo al Tratado de Niza (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 96).

<sup>44</sup> DE AREILZA CARVAJAL cit. (nota 22), pp. 110-11.

<sup>45</sup> Resolución de 13 abril 2000 cit. (nota 13), puntos 12.2 a 12.4. En su Informe de 27 de marzo (nota 13), los comisarios eran designados por el Presidente de

El Tratado de Niza modifica los arts. 214 del TCE, 127.2 del TCEEA y 10.2 del TCECA en dos sentidos: *De una parte*, el Presidente de la Comisión es designado por el Consejo, en su formación de jefes de Estado o de Gobierno, con aprobación del PE; mientras que los restantes comisarios se designan por el Consejo de la Unión en sus formación ordinaria, de acuerdo con el Presidente, sometiéndose luego tanto aquel como estos al voto de aprobación parlamentario y, en fin, al nombramiento definitivo por el Consejo. *Y, de otra*, tanto la designación de Presidente y comisarios como su nombramiento final se hacen no como hasta ahora por unanimidad sino por mayoría cualificada<sup>46</sup>.

Se observará, entonces, que el procedimiento de designación de los comisarios y su Presidente se ha enmarcado ya directamente en el ámbito comunitario, siendo el Consejo, institución, el que designa a los miembros de otra institución, la Comisión, y abandonándose en consecuencia viejos respetos, o escrúpulos pueriles según se mire, al equilibrio institucional<sup>47</sup>. Pero en todo caso, el Tratado de Niza explicita que el Consejo hará la designación de los comisarios conforme a «la lista... establecida con arreglo a las propuestas hechas por cada Estado miembro»; sí, verdad es que el texto no hace sino declarar la práctica seguida hasta el momento, pero también su inclusión formal parece atenuar la «comunitarización» operada de un procedimiento de designación que antes se llevaba a cabo por los Gobiernos directamente, es decir, desde «el exterior» del universo propiamente comunitario.

10. El Tratado de Niza ha profundizado significativamente la decisión de reforzar los poderes del Presidente que en la Cumbre de Amsterdam se tomó: Allí, como se recordará, se añadió un párrafo al art. 219 del TCE

la Comisión propuesto pero debían ser «aprobados» por el Consejo e «investidos» por el PE (punto 10.4).

<sup>46</sup> Tratado de Niza, arts. 2.22, 3.4 y 4.1 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 39, 58, 72).

<sup>47</sup> La explicación que la doctrina (*vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, 2.º ed., p. 63, párr. 62) daba a este procedimiento de designación «exterior» de la Comisión se articulaba comúnmente en torno a dos razonamientos: De una parte, se evitaba sentar la preeminencia del Consejo sobre la Comisión; de otra, se conseguía mantener el correcto juego del principio de elección de la Comisión «por común acuerdo» de «todos» los Estados miembros, pues de ser el Consejo la institución que eligiera a la Comisión los Tratados permitirían la elección de los comisarios aun con la abstención (esto es sin el voto a favor) de alguno de los Estados miembros, puesto que la abstención no rompe la unanimidad (antiguo art. 148.3 del TCE y 118.3 del TCEEA).

(TCEEA art. 132 y TCECA art. 13) para afirmar que la Comisión ejerce sus funciones «bajo la orientación política de su Presidente»; también, los Estados miembros en la *Declaración sobre la organización y el funcionamiento de la Comisión*, manifestaban su intención de que «el Presidente de la Comisión deberá gozar de una amplia libertad para conferir funciones dentro del colegio, así como en cualquier reorganización de dichas funciones durante un mandato de la Comisión».

Ahora, el Texto de Niza incluye un nuevo art. 217 del TCE (TCEEA art. 130 y TCECA art. 11) en el que expresamente se incorporan las ideas siguientes<sup>48</sup>:

- El Presidente decidirá la organización interna de la Comisión para garantizar la coherencia, eficacia y colegialidad de su acción; repartirá y estructurará las responsabilidades que incumben a la Comisión, pudiendo reorganizar estas a lo largo de su mandato; puede nombrar vicepresidentes (ya no figura el tope numérico del antiguo art. 217, «uno o dos»), eso sí «previa aprobación del colegio» (lo que no figuraba en las propuestas de la Comisión a la Conferencia).
- Y, en fin, se obliga a todo miembro de la Comisión a presentar su dimisión si el Presidente así se lo pide, previa aprobación, también, del Colegio (lo que tampoco se exigía en las propuestas de Comisión y PE)<sup>49</sup>. Todos recordarán cómo, a causa de las tensiones surgidas entre la Comisión y el PE, lo que provocó la dimisión colectiva de la Comisión SANTER, el designado nuevo Presidente, Romano PRODI, se comprometió ante el PE a exigir a sus comisarios, lo que obtuvo, el compromiso personal de presentar su dimisión si perdían su confianza o la del PE. No fue fácil introducir formalmente este compromiso en el Tratado de Niza, pues como en el Documento de Síntesis de la Presidencia portuguesa (junio 2000) se señalaba, la responsabilidad individual de los comisarios ante su Presidente y su dimisión por orden de éste «gozó de amplia aprobación. En cambio las delegaciones siguen muy divididas sobre la conveniencia de incluir un procedimiento formal a tal efecto

<sup>48</sup> Tratado de Niza arts. 2.24, 3.6 y 4.2 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 41, 60, 73).

<sup>49</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit. (nota 12), capítulo 1, punto 4, letra a (y p. 41: Proyecto de modificación del art. 215 del TCE); Resolución de 13 de abril de 2000 (nota 13), punto 12.6.

en el Tratado»<sup>50</sup>. No se ha tenido en cuenta, en cambio, pese a la práctica tan reciente y a las propuestas de hacerlo realizadas ante la CIG por algún Estado miembro, el supuesto de la *dimisión colectiva* de la Comisión; muy pronto se decidió la cuestión, puesto que ya en el Documento elaborado por la Presidencia portuguesa antes del verano se explica por qué se ha descartado<sup>51</sup>. En el art. 215 del TCE, sólo se tiene en cuenta el caso de las dimisiones individuales y la sustitución de los miembros dimisionarios pues. Por cierto que al modificar el citado artículo se observa, en el texto adoptado tras la corrección de los errores materiales que el 20 y 21 de diciembre introdujeron los Representantes Permanentes de los Quince, lo que parece un *lapsus calami* que debió pasar inadvertido: En él se prevé expresamente, después de haberse referido a que los comisarios concluyen su mandato, aparte de por renovación periódica y fallecimiento, por dimisión voluntaria o cese, la sustitución del Presidente de la Comisión por dimisión, cese o fallecimiento, pero en el caso de los comisarios solo se refiere a los supuestos de dimisión o fallecimiento y no de cese; el lapsus ha sido oportunamente enmendado en la versión definitiva del Tratado de Niza<sup>52</sup>.

El Tratado de Niza, sin embargo, no ha incorporado al nuevo art. 217 algunas otras de las propuestas formuladas por la Comisión. Esta, en efecto, concretando ideas apuntadas ya en su Dictamen de enero<sup>53</sup>, propuso incluir concretamente en el Tratado las cuestiones siguientes: «El Presidente podrá atribuir a los miembros de la Comisión, durante todo o parte del

<sup>50</sup> CONFER. 4750/00 (nota 15), p. 15.

<sup>51</sup> Excepcionalidad del supuesto y a la postre reacción suficiente de los Tratados cuando Jacques Santer y sus comisarios «se fueron» (CONFER 4750/00 cit, p. 16).

<sup>52</sup> Compárese el texto del art. 215 párr. segundo del TCE que modifica el Tratado de Niza adoptado provisionalmente el 22 de diciembre de 2000 (SN 533/1/00/Rev.1, p. 47), con el que determina el Tratado definitivo que se firma el 26 de febrero de 2001 (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 40).

Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, tras haber detectado la laguna, sugería (lo que parecía razonable por todo lo dicho) que es «a lo mejor susceptible de corrección en las tareas de revisión técnica del texto del Tratado» («La reforma institucional en el Tratado de Niza», *Gaceta J. de la UE y de la Competencia*, 211, enero-febrero 2001, pp. 11-26, en p. 13). Así ha sido, en efecto.

<sup>53</sup> Dictamen de 26 enero 2000 cit. (nota 12), capítulo 1, 4, b *in fine*.

mandato de éstos, tareas o misiones específicas con el apoyo, en su caso, de los servicios administrativos» (nuevo párr. 3 al art. 217 del TCE); «el Presidente podrá nombrar vicepresidentes entre los miembros de la Comisión, encargados de coordinar y dirigir la acción de la Comisión en un ámbito determinado» (nuevo párr. 2 al art. 217); «en caso de empate de votos, el voto del Presidente será de calidad» (a incluir en el párr. segundo del art. 219 del TCE); «la Comisión podrá habilitar a uno o más de sus miembros para tomar decisiones en nombre de la Comisión en determinados ámbitos, en las condiciones y límites que determine en su reglamento interno» (nuevo párrafo añadido al art. 219 citado)<sup>54</sup>.

Por su parte, el Documento de Síntesis de la Presidencia portuguesa incluía, entre las propuestas barajadas en los debates, la posibilidad de crear comisarios no titulares de carteras (con el mismo derecho de voto que los demás comisarios), a los que se asignarían tareas de coordinación o responsabilidades específicas ante el Presidente<sup>55</sup>.

Ninguna de las citadas sugerencias figura en el texto del nuevo art. 217 del TCE aprobado en Niza. ¿Cabe entenderlas implícitas en las competencias genéricas que se reconocen al Presidente para organizar, reorganizar y estructurar? Pues, en verdad, «no está claro»<sup>56</sup>. Personalmente, y en atención a los recelos expresos que la inclusión formal en los Tratados de algunas de estas propuestas despertaban en no pocas delegaciones<sup>57</sup> por miedo a que generasen prácticas discriminatorias entre los Estados miembros, me cuesta entender incluidas sin más algunas de ellas en las competencias genéricas de dirección que se reconocen al Presidente (por ejemplo, la de vicepresidentes que *dirigen y coordinan* a los demás comisarios o la designación de *comisarios «volantes» por decirlo así a disposición* del Presidente o sin cartera).

Tampoco se han tenido en cuenta propuestas como las que el PE hizo de que fuera él el que eligiera al Presidente de la Comisión<sup>58</sup> o que éste pudiera plantear ante el Parlamento una moción de confianza<sup>59</sup>. En rela-

<sup>54</sup> Comunicación de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma de las instituciones (Organización interna de la Comisión) COM (2000) 771 final, Bruselas, 22 noviembre 2000, pp. 5-7.

<sup>55</sup> CONFER. 4750/00 cit. (nota 15), p. 14.

<sup>56</sup> P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA cit. (nota 52), p. 13.

<sup>57</sup> Que se recogen, por ejemplo, en el Documento de Síntesis de la Presidencia portuguesa (CONFER 4750/00 cit. en nota 15, p. 14).

<sup>58</sup> Resolución de 13 abril 2000 (nota 13), punto 12.2.

<sup>59</sup> Res. cit. punto 13.1.

ción con esta última, la Presidencia portuguesa sometió a debate un proyecto de texto que preveía esa posibilidad, pero que fue descartado enseguida por la Presidencia francesa. Y es que el planteamiento de la propuesta generó otras de determinadas delegaciones que revelaban la capacidad de generar complicaciones que aquélla tenía: Me refiero, por ejemplo, a la pregunta que alguna delegación se hizo de si no sería adecuado, para mantener el equilibrio institucional, acompañar esa propuesta con la de reconocer a la Comisión un derecho de disolución del Parlamento<sup>60</sup>.

11. Por lo demás, otras disposiciones del Tratado de Niza inciden indirectamente sobre las competencias de la Comisión. Puede destacarse, en este sentido, la ampliación de su capacidad de iniciativa o propuesta en diversos ámbitos. Por ejemplo, cuando se exige el dictamen previo de la Comisión para que el Consejo autorice una cooperación reforzada en la PESC a solicitud de los Estados miembros, dictamen que habrá de pronunciarse en particular sobre la «coherencia de la cooperación reforzada que se pretenda establecer con las políticas de la Unión»<sup>61</sup>; o cuando es preceptiva la propuesta de la Comisión para la creación por el Consejo de salas jurisdiccionales para conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas<sup>62</sup>; y, en fin, y para terminar, la Comisión (con el PE o un tercio de los Estados miembros) puede proponer motivadamente al Consejo que constate la «existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro

<sup>60</sup> CONFER. 4750/00 cit. (nota 15), p. 15. Según el proyecto de nuevo art. 214-bis que la Presidencia portuguesa propuso, «el Presidente, previa decisión de la Comisión, podrá plantear la cuestión de confianza al PE 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 art. 201, se considerará que la Comisión ha obtenido la confianza del Parlamento» (CONFER. 4750, anexo 1.1., p. 60).

<sup>61</sup> Nuevo art. 27-C del TUE, añadido por el Tratado de Niza, art. 1.6 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 13-14).

<sup>62</sup> Nuevo art. 225-A del TCE (Tratado de Niza art. 2.32 [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 47]). La Comisión comparte su derecho de propuesta con el TJ. La Conferencia ha solicitado tanto a este como a aquella que preparen cuanto antes un proyecto de Decisión por la que se cree una sala jurisdiccional competente para resolver en primera instancia sobre los litigios entre la Comunidad y sus agentes (Declaración (n.º 16) relativa al art. 225 bis del TCE, en Acta Final (Tratado de Niza [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 157])).

de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirle recomendaciones adecuadas»<sup>63</sup>.

La reciente experiencia de la crisis austríaca, con motivo de la entrada en el Gobierno de ese país de un partido de extrema derecha, y las dificultades que surgieron enseguida para imponer y mantener sanciones contra Austria, están en la base de la citada disposición, que fue ya tenida en cuenta por la Presidencia portuguesa en su Documento de Síntesis de junio de 2000<sup>64</sup>, depurándose con su paso por los tres Documentos de la Presidencia francesa hasta llegar en el último a tener la redacción del Tratado de Niza<sup>65</sup>.

## 2. CONSEJO

12. Las dos grandes cuestiones con las que la reforma del «funcionamiento» del Consejo se enfrentaba en la CIG (2000) se refieren a las reglas de votación por este utilizadas para la toma de decisiones y al ámbito material de la regla de la mayoría cualificada.

13. Puesto que la ampliación está en marcha, «decidir», con el sistema actual, en una UE de casi treinta Estados puede ser muy difícil y muy injusto. En sus aportaciones a la CIG, la Comisión ha dejado bien claro a qué resultados indeseables, desde el punto de vista de la eficacia y de la representatividad democrática (porcentaje de población), podía llevar el actual sistema de toma de decisiones extrapolado a una UE ampliada a 27 Estados<sup>66</sup>. La inevitable reforma que estas consideraciones conllevaban

<sup>63</sup> Nuevo párrafo 1 del art. 7 del TUE (Tratado de Niza, art. 1.1. [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 8]).

<sup>64</sup> CONFER. 4750/00 (nota 15), pp. 49 y 116.

<sup>65</sup> CONFER. 4790/00 (nota 16), p. 81, 4810/00 (nota 17), p. 6 y 4815/00 (nota 18), p. 7.

<sup>66</sup> Comunicación de 10 de noviembre de 1999 (COM [99] 592 (cit. (nota 11)); Dictamen de 26 de enero de 2000 cit. (nota 12), capítulo 1, punto 3 y capítulo 2, puntos 10 y 12. En este último, y baste como botón de muestra, la Comisión señala cómo en una UE de 27 Estados una decisión por mayoría cualificada podría alcanzarse por un grupo de Estados que representasen entre, según los casos, el 46'41 % y el 50'10 % de la población; o, desde la otra cara, un grupo podría bloquear una decisión integrando únicamente el 12 o 13 % de la población total de la Unión (Dictamen de 26 de enero..., cit. Capítulo 2, punto 12, p. 32).

pasaba, según apuntó el *Protocolo (n.º 7)* ...del Tratado de Amsterdam (1997)<sup>67</sup>, por dos fórmulas: La reponderación de los votos de cada Estado miembro (primando en particular el caso de los Estados que aceptaban la pérdida de uno de sus dos comisarios) o instaurando un sistema de doble mayoría (con una nueva ponderación de los votos pero exigiendo además que el número de votos alcanzado represente un determinado porcentaje de la población de la UE).

La Comisión propuso a la CIG (2000) un sistema muy atractivo en mi opinión (y también, parece, para el PE<sup>68</sup>), por su sencillez: La mayoría cualificada se alcanzará por el voto a favor de una mayoría simple de Estados miembros que represente a la mayoría de la población total de la Unión<sup>69</sup>.

El Consejo Europeo de Niza (7-9 diciembre 2000) barajó varias opciones, desde la de romper la paridad de votos de los cuatro «grandes», siendo el alma del problema el permitir que Alemania tuviera más votos que Francia, hasta la de aceptar pura y simplemente una sencilla fórmula de doble mayoría del tipo de la sugerida por la Comisión. El Tratado de Niza ha optado finalmente por un sistema de mayoría cualificada más compleja que el actual: *Hasta el 31 de diciembre de 2004*, la regla de la mayoría cualificada seguirá siendo la actual. *Desde el 1 de enero de 2005*, la ponderación de votos en el Consejo se reforma quedando con los números que siguen : 29 votos para Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia, 27 para España, 13 para Holanda, 12 para Bélgica, Grecia y Portugal, 10 para Austria y Suecia, 7 para Dinamarca, Irlanda y Finlandia y 4 para Luxemburgo<sup>70</sup>.

Con esta nueva ponderación de votos, la mayoría cualificada se alcanza con un sistema de «triple llave» («redes de seguridad» o de «verificación democrática» en la terminología de la CIG) nada menos:

- En los casos en los que el Consejo decide a propuesta de la Comisión (la gran mayoría como sabemos), la mayoría cualificada se obtiene: *Primero* alcanzando 169 votos ponderados (71'3%) de un

<sup>67</sup> Que el Tratado de Niza, digámoslo ya, deroga: Art. 1 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*, Tratado de Niza (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 91).

<sup>68</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13), punto 10.1.

<sup>69</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit., capítulo 2, punto 12, letra b, opción 2.

<sup>70</sup> Art. 205.2 y 4 del TCE y 118.2 y 4 del TCEEA modificados por el art. 3 del *Protocolo sobre la ampliación de la UE* (Tratado de Niza [SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 93-94).

máximo posible de 237, situándose entonces la minoría de bloqueo en 69 votos; nuestro país precisará entonces para alcanzarla el concurso de dos Estados «grandes» (29+29+27), de uno «grande» y uno «mediano» (Holanda [o, en su momento, Rumania]= 29+27+13 [o 14]), o de una «grande» y dos «pequeños» (29+27+12+otro). Además, hará falta para alcanzar la mayoría cualificada que esos 169 votos ponderados expresen el voto favorable de «al menos la mayoría de los miembros». Y, por último, cualquiera de los Estados miembros puede solicitar que se compruebe que la mayoría cualificada alcanzada comprende como mínimo el 62% de la población total de la Unión, lo que, de no conseguirse, impediría la adopción de la decisión. Concesión, ésta, a Alemania por haber aceptado la paridad de votos ponderados con los otros tres «grandes» pese a contar con una población mucho mayor; y es que ese porcentaje, en una UE de 27 Estados, sólo se alcanza, fuera de los bloqueos que se produzcan por el juego de los votos, en el supuesto de que Alemania se una a dos de los tres Estados grandes Francia, Gran Bretaña o Italia (no con España), es decir, tres grandes (que sumarían 87 votos) si incluyen a Alemania pueden bloquear sin necesidad de alcanzar los 88 (y en su momento los 91) votos que, como veremos enseguida, resultan necesarios para lograr una minoría de bloqueo, por superar el 62% de la población total de la Unión<sup>71</sup>.

- Cuando el Consejo decide sin necesidad de contar con la previa propuesta de la Comisión, los 169 votos deben expresar el voto favorable de dos tercios de los Estados miembros. Juega igualmente la regla sobre el 62% de la población total de la UE antes aludida<sup>72</sup>.

14. El otro gran tema de la CIG era el de la extensión de la mayoría cualificada. En su Dictamen de 26 de enero de 2000, la Comisión había propuesto reducir la unanimidad únicamente a tres ámbitos normativos: *Aquellos* en los que el Consejo adopta actos o acuerdos que luego deben ser ratificados por cada Estado miembro según su Derecho interno (por ejemplo, el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para la elección de los eurodiputados, TCE art. 190); *decisiones institucionales*

<sup>71</sup> ELORZA CAVENGT cit. (nota 6), p. 97.

<sup>72</sup> Arts. 205.2 y 4 del TCE y 118.2 y 4 del TCEEA modificados por el de Niza (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 93-94)].

*esenciales* que afecten al equilibrio inter-institucional (por ejemplo, para aumentar o disminuir el número de jueces del TJCE, TCE art. 221, o la que exige la unanimidad para que el Consejo pueda apartarse del proyecto de norma de la Comisión, TCE art. 250); y disposiciones relativas a *la armonización de legislaciones* en temas fiscales (CE art. 93) o de seguridad social (TCE art. 137). En el anexo a su Dictamen, la Comisión relacionaba las disposiciones del CE que debían seguir con la unanimidad y las que debían pasar a la mayoría cualificada<sup>73</sup>. Posteriormente, la Comisión sometió a la Conferencia un documento complementario en el que detallaba qué aspectos relacionados con las cuestiones más sensibles deberían pasar a regirse por la mayoría cualificada<sup>74</sup>. El Parlamento Europeo fue todavía más drástico en sus propuestas<sup>75</sup>.

El resultado final alcanzado en el Tratado de Niza queda debajo de semejante listón. Sí es cierto que se ha sustituido la unanimidad por la mayoría cualificada en numerosos supuestos, pero no desde luego en todos los casos. Pasan a la mayoría cualificada alrededor de treinta cuestiones<sup>76</sup>, pero en temas esenciales para algunos Estados miembros la unanimidad sigue. España ha conseguido mantener su capacidad de veto para

<sup>73</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit. (nota 12) capítulo 2, punto 10, y anexo.

<sup>74</sup> Comunicación de la Comisión. 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, de los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social (COM [2000] 114 final), Bruselas, 14 marzo 2000, sobre todo pp. 12-13.

<sup>75</sup> «La votación por unanimidad del Consejo se limitará a las decisiones de carácter constitucional que de conformidad con el Tratado requieran la ratificación de los Parlamentos nacionales» (Resolución de 13 de abril de 2000 cit., punto 30.3).

<sup>76</sup> Entre ellas las siguientes: Art. 7.1 (suspensión derechos Estados miembros), 24.3 (PESC) del TUE.

En relación con el TCE: Art. 67.5 TCE (visados, asilo, inmigración...), art. 100, 111 y 123.4 (política económica y monetaria), art. 137.2 (política social), art. 157.3 (industria), arts. 159 y 161 (cohesión económica y social), art. 181 (cooperación al desarrollo), art. 187 (asociación con los países de ultramar), arts. 190.5 y 191 (Parlamento Europeo: Estatuto de los diputados y sobre los partidos políticos europeos), art. 207.2 (nombramiento del secretario general y secretario adjunto del Consejo), art. 214.2 (nombramiento del Presidente de la Comisión), art. 223, 224 y 248.4 (reglamentos interiores del TJCE, TPI y Tribunal de Cuentas), art. 247.3 (nombramientos miembros del Tribunal de Cuentas), art. 259.1 (nombramiento miembros del CES), art. 263 (nombramiento miembros del CdR), art. 279.1 (disposiciones financieras).

Respecto del TCEEA, arts. 108, 121, 127, 139, 140, 160-B, 160-C, 167, 183; y en cuanto al TCECA: arts. 10.2, 21, 30, 32-ter, 32-quarter, 45-B y 45-C.

la determinación de las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos estructurales en el campo de la cohesión económica y social hasta el 1 de enero de 2007, en el caso de que en dicha fecha se hayan adoptado *las perspectivas financieras plurianuales* aplicables hasta el 2007, año partir del cual las decisiones serán adoptadas por mayoría cualificada<sup>77</sup>. Más allá de los particulares intereses nacionales, debe constatarse que los «grandes» no se han atrevido a abandonar la unanimidad en cuestiones claves (fiscalidad, seguridad social, asilo e inmigración, Fondo de cohesión...), lo cual, en una Europa ampliada hará muy difícil en verdad progresar en estas materias: Estados miembros 1-Unión Europea 0.

15. El Consejo, por lo demás, ha visto, con la reforma de Niza, ampliadas sus competencias respecto de cuestiones varias. Por ejemplo, es él el que constata «la existencia de un riesgo claro» de violación grave de los principios básicos de la Unión por un Estado miembro, pudiendo dirigirle recomendaciones<sup>78</sup>; es el Consejo el que autoriza las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC que el Tratado de Niza permite<sup>79</sup>; él puede adoptar medidas para fomentar la cooperación entre los Estados miembros por medio del nuevo organismo creado de EUROJUST<sup>80</sup>; al Consejo se le otorgan competencias en el nuevo Título XXI (cooperación

<sup>77</sup> TCE art. 161, párr. tercero añadido por el Tratado de Niza, art. 2.14 (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 35). El término «plurianuales» en él contenido («...perspectivas financieras plurianuales...») ha sido objeto de dos declaraciones interpretativas de las que la Conferencia «tomó nota»: Una la de Grecia, España y Portugal, para quienes «el término 'plurianuales'... significa que las perspectivas financieras aplicables a partir del 1 de enero de 2007 y el correspondiente acuerdo interinstitucional tendrán una duración idéntica a la de las perspectivas financieras actuales», añadiendo los tres Estados que su «acuerdo (...) para el paso a la adopción de decisiones por mayoría cualificada en el art. 161 fue dado sobre [esa] base...» (*Declaración de Grecia, España y Portugal relativa al art. 161 del TCE*, Acta Final, Tratado de Niza [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 172]). Por su parte, Dinamarca, Alemania, Países Bajos y Austria afirman que la Declaración de esos tres Estados «no tiene por efecto prejuzgar la acción de la Comisión Europea, especialmente su derecho de iniciativa» (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 173).

<sup>78</sup> Nuevo párrafo 1 del art. 7 del TUE (Tratado de Niza, art. 1.1 [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 8]).

<sup>79</sup> Nuevos artículos 27-A a 27-E del TUE, añadidos por el Tratado de Niza, art. 1.6 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 13-14).

<sup>80</sup> TUE art. 31.2 introducido por el Tratado de Niza, art. 1.8 (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 16); y *Declaración (n.º 2) relativa al apartado 2 del art. 31 del TUE* (Tratado de Niza, SN 1247... p. 143).

económica, financiera y técnica con terceros países) que el Tratado de Niza crea en el marco del TCE<sup>81</sup>; es él el que puede crear salas jurisdiccionales encargadas de conocer en primera instancia determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas<sup>82</sup>; o, en fin, el Consejo puede adoptar disposiciones que recomendará se adopten por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales destinadas a atribuir al TJ competencias para pronunciarse sobre los litigios conectados con la aplicación de actos adoptados en virtud del presente Tratado por los que se crean títulos comunitarios de propiedad industrial<sup>83</sup>.

16. La valoración final de las decisiones adoptadas en Niza sobre estas cruciales cuestiones pasa por dos comentarios básicos: *De una parte*, debe destacarse la «vuelta de tuerca» que se ha dado al procedimiento de adopción de decisiones, haciéndolo, y a esta «tuerca» me refería, más «denso» y «complejo»; ¿será, entonces, más eficaz? *De otra*, y visto desde la óptica de los puros intereses nacionales, parece que España ha sido uno de los Estados ganadores de la que se ha llamado por el que fue Representante Permanente español en Bruselas, Javier ELORZA (1994-2000), «la batalla de Niza»<sup>84</sup>: Ha multiplicado sus votos en el Consejo por 3'37, mientras que los cuatro «grandes» lo han hecho por 2'9 y los «pequeños» y «medianos» del 2 al 2'4; ha conseguido mantener su capacidad de veto en el tema de los Fondos estructurales y Fondo de Cohesión hasta el 1 de enero de 2007, lo que permitirá obtener nuevamente un importante flujo de transferencias económicas; y ha logrado preservar la unanimidad en algunas cuestiones (medioambientales, fiscales o de seguridad social) claves por afectar a los equilibrios sociales, políticos y macroeconómicos vigentes en nuestro país<sup>85</sup>.

Y, naturalmente, el peso alemán, pese a mantenerse la paridad con los otros Tres Grandes, en mayorías y minorías (de bloqueo) se hace mayor; Alemania, por tanto, gana y, en conjunto (compárese por ejemplo «la paridad» de los «cupos» de los Cuatro Grandes en el Parlamento Europeo) gana más que nadie.

<sup>81</sup> Nuevo art. 181-Adel TCE, Tratado de Niza art. 2.16 (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 37).

<sup>82</sup> Art. 225-A-párr. primero del TCE, art. 140-B del TCEEA y 32-sexto del TCECA, según el Tratado de Niza arts. 2.32, 3.13 y 4.13 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 47, 65, 80).

<sup>83</sup> Art. 229-A del TCE, Tratado de Niza art. 2.33 (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 48).

<sup>84</sup> *El País*, 21 diciembre 2000, pp. 13-14.

<sup>85</sup> ELORZA CAVENGT cit. (nota 6), pp. 101-103.

### 3. EL PARLAMENTO EUROPEO

17. Que el PE ha sido la institución comunitaria que ha «subido» más «a golpe» de reforma institucional no puede negarse<sup>86</sup>. También en la de Niza el Parlamento ha «ganado» no poco. El Tratado de Niza ha modificado sus competencias y funcionamiento en cinco aspectos fundamentales: El número de sus diputados, el estatuto de los mismos, los partidos políticos a escala europea, su legitimación procesal ante el TJ y, finalmente, su participación en el procedimiento decisorio.

18. Por lo que al número de eurodiputados se refiere, es no poco sorprendente, en mi opinión, el escaso respeto que los Quince han tenido al Derecho primario por ellos mismo renovado tres años antes. Todos recordamos que el Tratado de Amsterdam (1997) fijó en 700 el número máximo de parlamentarios, como consecuencia de una doble necesidad: Asegurar la representación de todos los pueblos de la Unión y mantener un «volumen» compatible con el ejercicio eficaz de su misión.

No es, por ello, sorprendente que en sus propuestas a la CIG (2000) tanto la Comisión como el PE defendieran mantener ese tope numérico<sup>87</sup>: *Aquella*, habida cuenta de la ampliación, proponía, a fin de respetar la cifra, reexaminar la fórmula que se había aplicado para conseguirla<sup>88</sup>, asignando al PE la determinación de las nuevas modalidades de reparto<sup>89</sup>; *el PE*, por su parte, propone, en la legislatura 2004 a 2009 (pues considera probable una primera ola de ampliación entre el 2004 y 2006) efectuar un primer ajuste transitorio del número de escaños, y, antes de las elecciones de 2009, calcular el número de representantes a elegir en cada Estado

<sup>86</sup> «La técnica de los ‘pequeños pasos’ [se ha escrito gráficamente] sigue deparrando importantes frutos al Parlamento...» (ROLDÁN BARBERO cit. en nota 4, p. 12).

<sup>87</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit. (nota 12), capítulo 1, punto 2; y, respectivamente, Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13), punto 5.

<sup>88</sup> Atribución de 6 escaños a cada Estado, con independencia de su población, y concesión de un escaño suplementario por tramos de 500.000 habitantes para una horquilla comprendida entre 1 y 25 millones, otro escaño por tramos de 1.000.000 para la horquilla entre 25 y 60 millones, y un escaño más por tramos de 2.000.000 para los Estados cuya población supere los 60 millones. Fórmula no aplicada en todo caso de modo absolutamente matemático (Dictamen de 26 de enero de 2000 cit., capítulo 1, punto 2 [p. 8]).

<sup>89</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit., capítulo 1, punto 2.

sobre la base de la población de una UE a la que todos se hayan ya incorporado, con el límite de 700, determinándose el cupo según una clave de reparto proporcional corregida por la atribución de un número mínimo de 4 escaños por Estado<sup>90</sup>.

En la CIG (2000), el tope de los 700 parecía la base de referencia hasta su fase final en Niza. De hecho, y por ejemplo, el Documento de Síntesis de la Presidencia portuguesa (junio 2000) pone de manifiesto que «en general se considera que no debería superarse la cifra de 700 escaños»<sup>91</sup>. Según avanzaban las negociaciones va observándose cómo el número total de escaños y su reparto aparece unido a una solución global equilibrada en la que aparece también la cuestión de la ponderación de votos en el Consejo<sup>92</sup>.

El Tratado de Niza, en el marco de esa solución global equilibrada, con lo que más escaños para un determinado «cupo» viene a ser, en algún caso, la bufanda que tapara la boca de delegaciones reacias a aceptar la nueva ponderación de votos en el Consejo, estableció, finalmente, en 732 el tope numérico de eurodiputados<sup>93</sup>, determinando después, en su *Protocolo sobre la ampliación de la UE*, un nuevo reparto de los cupos a partir del 1 de enero de 2004 entre los actuales Quince Estados miembros. Salvo Alemania, que sigue con sus 99 puestos (y Luxemburgo con sus 6), todos pierden, pero unos más que otros, desde los 72 de los Tres Grandes (-15), pasando por los 50 de España (-14) hasta los 12 de Irlanda (-3) (...). En términos de porcentajes, sin embargo, y puesto que se ha recalcado que nuestro país gana más que nadie en el incremento de sus votos en el Consejo (*supra* parágrafo 16), parece de equilibrada justicia mencionar («oficialmente», ascuas sobre las que pasar ...«volando») que España pierde más que nadie en su «cupo» de parlamentarios (casi, háganse los números, un 22%)<sup>94</sup>.

Si 700 era un tope máximo en 1997, su elevación a 732 tres años des-

<sup>90</sup> Resolución de 13 de abril de 2000, cit. puntos 5.1 y 5.2.

<sup>91</sup> CONFER 4750/00 cit. (nota 15), p. 33.

<sup>92</sup> Vid. sobre esta cuestión M.<sup>a</sup> P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA cit. (nota 52), pp. 19-20.

<sup>93</sup> Art. 189 párr. tercero del TCE, 107 del TCEEA y 20 del TCECA modificados por el Tratado de Niza, arts. 2.17, 3.1 y 4.5 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 38, 57, 74).

<sup>94</sup> Y sin necesidad de hacerlo; nos fiamos de M.<sup>a</sup> P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA (*op. cit.*, p. 20, nota 30 de la misma): España pierde un 21'8 %, los Tres Grandes sólo un 15'5 %.

pués no puede entenderse en términos de buen juicio, de razonabilidad, de deber-ser. Algún autor pone nombre y apellidos a este incremento, que no hará más fácil lograr mayorías en su seno ni reaccionar más rápidamente ante propuestas comunitarias: Se trataría de «acomodar (...) [un] acuerdo pro-alemán»<sup>95</sup>.

19. El Tratado de Niza modifica el párrafo 5 de los arts. 190 del TCE, 108 del TCEEA y 21 del TCECA para establecer que el Consejo aprobará por mayoría cualificada y no por unanimidad y previo dictamen de la Comisión, la decisión del PE estableciendo el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de los eurodiputados<sup>96</sup>.

De hecho, es sabido que la exigencia de la unanimidad a la luz de determinar el estatuto de los miembros del PE provocó un enfrentamiento entre este y el Consejo. El PE propuso a la CIG prescindir del dictamen de la Comisión y de la aprobación del Consejo para la fijación del estatuto de sus miembros<sup>97</sup>; obvio resulta tras lo apuntado que los Quince no le han hecho caso.

20. El Tratado de Niza modifica también el art. 191 del TCE, añadiéndole un párrafo por el que se otorgan al Consejo competencias para adoptar, con base en el procedimiento de co-decisión, el estatuto de los partidos políticos a escala europea y, en particular, las normas relativas a su financiación<sup>98</sup>. Ya aparecida en el primero de los Documentos de Síntesis (3 noviembre) de la Presidencia francesa<sup>99</sup>, esta disposición recoge en parte sólo una propuesta del propio PE a la CIG, en la que aparte de establecer plazos para la adopción del estatuto, preveía incluso la suspensión de la financiación por la Unión Europea de estos partidos políticos en determinados supuestos<sup>100</sup>.

<sup>95</sup> DE AREILZA CARVAJAL cit. (nota 22), p. 112.

<sup>96</sup> Tratado de Niza arts. 2.18, 3.2 y 4.6 (SN 1247/101/Rev.1, pp. 38, 58, 75).

<sup>97</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13), punto 7. Sobre el enfrentamiento apuntado entre ambas instituciones vid. ROTHLEY, W., «Vers un statut unique des députés européens», *Révue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 431, septiembre 1999, pp. 559-63.

<sup>98</sup> Tratado de Niza art. 2.19 (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 38).

<sup>99</sup> CONFER. 4790/00 cit. (nota 16), p. 50.

<sup>100</sup> El PE proponía un plazo de 12 meses a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza para fijar el Estatuto y modalidades de financiación, estipulando además que «los partidos políticos europeos que no respeten los principios demo-

Finalmente, los Quince han querido curarse en salud cuando en la *Declaración (n.º 11) relativa al artículo 191*, adoptada en la Conferencia, explicitan dos ideas: *Primera*, que el art. 191, antes y después de Niza, en modo alguno supone transferencia de competencias soberanas de los Estados miembros a la CE ni afecta a la aplicación de las normas constitucionales de estos; y, *segunda*, que la financiación de los partidos políticos europeos que se establezca con cargo al presupuesto de la Comunidad, financiación que se aplicará «sobre una misma base, a todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento Europeo», no podrá utilizarse para financiar directa o indirectamente a partido político alguno a escala nacional<sup>101</sup>.

21. El Tratado de Niza ha concedido, asimismo, al PE nueva y significativa capacidad procesal ante el TJ, que él ya había propuesto a la CIG<sup>102</sup>: *De una parte*, modifica los arts. 230, párrs. segundo y tercero, del TCE, el 146 del TCEEA y el 33-a del TCECA para incluirle entre los «legitimantes privilegiados» del recurso de anulación; *de otra*, se modifica el art. 300.6 del TCE para permitir al PE solicitar del Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la compatibilidad con las disposiciones del Tratado de cualquier acuerdo internacional que la Comunidad desee concertar con Estado u Organizaciones internacionales terceros<sup>103</sup>. Si el Documento de Síntesis (junio 2000) de la Presidencia portuguesa aportaba como «ideas que se consideran interesantes» pero que no habían suscitado «por el momento» la aprobación de todas las delegaciones, las dos

---

cráticos y los derechos fundamentales podrán ser objeto ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a instancias de la Comisión y previo dictamen del PE y del Consejo, de un procedimiento de suspensión de su financiación por parte de la Unión Europea; las modalidades de suspensión que puedan adoptarse sobre la base del presente artículo se tomarán a propuesta de la Comisión, mediante decisión del Parlamento y del Consejo adoptada, en un plazo de 12 meses a partir de la entrada en vigor del presente Tratado, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el art. 251» (Resolución de 13 de abril de 2000 cit. en nota 14, puntos 8.1 y 8.2).

<sup>101</sup> Acta Final (Tratado de Niza, SN 1247/1/01/Rev.1, p. 152).

<sup>102</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13), puntos 22 y 23.

<sup>103</sup> Tratado de Niza arts. 2.34, 3.15 y 4.15 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 48, 66, 81). En relación con la modificación del art. 300.6 del TCE debo observar que si bien ésta aparece con toda nitidez en el art. 2.46.b del Tratado de Niza (SN 1247..., p. 57), no he encontrado artículo alguno del Tratado de Niza que modifique el correspondiente artículo del TCEEA, el 202.6.

modificaciones reseñadas<sup>104</sup>, el segundo de los Documentos de la Presidencia francesa (23 noviembre) ya los incluye<sup>105</sup>.

El Tratado de Niza, sin embargo, no recoge las propuestas del PE solicitando su inclusión, junto con el Consejo, la Comisión o un Estado miembro, entre quienes pueden demandar del TJ que se pronuncie sobre cuestiones de interpretación del Título IV del TCE introducido por el Tratado de Amsterdam («visados, asilo, inmigración y otras políticas conexas con la libre circulación de personas») o de actos de las instituciones comunitarias en él basados (TCE art. 68.3)<sup>106</sup>.

22. En cuanto a su implicación en el procedimiento decisorio, el PE ve ampliados los supuestos en los que resulta preceptivo su dictamen consultivo<sup>107</sup>, también los de dictamen conforme<sup>108</sup>, y, asimismo, el procedimiento de codecisión<sup>109</sup>. El Tratado de Niza, sin embargo, no suprimió el procedimiento de cooperación como Comisión y PE habían propuesto<sup>110</sup> y como, incluso, se recogió en alguno de los Documentos de Síntesis de la Presidencia francesa<sup>111</sup>.

Tampoco recoge el texto adoptado en Niza la sugerencia apuntada por la Presidencia portuguesa de regular una nueva categoría de actos, que denominó «actos legislativos», proponiendo incluso dos opciones para hacerlo<sup>112</sup>, sugerencia de la que queda ya solo alguna brasa en el primero de los Documentos de Síntesis de la Presidencia francesa<sup>113</sup>. Dichos «ac-

<sup>104</sup> CONFER. 4750 cit. (nota 15), pp. 42-43.

<sup>105</sup> CONFER. 4790/00 cit. (nota 16), pp. 69 y 81.

<sup>106</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13), punto 19.

<sup>107</sup> Por ejemplo, nuevos arts. 225-A y 229-A del TCE relativos a la creación de salas jurisdiccionales y a las competencias del TJ respecto de títulos comunitarios sobre propiedad industrial citados (*supra* notas 82 y 83), o el art. 266, párr. primero sobre la modificación de los Estatutos del BEI (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 54).

<sup>108</sup> Por ejemplo, en el nuevo art. 7.1 del TUE sobre la constatación de un riesgo claro de violación por un Estado miembro de principios fundamentales de la Unión (Tratado de Niza art. 1.1, SN 1247..., p. 8).

<sup>109</sup> Así, TCE arts. 13.2 (no discriminación), 67.5 (Título IV del Tratado), 137.2 (disposiciones sociales), 157.3 (medidas de apoyo al sector industrial), 159.3 (acciones para fomentar la cohesión económica y social), 191 (partidos políticos europeos).

<sup>110</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000, Capítulo 2, punto 11, letra c; Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13), punto 30.1.

<sup>111</sup> CONFER. 4790/00 cit. (nota 16), pp. 48-49; y 4810/00 cit. (nota 17), p. 74.

<sup>112</sup> CONFER. 4750/00 cit. (nota 15), pp. 37-38 y 97-98.

<sup>113</sup> CONFER. 4790/00, p. 48.

tos legislativos», figura ya propuesta al calor de otras CIG, se pensaban, «salvo excepción justificada por la naturaleza de la cuestión tratada», únicamente para definir «los principios generales, los objetivos que deban alcanzarse y los elementos fundamentales de las medidas que deban adoptarse» y debían ser adoptados mediante codecisión<sup>114</sup>.

23. No han sido, en fin, tenidas en cuenta en el Tratado de Niza las propuestas que tanto el PE como la Comisión hicieran de que un número de diputados pudiera ser elegido en el marco de una circunscripción europea única, debiendo en consecuencia los electores expresar dos sufragios: Uno a título nacional y otro para las listas europeas<sup>115</sup>.

Tampoco se ha respondido a los deseos del Parlamento de modificar el art. 289 del TCE para asignarle la capacidad de decidir su sede y el lugar de celebración de todas sus reuniones por mayoría absoluta<sup>116</sup>; parece, pues, que pese al *Protocolo relativo a la sede de las instituciones* del Tratado de Amsterdam (1997)<sup>117</sup>, el tema sigue, y a los hechos apuntados me remito, sin cerrar; ¿lo será alguna vez?

#### 4. OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS

##### 4.1. *El Tribunal de Cuentas*

24. El texto adoptado en Niza modifica los Tratados para tener en cuenta cuatro aspectos: El número de miembros del Tribunal y su mandato, su reestructuración en Salas, la adopción de su reglamento interno y su capacidad para proteger los intereses financieros de la Unión.

25. El Tratado de Niza se decanta, por lo que al número de miembros del Tribunal atañe, por las tesis de este frente a las que le habían sugerido la Comisión y el PE: *Aqué!*, en sus propuestas a la CIG pide se mantenga la situación actual, contando cada Estado miembro con un magis-

---

<sup>114</sup> Opción 1 propuesta por la Presidencia portuguesa para modificar el art. 249 del TCE (47/50/00 cit., p. 97).

<sup>115</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit. (nota 12), capítulo 1, punto 2; y Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13) punto 6. El PE concreta, además, que las listas europeas incluirán al menos un ciudadano de cada Estado miembro.

<sup>116</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit., punto 9.

<sup>117</sup> Vid. ad ex. GUTIÉRREZ ESPADA (1999) cit. (nota 21), p. 28.

trado<sup>118</sup>, mientras que la *Comisión* y el *PE* preferían un número reducido, fijo, de magistrados con independencia de cual fuera el número de los Estados miembros<sup>119</sup>. En Niza, se modifican los arts. 247 del TCE, 160-B del TCEEA y 45-B del TCECA para establecer un Tribunal compuesto «por un nacional de cada Estado miembro»<sup>120</sup>. Si la Presidencia portuguesa, en junio, reflejaba una situación no decisiva, divididas las Delegaciones entre una mayoría a favor pero con una minoría en contra<sup>121</sup>, ya el primer Documento de Síntesis de la Presidencia francesa deja las cosas como en el Tratado de Niza acabaron<sup>122</sup>.

En cuanto al mandato de sus integrantes, el Tratado de Niza mantiene el de seis años renovables<sup>123</sup>, rechazando así los doce años propuestos por el propio Tribunal de Cuentas<sup>124</sup> y los seis pero sin posibilidad de renovación que apuntó la Comisión<sup>125</sup> y, parece, el PE<sup>126</sup>. En la CIG, la tendencia mayoritaria a la solución finalmente adoptada presente en el Informe de la Presidencia portuguesa<sup>127</sup> cuaja ya en el primero de los Documentos de Síntesis de la Presidencia de Francia<sup>128</sup>.

<sup>118</sup> Contribución del Tribunal de Cuentas europeo a la Conferencia Intergubernamental, punto 6. ¿Argumentos?: Los mismos que en su día utilizara el TJ, a saber, reacciones negativas de los Estados miembros en otro caso que intentarían ser compensados en otras instituciones, y representación deseable de todos «los marcos financieros nacionales» (puntos 6.1 y 6.2).

<sup>119</sup> A doce jueces se refiere en concreto la Comisión (Dictamen de 26 de enero de 2000, capítulo 1, punto 6). Para el Parlamento, el Tribunal de Cuentas debía estar formado «por un número fijo de miembros (...) en caso de que el número de miembros del Tribunal de Cuentas fuera inferior al de Estados miembros, se instaurará un sistema de rotación para garantizar que tengan un ciudadano de cada uno de los Estados miembros al menos cada tres años (...)» (Resolución de 13 de abril de 2000 cit., punto 26).

<sup>120</sup> Tratado de Niza arts. 2.36, 3.17 y 4.17 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 49, 67 y 82).

<sup>121</sup> CONFER. 4750/00 cit., p. 45.

<sup>122</sup> CONFER. 4790/00 cit. (nota 16), p. 65.

<sup>123</sup> Art. 247.3 del TCE modificado (vid. *supra* nota 120).

<sup>124</sup> Contribución del Tribunal... cit. (nota 118), punto 9.

<sup>125</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit. (nota 12), capítulo 1, punto 6.

<sup>126</sup> Parece, digo, porque el punto 26 de su Res. de 13 de abril de 2000 no menciona la eventual renovación del mandato de seis años salvo para referirse a la renovación parcial del Tribunal cada tres años.

<sup>127</sup> CONFER. 4750/00, p. 45 («algunas delegaciones estarían, con todo, dispuestas a plantearse un mandato de nueve años no renovables»).

<sup>128</sup> CONFER. 4790, p. 65.

26. El Tribunal de Cuentas propuso a la CIG el poder establecer en su seno «salas con vistas a aprobar ciertas categorías de informes o de dictámenes en las condiciones previstas por su reglamento interno»<sup>129</sup>.

El Tratado de Niza aceptó la propuesta<sup>130</sup>, pese a algunas reticencias iniciales<sup>131</sup>.

27. El Tratado de Niza modifica también el art. 248.4 para añadirle un quinto párrafo que sanciona la competencia del Tribunal de Cuentas para elaborar su reglamento interno, aunque el texto adoptado por este requerirá la aprobación del Consejo por mayoría cualificada<sup>132</sup>. Se concede así la mitad de lo que el Tribunal de Cuentas pedía<sup>133</sup>: Le permite elaborar su reglamento pero condiciona la adopción de este a la aprobación del Consejo<sup>134</sup>.

28. El Tribunal de Cuentas había propuesto a la CIG, en orden a una mejor protección de los intereses financieros de la Unión, la creación de una estructura independiente para juzgar la responsabilidad pecuniaria resultante de hechos imputables a funcionarios o agentes de la Comunidad, y someterles eventualmente a sanciones administrativas bajo control del TPI o del TJ<sup>135</sup>, pero los Quince no lo permitieron<sup>136</sup>.

En cambio, el Tratado de Niza sí modifica el art. 248.1 del TCE para tener en cuenta una propuesta que ya formulara (en términos imperativos

---

<sup>129</sup> Contribución del Tribunal... cit. (nota 118), punto 5.

<sup>130</sup> Modificando los arts. 248.4 del TCE, 160-C-4 del TCEEA y 45-C-4 del TCECA (Tratado de Niza arts. 2.37.b, 3.18.b y 4.18.b, SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 51, 68, 84).

<sup>131</sup> La Presidencia portuguesa indicaba, en junio, que algunas delegaciones «consideran que no está demostrada la necesidad de crear salas dentro del Tribunal...» (CONFER. 4750/00, p. 45), pero ya en el primero de los Documentos de la Presidencia francesa se refleja la aceptación final de la misma (CONFER. 4790, p. 66).

<sup>132</sup> Cit. *supra* (nota 130).

<sup>133</sup> Contribución del Tribunal de Cuentas... cit. (nota 118), punto 5.

<sup>134</sup> Como el primer Documento de Síntesis de la Presidencia francesa estipuló CONFER. 4790/00, p. 66.

<sup>135</sup> Contribución del Tribunal de Cuentas... cit., punto 12.

<sup>136</sup> El Documento de Síntesis de junio de 2000 ya dejaba ver cual iba a ser el resultado final de la idea, al señalar como «una gran mayoría de las delegaciones considera (...) que no se justifica una modificación del art. 280 con objeto de establecer una estructura independiente cuyo cometido sería juzgar la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios y agentes» (CONFER. 4750/00, p. 46).

además no permisivos como en el Tratado) la Presidencia francesa en el Documento de 3 de noviembre<sup>137</sup>, recogiendo, por lo demás, una sugerencia de los Países Bajos. El nuevo texto del TCE estipula que la declaración sobre la fiabilidad de las cuentas de la Unión que el Tribunal de Cuentas debe presentar al Consejo y al PE, y que se publica en el *Diario Oficial de la Unión Europea*<sup>138</sup>, podrá ser completada por el Tribunal de Cuentas «con apreciaciones específicas para cada uno de los ámbitos principales de la actividad comunitaria»<sup>139</sup>.

29. Y, en fin, el Tratado de Niza no acoge algunas otras propuestas que el Tribunal de Cuentas formulara en su Contribución a la CIG. Así ocurre con la gran mayoría de las sugerencias de modificación de las «disposiciones financieras» del TCE<sup>140</sup>.

En particular y sobre todo, el Tratado de Niza ignora la pretensión del Tribunal de Cuentas de ser elegido, como el TJ, no por otra institución sino directamente por los Gobiernos de los Estados miembros, para disponer su nombramiento por el Consejo, por mayoría cualificada y previa consulta al PE; adoptando la «lista de miembros establecida con arreglo a las propuestas de cada Estado miembro»<sup>141</sup>.

Naturalmente, no podía ir más allá con el Tribunal de Cuentas de lo que fue con la Comisión, cuyos miembros son propuestos de esta misma manera (*supra* parágrafo 9).

Finalmente, puede añadirse que los deseos de una más estrecha relación entre el Tribunal de Cuentas y sus homólogos nacionales presentes a

<sup>137</sup> CONFER. 4790/00, p. 66.

<sup>138</sup> Aprovecho esta primera vez que lo menciono para señalar que el Tratado de Niza modifica los arts. 254 del TCE y 163 del TCEEA para cambiar la denominación del Diario Oficial, que deja de ser «de las Comunidades Europeas» para pasar a denominarse «de la Unión Europea» (Tratado de Niza arts. 2.38 y 3.19, SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 51, 68).

<sup>139</sup> Arts. 248.1 TCE, 160-C-a del TCEEA y 45-C-1 del TCECA modificados por el Tratado de Niza, arts. 2.37, 3.18.a y 4.18.a (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 50, 67, 83).

<sup>140</sup> Aunque sí se acepta como el Tribunal quería, pero sólo a partir del 1 de enero de 2007, la aplicación de la mayoría cualificada en vez de la unanimidad en la modificación de los reglamentos financieros a los que se refiere el art. 279 del TCE y el 183 del TCEEA así como alguna supresión que de dicho artículo el Tribunal de Cuentas también solicitó (Contribución del Tribunal de Cuentas... cit. en nota 118, punto 13.4). Y Tratado de Niza, arts. 2.44 y 3.23 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 55, 71).

<sup>141</sup> Art. 247.3 del TCE (*vid. supra* nota 120).

lo largo de la CIG<sup>142</sup>, ha encontrado un pálido reflejo, ya que no en el texto del Tratado de Niza, en la *Declaración (n.º 18) relativa al Tribunal de Cuentas* de la CIG, en la que se invita tanto al Tribunal de Cuentas como a los órganos fiscalizadores nacionales a mejorar su cooperación, autorizándose al Presidente del Tribunal de Cuentas a «crear un comité de contacto con los presidentes de los órganos fiscalizadores nacionales»<sup>143</sup>.

#### 4.2. *Organos auxiliares*

##### A) El Comité Económico y Social (CES)

30. Sobre el CES tanto éste, en su Dictamen de 1 de marzo de 2000 a la CIG, como la Comisión y el PE coincidían en la necesidad de limitar su «volumen» en la perspectiva de la ampliación. *El Comité* sin «cuantificar» esa limitación aceptada pero aportando dos posibles criterios para proceder a la misma: *El principio de igualdad de trato con el Comité de las Regiones y la preservación del equilibrio geográfico; la Comisión y el PE*, aunque con formulación diferente, venían a pronunciarse sobre la conveniencia de estabilizar su actual composición (de 222 miembros como se recordará)<sup>144</sup>

El Tratado de Niza modifica los art. 258 del TCE y 166 del TCEEA fijando un límite máximo de 350 para los miembros del Comité<sup>145</sup>. Este notabilísimo incremento en su composición, que desde luego no rinde pleitesía a principios como los de agilidad, funcionalidad y, acaso, al de efi-

---

<sup>142</sup> Países Bajos, por ejemplo, sugería la creación formal en el Tratado de un Comité de Enlace integrado por los Presidentes del Tribunal de Cuentas y los de los Tribunales de Cuentas nacionales (CONFER. 4774/00, 21 septiembre 2000).

<sup>143</sup> Acta Final (Tratado de Niza [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 159]).

<sup>144</sup> Para la Comisión, un número de miembros que permita conservar su funcionamiento eficaz «supone una estabilización del número de sus miembros alrededor del nivel actual» (Dictamen de 26 de enero de 2000 cit., capítulo 1, punto 7 in fine; el PE pedía una composición que «no podrá exceder de un tercio del número de diputados al PE» (Resolución de 13 de abril de 2000 cit., punto 29.1).

<sup>145</sup> Es el número más alto de los que se barajaron en la CIG: A 280 se refería el primero y el segundo de los Documentos de Síntesis elaborados por la Presidencia francesa (CONFER. 4790/00, p. 67 y 4810/00 p. 76), apareciendo ya los 350 en el tercero de ellos 4815/00, p. 78). Tratado de Niza, arts. 2.40 y 3.21 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 52, 69).

cacia, no se debe al aumento de los «cupos» actuales de los Quince, que sí se estabilizan, sino a la adición de «cupos» equivalentes (por ejemplo, España 21 y Polonia 21) para los nuevos Estados de una UE ampliada a veintisiete (*infra* parágrafo 47).

31. La Comisión y el PE, también con un grado de precisión diferente, habían propuesto a la CIG una mayor representación «de la sociedad civil organizada» en el Comité<sup>146</sup>, lo que implicaba «una reflexión (...) sobre los medios de completar en este sentido la representación de las diversas categorías previstas por el Tratado (art. 257)»<sup>147</sup>. La lista de categorías socio-económicas que debían estar representadas en el Comité es, en la letra de los Tratados, amplia aunque no exhaustiva, como de su propia relación se deduce («... y las actividades que tengan interés general»), por lo que junto a las que formalmente se relacionaban en el Tratado, en la práctica también figuraban en el CES representantes de organizaciones ecologistas, de consumidores o del sector asociativo (tercera edad, feministas...) <sup>148</sup>; la preferencia, en todo caso, por las actividades «profesionales» sobre las «representaciones de intereses» es clara.

El Tratado de Niza introduce en los arts. 257 del TCE y 165 del TCEEA la referencia explícita a la «sociedad civil organizada» e incluye formalmente entre las categorías representadas en el mismo a «los consumidores»<sup>149</sup>. Ya en el Documento de la Presidencia francesa de 3 de noviembre, aparece la referencia a «la sociedad civil» aunque no a «los consumidores», lo que ratifica en el segundo, para en el tercero (30 noviembre) recogerse ya lo que sería, a estos efectos, el texto de Niza<sup>150</sup>.

32. El texto adoptado en Niza introduce, en el nombramiento de los miembros del CES, dos modificaciones, una de mayor relevancia que la

<sup>146</sup> Resolución del PE de 13 de abril de 2000 cit., punto 29.2.

<sup>147</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit., capítulo 1, punto 7.

<sup>148</sup> FAVRET, J.-M., «Articles 257-265», *UE.CE. Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Ph. Léger (Director), Helbing & Lichtenhann-Dalloz-Bruylant, Bâle (Genève-Munich)-París-Bruselas, 2000, pp. 1.759-1.776 (p. 1.759).

<sup>149</sup> Tratado de Niza, art. 2.39 y 3.20 (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 51, 69).

<sup>150</sup> Respectivamente, CONFER. 4790/00, p. 67; 4810/00, p. 76 y 4815/00, p. 78. Apenas cuatro meses antes, la Presidencia portuguesa constataba «que no se ha manifestado en la Conferencia ninguna tendencia significativa, a favor de introducir modificaciones del art. 257 en ese sentido» (se refiere a la representación de las diversas categorías) (CONFER. 4750/00, p. 47).

otra: *De una parte*, sus miembros, que siguen siendo nombrados por el Consejo, lo serán por mayoría cualificada y no por unanimidad; y, *de otra*, se elimina la disposición que obligaba a los Estados, a la hora de proponer candidatos, a elaborar dos listas, esto es, proponer el doble del número de candidatos que su «cupo» le asignaba, con lo que el Consejo ya no «elige» sino que designa la «lista», la única lista ya, que proponen los Estados <sup>151</sup>.

33. El Tratado de Niza ignora, en cambio, otras propuestas que el propio CES hizo en su Dictamen a la CIG, como la de extender el mandato de sus miembros de los actuales cuatro a cinco años renovables, con lo que se adecuaría a los de la Comisión y el PE, ampliar los ámbitos materiales de su dictamen consultivo preceptivo (por ejemplo, en política de inmigración), o, en fin y por no citar todas, la posibilidad de emitir dictámenes sobre las propuestas legislativas de la Comisión, con lo que ésta, por lo demás, se mostró de acuerdo <sup>152</sup>.

#### B) Comité de las Regiones

34. Tres modificaciones opera el Tratado de Niza en relación con el Comité de las Regiones: A propósito de los requisitos para ser elegido miembro, sobre el procedimiento de nombramiento y en relación con su composición numérica. Empecemos por el último.

35. En relación con su número de miembros, la Comisión propuso un tope numérico que no excediera del tercio de los miembros del Parlamento <sup>153</sup> mientras que éste elevaba el listón hasta la mitad de los eurodiputados <sup>154</sup>; el Comité de las Regiones rechazó formalmente la propuesta de

<sup>151</sup> Art. 259 párr. primero del TCE y 167 del TCEEA modificados (Tratado de Niza arts. 2.41 y 3.22, [SN1247/1/01/Rev.1, pp. 52, 70]). Ya en el Documento de 3 de noviembre, el primero de la Presidencia francesa, se proponía esta modificación (CONFER. 4790 cit. en nota 16, p. 68).

<sup>152</sup> Según ésta, debería reflexionarse de nuevo sobre sus misiones en materia de dictámenes legislativos, adaptando el Tratado para permitir al propio Comité «evaluar la oportunidad de emitir un dictamen sobre las propuestas» (Dictamen de 26 de enero de 2000 cit., capítulo 1, punto 7).

<sup>153</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit., capítulo 1, punto 8.

<sup>154</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit., punto 28.1.

la Comisión (la resolución del PE fue posterior a su dictamen), exigiendo que la ampliación garantice «que las entidades regionales y locales de los nuevos Estados miembros estén suficientemente representadas» para lo que consideraba adecuado «un número máximo aproximado de 350 miembros»<sup>155</sup>.

El Tratado de Niza acepta su propuesta, equiparando, pues, su composición a la del CES, con lo que incrementan muy notablemente sus actuales 222 miembros<sup>156</sup>. Como en el caso del CES veíamos, el incremento se alimenta no con la modificación de los «cupos» de los Quince (España sigue, por ejemplo, con 21) sino con la adición de «cupos» equivalentes (Polonia por ejemplo 21) para los Estados candidatos a una UE ampliada a 27 Estados. Si 350 representantes de la «sociedad civil organizada» parecía demasiada sociedad civil, no menos puede decirse, desde la preocupación por su eficacia, del número de representantes de entidades regionales y locales. En todo caso, «los 350» ya figuraban en el Documento de Síntesis de 3 de noviembre de la Presidencia francesa<sup>157</sup>.

36. Una vieja aspiración del Comité de las Regiones, el que sus miembros fueran titulares de un mandato democrático en una entidad regional o local o fueran políticamente responsables ante una asamblea elegida por sufragio universal y directo, ratificada en sus propuestas a la CIG (2000)<sup>158</sup> y apoyada por la Comisión<sup>159</sup> y el PE<sup>160</sup>, fue recogida desde el primer momento en la fase final de la CIG<sup>161</sup> y el Tratado de Niza la hizo suya igualmente<sup>162</sup>.

37. El Tratado de Niza, en fin, modifica el nombramiento de los miem-

<sup>155</sup> Dictamen del Comité de las Regiones de 17 de febrero de 2000 sobre la Conferencia Intergubernamental del 2000 (COM/AI-005), Bruselas, 28 de febrero de 2000, p. 10 (de 11).

<sup>156</sup> Art. 263 párr. segundo del TCE modificado (Tratado de Niza art. 2.42 [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 53]).

<sup>157</sup> CONFER. 4790/00 cit., p. 71.

<sup>158</sup> Dictamen de 17 de febrero de 2000 cit. (nota 155), p. 10 (de 11).

<sup>159</sup> Dictamen de 26 de enero de 2000 cit., capítulo 1, punto 8.

<sup>160</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit., punto 28.2.

<sup>161</sup> Y figura ya en el Documento de Síntesis de junio de la Presidencia portuguesa (4750/00, pp. 48 y 114).

<sup>162</sup> Modificando el art. 263, párr. primero del TCE (Tratado de Niza art. 2.42 [SN 1247, p. 53]).

bros del Comité de las Regiones, que pasan a ser elegidos por mayoría cualificada en el Consejo y no por unanimidad<sup>163</sup>.

38. Con referencia a la CIG (1997), el Comité de las Regiones reclamó ya para sí mismo una especie de «irresistible ascensión», lo que no dejó de ser comentado con ácida ironía por algún autor<sup>164</sup>. Acostumbrados ya ojos y oídos, no diré yo tanto respecto de sus propuestas a la CIG (2000), aunque sí destacaré que el Comité solicitó de la misma otras propuestas de modificación de alcance (...), que no se han tenido en cuenta<sup>165</sup>.

Así, el Comité, apoyado por el PE<sup>166</sup>, propuso un «derecho formal de recurso ante el TJCE para la defensa de sus competencias», y también que este derecho de recurso se reconozca «a las regiones con competencias legislativas»; que, en los ámbitos de consulta obligatoria, se pida «a la Comisión y al Consejo que expliquen los motivos por los que no siguen las recomendaciones del Comité... El PE debería hacerlo de forma voluntaria»; que se modifique el art. 5 del TUE (principio de subsidiariedad) para incluir en él «el estatuto especial de los gobiernos regionales y locales», postura esta que el Comité califica de «prioritaria»; añadir el principio de autonomía local y regional a los principios comunes de los Estados miembros que sirven de base a la Unión (libertad, democracia, derechos humanos y Estado de Derecho); y, en fin, que se le conceda el estatuto de institución de la Unión (art. 7 del TCE), de modo que la CIG establezca en Europa «un tercer nivel de gobierno, a saber, de autoridades locales y regionales»<sup>167</sup>.

Bueno, algunas más sensatas que otras seguramente. Llama la atención, quizás, el que el Tratado de Niza no haya ampliado un ápice los casos en

<sup>163</sup> Art. 263 párr. tercero modificado por el Tratado de Niza (SN 1247... cit., p. 53).

<sup>164</sup> «El Comité de las Regiones: o el reino de las ilusiones», el Comité propone a la CIG (de 1996-97) «una larguísima 'carta a los reyes magos'», «el Comité de las Regiones pierde el norte y puesto a reclamar...» (J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «La reforma institucional y la cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam», *Cursos de Derecho Intenacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Tecnos-UPV, Madrid-Bilbao, 1999, pp. 89-144 (p. 129 y 130).

<sup>165</sup> M.<sup>a</sup> P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA apostilla que este «dato no debe ser olvidado a la hora de valorar el papel que la Unión Europea reserva a las regiones» (cit. en nota 52, p. 25).

<sup>166</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit., punto 28.3.

<sup>167</sup> Dictamen de 17 de febrero de 2000 cit. (nota 155), pp. 8-10 (de 11).

los que del Comité deba emitir preceptivamente un dictamen consultivo. Tampoco hubiera sido, a estas alturas, perturbador para nadie el que se le hubiera reconocido el derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia «para salvaguardar sus prerrogativas» como sugiere el PE o, por emplear los términos del Comité mismo, «para la defensa de sus competencias».

### 4.3. Otros órganos

39. A fin de cumplir mi objetivo de no «entrar» en cuestiones que puedan solaparse con otras colaboraciones en este mismo número (*supra* parágrafo 4), me limitaré a añadir sucintamente que el Tratado de Niza ha creado nuevos «órganos» u «organismos» en dos ámbitos distintos.

40. De una parte, permite, introduciendo un artículo nuevo en el TCE, la creación de un *Comité de protección social*<sup>168</sup>. Será el Consejo el que decida su creación, previa consulta al PE. Su misión: Supervisar la situación social y la evolución de las políticas de protección social, facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros y con la Comisión, y elaborar informes y dictámenes o emprender otras actividades a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa. Cada Estado miembro y la Comisión designarán dos miembros en ese Comité.

Claramente inspirado en el *Comité sobre el empleo* que creara el Tratado de Amsterdam (1997)<sup>169</sup>, el Comité para la protección social figura ya propuesto en el Documento de Síntesis revisado de la Presidencia francesa<sup>170</sup> y de algún modo responde a la petición del PE de que la CIG (2000) reconociera en el Tratado «la protección social como un asunto de interés comunitario...»<sup>171</sup>.

41. El Consejo Europeo de Tampere (15-16 octubre 1999) decidió

<sup>168</sup> Nuevo art. 144 del TCE (Tratado de Niza, art. 2.11 [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 34]).

<sup>169</sup> Sobre el mismo vid. G. BOUDOT, «Articles 125-130 TCE», *UE.CE. Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Ph. Léger (Director), Helbing & Lichtenhahn-Dalloz-Bruylant, Bâle (Genève y Munich)-París-Bruselas, 2000, pp. 1094-1097; SEMPERE NAVARRO, A.V. y PÉREZ CAMPOS, A. I., «El lugar de la política social comunitaria», *Noticias de la UE*, n.º 186, julio de 2000, pp. 127-40 (pp. 131-32).

<sup>170</sup> CONFER. 4815/00 cit. (nota 18), p. 46.

<sup>171</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13), punto 49.

crear una «unidad compuesta por fiscales y jueces (o funcionarios de policía con competencias equivalentes) destacados por cada Estado miembro (*Euro-just*)», según recuerda la *Declaración (n.º 2) relativa al apartado 2 del art. 31 del TUE* de la CIG<sup>172</sup>. En el tercero de los Documentos de Síntesis de la Presidencia francesa aparecen ya las propuestas de modificación de los arts. 29 y 31 del TUE que se refieren a este «organismo»<sup>173</sup>.

El Tratado de Niza modifica, pues, los citados artículos del TUE para, *de una parte*, afirmar que el objetivo de la Unión de ofrecer a sus ciudadanos un espacio fiable de libertad, seguridad y justicia, se logrará por medio de una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras competentes de los Estados miembros, cooperación que se realizará «también mediante la Unidad Europea de Cooperación Judicial (EUROJUST)»<sup>174</sup>; y, *de otra*, encargando al Consejo «el fomento de la cooperación a través de Eurojust» por medio de acciones diversas<sup>175</sup>.

En sus propuestas a la CIG (2000), el PE solicitó incluso el establecimiento «de una cooperación estructural (EUROJUST) con las autoridades judiciales y policiales de los Estados miembros que deseen utilizarla para investigaciones nacionales no pertenecientes al ámbito de competencias de la Unión»<sup>176</sup>.

#### 4.4. *El Banco Europeo de Inversiones*

42. El Documento de 30 de noviembre de la Presidencia francesa preveía una modificación del art. 266, párr. tercero del TCE a propósito de los Estatutos del BEI<sup>177</sup>. Y el Tratado de Niza modifica, en efecto, la citada disposición para autorizar al Consejo, a petición del propio BEI o de la Comisión (lo que no se contemplaba en el texto de la Presidencia francesa), y previa consulta al PE y a la Comisión (si la solicitud es del BEI) o al PE y al BEI (si la solicitud proviene de la Comisión) para modificar,

<sup>172</sup> Acta Final (Tratado de Niza, SN 1247/1/01/Rev.1, p. 143).

<sup>173</sup> CONFER. 4815/00, pp. 10-12.

<sup>174</sup> Art. 29 párr. segundo del TUE modificado por el de Niza, art. 1.7 (SN 1247/101/Rev.1, p. 16).

<sup>175</sup> Art. 31.2 del TUE según resulta del Tratado de Niza, art. 1.8 (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 16).

<sup>176</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13), punto 54.2.

<sup>177</sup> CONFER. 4815/00 cit. (nota 18), p. 80.

por unanimidad, los arts. 4, 11 y 18.5 de los Estatutos del Banco<sup>178</sup>. Artículos éstos, como se recordará, claves, pues se refieren nada menos que al capital del Banco (art. 4), a la composición y competencias del Consejo de Administración del mismo (arts. 11 y 12) y a los límites del importe total de préstamos y garantías que el Banco puede conceder en relación con el capital suscrito (art. 18.5).

En sus propuestas a la CIG, el PE se había pronunciado, dado el mayor protagonismo dentro y fuera de la Comunidad, del BEI como instrumento en el logro de los objetivos políticos de la Unión, sobre la conveniencia de «considerar una revisión de los términos del Protocolo anexo al Tratado...»<sup>179</sup>.

### III. EL PROTOCOLO Y LAS DECLARACIONES SOBRE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN

#### 1. SENTIDO E IMPORTANCIA

43. El texto del Tratado de Niza sobre reforma de las instituciones no se entendería sin *el Protocolo sobre la ampliación de la UE* y sin algunas de las *Declaraciones* adoptadas en la Conferencia.

En el Protocolo<sup>180</sup>, los Quince básicamente señalan que el 1 de enero de 2005, y un año antes en el caso del PE, los Tratados constitutivos cambiarán para los Quince: *El Parlamento* tendrá un nuevo reparto en cuanto al número de representantes elegidos en cada Estado miembro, reparto que responde a la decisión de minorar el «cupo» que cada Estado miembro tenía antes, a fin de permitir, cuando la ampliación se produzca, que el número total de eurodiputados no supere los 732 (*supra* parágrafo 18). *En el Consejo*, los Estados miembros actuales contarán, a partir del 1 de enero de 2005, con una nueva ponderación del voto y, por tanto, nuevas reglas sobre la formación de la mayoría cualificada y la correspondiente minoría de bloqueo. *La Comisión*, en fin, a partir también del 1 de enero de 2005, contará con un solo nacional por Estado miembro, de modo que los actuales Cinco Grandes perderán uno de sus dos comisarios.

Obsérvese, por tanto, que la reforma de Niza no modifica el actual

<sup>178</sup> Tratado de Niza, art. 2.43 (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 54).

<sup>179</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 cit. (nota 13), punto 47.

<sup>180</sup> Tratado de Niza (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 90-97).

sistema institucional de la Unión, al menos en estas cuestiones fundamentales de las que ahora trato (y ello aunque el Tratado, como ocurrirá previsiblemente, entre en vigor antes), hasta el 1 de enero de 2005 y, en el caso del PE, un año antes. Obsérvese, también, que el Protocolo se refiere básicamente a los Quince Estados que actualmente conforman la UE. Se cambian los Tratados constitutivos para ellos. De modo que si por mor de las circunstancias de este azacaneado mundo la ampliación no llegara a producirse o se pospusiera (...), el 1 de enero de 2005 (y un año antes para el PE) entrará en vigor una reforma institucional importante de la actual Unión en cuanto al Parlamento, la Comisión y el Consejo, fundamentalmente, se refiere. Esto es seguro y cierto, o tan seguro y cierto al menos como puedan ser las firmes decisiones de los hombres (el PE sabe bien, una vez fijada su composición en Amsterdam en 1997, cuan firmes pueden ser estas).

*Básicamente*, digo, para los Quince. Porque el Protocolo presupone y actúa en el entendido de la ampliación de la Unión; más aún, a tenor de las fechas que da (en particular la de enero de 2005), el Protocolo parece ver en estas una UE cuando menos *de más* de quince miembros. Por eso, en su texto, y tanto en sus disposiciones sobre el PE como sobre el Consejo y la Comisión, se alude a las modificaciones que habrán de resultar con las futuras adhesiones.

44. En la *Declaración (n.º 20) relativa a la ampliación de la UE*<sup>181</sup> que la CIG incorpora a su Acta Final, los Quince declaran cual será su «posición común» en las negociaciones sobre la adhesión de los doce Estados candidatos con los que aquellas ya han comenzado efectivamente<sup>182</sup>, en cuanto al «cupos» de escaños en el PE, la ponderación de votos en el Consejo (con las consiguientes reglas sobre el umbral de la mayoría cualificada y la minoría de bloqueo) y sobre el «cupos» de puestos en el CES y el Comité de las Regiones de los Estados candidatos. En la citada Declaración se reproducen las tablas correspondientes con referencias a los Quince y asimismo a los doce Estados candidatos.

Y, en fin, en la *Declaración (n.º 21) sobre el umbral de la mayoría*

<sup>181</sup> Tratado de Niza (SN 1247, pp. 161-64).

<sup>182</sup> El Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999), como es sabido, incluyó también a Turquía como país candidato, pero pospuso el inicio de las negociaciones al cumplimiento por ese país de determinadas condiciones (...). La situación, también es sabido, no será fácil ni seguro un desenlace final a medio plazo.

*cualificada y el número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada*<sup>183</sup>, los Quince, habida cuenta de que no se fija plazo alguno sobre el cierre de la ampliación y de que, previsiblemente, esta no se hará de golpe, dejan claro cómo irá evolucionando la mayoría cualificada y la minoría de bloqueo.

Obsérvese, también, que no hay «certezas cronológicas» sino «tendencias» en cuanto a la ampliación. Y a la postre, repárese asimismo en que tampoco hay «seguridad segura» de que la ampliación se consume. ¿Acaso no labora el Enemigo sin descanso por la perdición del Mundo? No pasará, sin duda, pero puede pasar. Si este fuera el caso, ¿habría que reconsiderar los «números» de una reforma «pensada» para 27 pero sólo aplicable a unos cuantos?

45. Como, en cualquier caso, *chi sarà...sarà*, y lo que todos queremos es una Unión «común» para todos, o la gran mayoría al menos, de los Estados europeos, debe destacarse la importancia y alcance del Tratado de Niza en cuanto a la reforma institucional que Protocolo y Declaraciones implican. Haberse puesto de acuerdo, los Quince, en cómo serán y habrán de funcionar, básicamente, la Comisión (con su iniciativa normativa y poder ejecutivo en general...), el Consejo (que sigue teniendo el timón, y es el Legislativo central...), y el PE (con un importante ya, y más que lo será, *ius prohibendi* en el plano normativo...) en una UE de 27 Estados miembros es, sin duda, un Logro importante que, además, permitirá lo que en otro caso no hubiera sido posible, el que la ampliación precisamente pueda producirse.

Este, quizás, ha sido el Paso, el Triunfo ganado en Niza. A partir de ahora es, sin embargo, cuando comienzan los problemas. Pero ¿acaso no ha sido éste el estrambote de todo soneto institucional desde la Luz de los Tiempos?

## 2. SOBRE LOS «CUPOS» PARA LOS ESTADOS MIEMBROS AL PE Y A LOS ÓRGANOS AUXILIARES

46. Se dijo ya que la ampliación, y habida cuenta de que se ha fijado un número de diputados máximo (732), ha implicado una minoración del cupo de cada uno de los Quince. Salvo Alemania y Luxemburgo, «los

<sup>183</sup> Tratado de Niza (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 165).

extremos se tocan» ciertamente, todos los demás pierden puestos en el PE (*supra* parágrafo 18). El *Protocolo sobre la ampliación de la UE* anejo al Tratado de Niza señala que los nuevos cupos para los Quince entran en vigor el 1 de enero de 2004, y con efectos a partir del inicio de la legislatura 2004-2009. Si a más tardar el 1 de enero de 2004 se han firmado tratados de adhesión, hay que incorporar también al Parlamento a los representantes de los Estados que se adhieren. Si, hecho esto, el número de miembros no llega a 732, el Consejo mediante una decisión aplicará al número de diputados a elegir en cada Estado una corrección proporcional (obviamente al alza) para que el número total de escaños se acerque lo más posible a esa cifra, sin que esta corrección implique que ningún Estado miembro cuente con un cupo mayor que el que ha tenido en la actual legislatura (1999-2004). Y, en fin, si después de que el Consejo haya adoptado esta decisión, se produce la entrada en vigor de algún tratado de adhesión, con lo que la gota del nuevo miembro puede convertirse en la número 733 que desborde el vaso, se ha previsto, en forma transitoria, la supresión del tope «durante el período de aplicación de la mencionada decisión»<sup>184</sup>.

Añadir, en fin, que el cálculo de los «cupos» para los Estados candidatos es el mismo utilizado, claro es, para actualizar el de los Quince y, por tanto, refleja igualmente ciertas desigualdades poco justificadas en términos objetivos. De los doce, Polonia es el mejor parado con sus 50 puestos (como España), bajándose luego a los 33 de Rumanía, los 20 de Hungría o, en fin, los 5 de Malta<sup>185</sup>.

47. Por lo que al CES y al Comité de Regiones se refiere, la *Declaración (n.º 20) sobre la ampliación de la UE* reposa en el mantenimiento de los actuales puestos de los Quince, asignándose a los Estados candidatos un cupo equivalente. Por ejemplo: 21 a Polonia (como España), 12 a Hungría (como a Bélgica), 9 a Eslovaquia (como a Dinamarca), hasta llegar a los 5 de Malta<sup>186</sup>.

<sup>184</sup> Art. 2 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, que modifica los arts 190.2 del TCE y 108.2 del TCEEA (Tratado de Niza, SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 91-92).

<sup>185</sup> Declaración (n.º 20) relativa a al ampliación de la UE (Tratado de Niza, SN 1247, p. 161).

<sup>186</sup> Acta Final (Tratado de Niza [SN 1247..., pp. 163-64].).

### 3. ACERCA DE LAS CUESTIONES CLAVES

#### 3.1. *El número de comisarios*

48. *El Protocolo sobre la ampliación* anejo al Tratado de Niza determina que a partir del 1 de enero de 2005 (y con efecto a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior a esa fecha)<sup>187</sup>, la Comisión contará con un nacional de cada uno de los Estados miembros. Hasta esa fecha, pues, todo sigue igual, de modo que podrá darse el supuesto, si es que, lo que no es probable, se consuma alguna adhesión antes del 1 de enero de 2005, de que alguno de los Estados candidatos contara, temporalmente, con dos comisarios. Este, parece, sería el caso de Polonia. Si, como es de esperar, la ampliación no tiene lugar antes del 1 de enero de 2005, todos los Estados candidatos, como los actuales Quince miembros, pasarán a tener un nacional en la Comisión.

Cuando la UE cuente con 27 miembros, el número de comisarios será inferior al de estos, y todos los Estados miembros, en pie de estricta igualdad, rotarán para ello. Esta modificación se aplicará a partir de la fecha de entrada en funciones de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión del Estado número 27 de la Unión<sup>188</sup>. ¿Quién y cuándo decide el número preciso de comisarios?, ¿quién decide y cómo el procedimiento de rotación?: El Consejo lo hará en uno y otro caso, por unanimidad y tras la firma del tratado de adhesión que eleve a 27 el número de miembros. No obstante, el Protocolo impone al Consejo dos principios que condicionan su decisión: De una parte, y a fin de que la rotación se haga entre todos en condiciones de igualdad estricta, «la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos Estados miembros determinados nunca podrá ser superior a dos»; y, de otra, y sin perjuicio de lo dicho, «cada uno de los colegios sucesivos se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión».

49. El Tratado de Niza ha sucumbido a los deseos «estatales», en par-

<sup>187</sup> Protocolo art. 4.1, modificando los arts. 213.1 del TCE y 126.1 del TCEEA (Tratado de Niza [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 96]).

<sup>188</sup> Protocolo sobre la ampliación, art. 4.2, modificando el art. 213.1 del TCE (y el 126.1 del TCEEA Tratado de Niza, SN 1247/1/01/Rev.1, p. 96).

ticular de los Estados candidatos y, en general, de los Estados miembros más pequeños. Mantiene la actual situación hasta el 2004; cede mínimamente a la razón, determinando la pérdida de un comisario para algunos miembros pero «integubernamentalizando» la Comisión, hasta que la UE pase a tener 27 Estados, lo cual puede retrasarse, contando desde hoy, seguramente a diez años. Asumiendo esto, y es lo más grave, aflora con claridad, para el que no quería verla subterránea, que son pocos, y me refiero ahora a los Estados miembros<sup>189</sup>, los que siguen creyendo en la independencia, la supranacionalidad, y el funcionamiento *pro comunitate* de la Comisión. Quieren todos, y en concreto y sobre todo, los nuevos, «su» comisario, porque ven en él «un defensor», una especie de «conseguidor» al que poder acudir cuando las cosas se ponen feas, e incluso hasta un «agente» (...). El todavía Representante Permanente de España durante la CIG (2000) ha destacado cómo una propuesta de la Presidencia francesa sobre «una Comisión con un número de comisarios inferior al de Estados miembros», aceptada por Reino Unido e Italia e incluso por España (con la condición, en nuestro caso, de que los Cinco grandes contasen siempre con un comisario y los demás rotasen), fue objeto de un «vivo rechazo» por y porque para los países pequeños mantener un comisario «era vital»<sup>190</sup>.

### 3.2. *La ponderación de votos y la regla de la mayoría cualificada en el Consejo*

50. El Protocolo sobre la ampliación efectúa una nueva ponderación de los votos para los actuales Quince miembros, que empezará a funcionar el 1 de enero de 2005. Según la misma, la mayoría cualificada, en el caso de decisiones previa propuesta de la Comisión, se alcanza con 169 votos de un total máximo posible de 237 (en 69 pues la minoría de bloqueo) que representen la mayoría de los miembros como mínimo, y, en caso en que el Consejo pueda decidir sin previa propuesta de la Comisión, 169 votos que encarnen dos tercios de los Estados miembros como

<sup>189</sup> Significativamente, y aunque ya se deducía del resto del artículo, el art. 4.4 del Protocolo sobre la ampliación remacha que hasta que llegue el momento (Unión a 27) «todo Estado que se adhiera a la Unión tendrá derecho (...) a un nacional como miembro de la Comisión...» (SN 1247/1/01/Rev.1, p. 97).

<sup>190</sup> ELORZA CAVENGT cit. (nota 6), p. 87.

mínimo. Tanto en uno como en otro caso, todo Estado miembro puede solicitar que se compruebe que la mayoría cualificada comprende como mínimo un 62% de la población total de la Unión, y si no se llega «la decisión en cuestión no será adoptada»<sup>191</sup> (*supra* parágrafo 13). De modo que hasta el 31 de diciembre de 2004, ponderación de votos, mayoría cualificada y minoría de bloqueo siguen siendo lo que hoy son; a partir del 1 de enero de 2005 serán las estipuladas.

51. *La Declaración (n.º 20) relativa a la ampliación de la UE* fija la posición común de los Quince en las negociaciones de ampliación en cuanto a la ponderación del voto de los Estados candidatos, asignándose por ejemplo desde los 27 de Polonia (como España) o los 14 de Rumania a los 12 de Hungría, 4 de Estonia o los 3 de Malta (...) <sup>192</sup>.

Asimismo, en cuanto a la mayoría cualificada y la minoría de bloqueo se refiere, dos situaciones se han previsto esencialmente: *Cuando la UE cuente con 27 miembros*, la mayoría cualificada necesitará 255 votos ponderados de un total máximo de 345, fijándose, por tanto, en 91 la minoría de bloqueo; y *mientras la Unión (tras la entrada en vigor el 1 de enero de 2005 de la nueva ponderación de los votos fijada) no llegue a 27 Estados*, el umbral de la mayoría cualificada se irá estableciendo sucesivamente a tenor de cada adhesión («en función del ritmo de las adhesiones») «desde un porcentaje inferior al actual»<sup>193</sup> hasta alcanzar un máximo del 73'4% <sup>194</sup>.

<sup>191</sup> Art. 205.2 y 4 del TCE, y 118.2 y 4 del TCEEA tal y como resulta modificado por el art. 3.1 del Protocolo sobre la ampliación anejo al Tratado de Niza (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 93-94)..

<sup>192</sup> Acta Final (Tratado de Niza [SN 1247/1/01/Rev.1, p. 162]).

<sup>193</sup> El «actual» art. 205 del TCE determina un porcentaje del 71'26 %. No obstante, Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA (*op. cit.* en nota 52, p. 17) se plantea otras dos hipótesis sobre la «actualidad» del porcentaje referido: El que resultaría de la aplicación de la nueva ponderación de voto que fija el Protocolo para una UE de Quince y desde el 1 de enero de 2005 (un 71'73 %) y el propio de una Unión de 27 Estados (74'78 %). Dejando aparte el último, descartado por el tenor literal de la Declaración sobre el umbral de la mayoría cualificada del Tratado de Niza (que exige un tope máximo del 73'4 %), creo que si en diciembre de 2000 se llega a un texto en el que se habla del porcentaje actual, lo actual es lo que rige, lo que está en vigor en ese momento. La interpretación, entonces, «natural», o eso me parece a mí, es entender que por porcentaje actual nos referimos al vigente a fecha del hoy y no al que operará a partir del 1 de enero del 2005.

<sup>194</sup> En todo caso, y hasta los 27, el umbral de la mayoría cualificada en cada adhesión siempre tendrá en todo caso que ser inferior a 258 votos (Declaración (n.º 20) relativa a la ampliación de la Unión, Acta Final [Tratado de Niza, SN 1247/1/01/Rev.1, p. 162]).

¿Y si se produce alguna adhesión antes del 1 de enero de 2005? No va a ocurrir, pero de hacerlo ¿qué otra cosa cabe sino ajustar a ese caso, en el pertinente tratado de adhesión, las actuales disposiciones sobre ponderación de votos, mayoría cualificada y minoría de bloqueo?

52. Más votos ponderados, más números, más complejidad, más dificultad para alcanzar mayorías y aún minorías de bloqueo. Las negociaciones serán arduas e intensas en muchos temas, y el amanecer de muchas normas tendrá que esperar largas noches de debate y aún de «cuchillos largos». ¿Estatalismo y Poder? De eso se quejan algunos a propósito de la Cumbre de Niza.

#### IV. VALORACIÓN FINAL. Y DESPUÉS, ¿HACIA QUÉ UNIÓN EUROPEA?

53. El Consejo Europeo de Niza, el más largo de los celebrados en la historia de la Unión, ha salido, en conjunto, bien. «En Niza se han decidido importantes reformas» comienza diciendo la *Declaración (n.º 23) relativa al futuro de la Unión* que la CIG (2000) adoptó<sup>195</sup>. ¿Es así?

En Niza había imperiosamente que efectuar una reforma de las instituciones, global pero en particular de la Comisión y, sobre todo, del procedimiento de adopción de decisiones del Consejo. Había que hacerlo porque, de otro modo, la ampliación de la UE o no hubiera sido posible o lo hubiera sido a costa de acoger en su seno la serpiente del bloqueo y del desajuste sistemático. Y se ha hecho; el objetivo principal y necesario se ha conseguido. Por tanto, no creo que al Tratado de Niza le ocurra lo que al de Amsterdam (1997), su antecesor, que «no tiene buena prensa»<sup>196</sup>. Naturalmente, un análisis paso a paso del texto adoptado en la capital francesa reflejará, más allá de los titulares que en esencia, repito, reflejan la verdad (como el de «soñadores aparte, para Europa y para España [Niza] ha sido un gran éxito»)<sup>197</sup>, una valoración más matizada. Por ejemplo, el PE en su Resolución sobre los resultados de la Cumbre de Niza divide

<sup>195</sup> Tratado de Niza (SN 1247..., pp. 167-68).

<sup>196</sup> KORTENBERG, H.. «La négociation du Traité. Une vue cavalière», *RTDR*, 1997, n.º 4, pp. 7609-19 (p. 709).

<sup>197</sup> ELORZA CAVENGT cit. (nota 6), p. 103.

sus comentarios entre los aspectos en los que «al parecer se ha logrado progresar»<sup>198</sup> y los que se refieren a «ciertas deficiencias evidentes»<sup>199</sup>.

54. Paso adelante, pues, en conjunto el que en Niza se ha dado. ¿Y ahora? Bueno, si bien se mira lo de siempre: El proceso de integración europea sigue siendo ese «viaje de un tren que se para y marcha, y corre, y se detiene: Y retrasa su salida porque mientras se debate cuando será ésta (...)»<sup>200</sup>. El tema sigue. ¿Hará falta que lo argumente?: Pues sírvanos la *Declaración (n.º 23) relativa al futuro de la Unión* adoptada por la Conferencia, en la que los Estados miembros abren un proceso que habrá de culminar en una nueva CIG (2004), en busca de la respuesta, nada menos, que a cuatro grandes temas: Delimitación clara entre las competencias de la Unión y las de los Estados miembros, estatuto preciso de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión proclamada en Niza, simplificación de los Tratados constitutivos, y el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea<sup>201</sup>. Como el Presidente de la Comisión afirmó en su discurso al Parlamento, el 13 de febrero de 2001, y en el marco del debate sobre el futuro de Europa, cuatro puntos que tienen una carga constitucional<sup>202</sup>.

La UE se enfrenta, seguramente, al reto de decidir, de una vez, hacia donde quiere ir, si hacia «las mágicas E (estados) U (unidos) (de) E (Europa)»<sup>203</sup> o hacia una situación en la que las condiciones básicas de

<sup>198</sup> «Designación, composición y funcionamiento de la Comisión (...), así como en lo referente al art. 7 que prevé el establecimiento de un sistema de alerta en aquellos casos en que los Estados miembros infrinjan los principios básicos...» (Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados del Consejo Europeo celebrado en Niza del 7 al 11 de diciembre de 2000, de 14 de diciembre de 2000, edic. provisional, punto 6).

<sup>199</sup> «Procedimiento de toma de decisiones en el Consejo (...); la insuficiente extensión del ámbito de aplicación de la votación por mayoría cualificada (...); (el) que no se haya establecido un vínculo automático entre la votación por mayoría cualificada (...) y la codecisión legislativa con el Parlamento Europeo; el hecho de que rara vez se solicite el dictamen conforme del Parlamento en los asuntos de la cooperación reforzada» (Resolución de 14 de diciembre de 2000 cit., en nota anterior, punto 7).

<sup>200</sup> GUTIÉRREZ ESPADA (1999) cit. (nota 21), p. 31.

<sup>201</sup> Tratado de Niza (SN 1247/1/01/Rev.1, pp. 167-68)..

<sup>202</sup> *El País digital*, miércoles 14 de febrero de 2000, n.º 1748, p. 2.

<sup>203</sup> SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., «¿Hacia donde va la UE?», *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, coordinación de J. M. De Faramiñán Gilbert, Comores, Granada, 2000, pp. 69-81 (p. 70).

funcionamiento de la Unión se habrán complicado por el mayor número de Estados miembros y la heterogeneización de su «base social». Este es el problema de fondo que subyace de cara a la próxima Conferencia. Y en orden al cual la Comisión y el PE parecen haber tomado ya posición<sup>204</sup>.

55. Nubarrones, sin duda, en el horizonte, que ya se esbozan. A efectos internos, por ejemplo, el Ministerio español de AAEE ya se ha visto obligado a dejar constancia, ante la Comisión mixta Congreso-Senado para la UE, de que no considera aceptable que las Comunidades Autónomas intervengan directamente en la negociación para establecer el denominado «catálogo de competencias» de la Unión<sup>205</sup>. En el ámbito estrictamente comunitario, sectores relevantes del Parlamento Europeo urden los hilos de una trama que busca posponer el visto bueno parlamentario del Tratado de Niza hasta el fin de la Presidencia belga, es decir, hasta diciembre del presente año 2001. ¿Con qué propósitos?: Naturalmente el de presionar a los Gobiernos para que de cara a la reforma del 2004, el Parlamento no sea, precisamente, un convidado de piedra.

En suma, el esfuerzo alemán por enterrar, parece, el «método Monnet» del que se considera exprimido ya todo su zumo, para abrir un proceso «constituyente» anuncia, más allá del atractivo doctrinal del mismo, como para el «reinado de Witiza» se auguraba en los Manuales de Historia de mi época de bachiller, un debate «oscuro y tormentoso»<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> La Comisión por medio del discurso de su Presidente antes citado, cuando afirmó directamente, refiriéndose a la Unión, «hemos perdido el hilo conductor, el hilo gracias al cual los Estados acordaban la dirección a seguir», para continuar señalando que la etapa abierta tras la Cumbre de Niza debe ir muy lejos: «Se trata de un debate de refundación, de tipo constitucional» dijo (*loc. cit.* en nota 202).

El PE cuando ha pedido, considerando que el método tradicional de la CIG es inadecuado, que para desarrollar la agenda post-Niza «debería convocarse una Convención similar a la que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales, en la que participen representantes de los países candidatos 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')» (Res. 13 diciembre 2000 cit. en nota 13, punto 9).

<sup>205</sup> Sobre la problemática reciente al respecto vid. *ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El papel de las 'Regiones' en la Unión Europea y respecto de su ordenamiento jurídico», *Noticias de la UE*, n.º 186, julio 2000, pp. 37-52.

<sup>206</sup> Vid. *ad ex.* PERNICE, I. y MAYER, F. C., «De la constitution composée del'Europe», *RTDE*, 2000, n.º 4, pp. 623-47.

