

# La reforma institucional preparatoria de la ampliación de la Unión Europea (\*)

---

**Miguel Ángel Arnedo Orbañanos**

Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas.

Vicepresidente honorario del Banco Europeo de Inversiones

## I. INTRODUCCIÓN

Las modificaciones que la Unión Europea (UE) ha introducido en su arquitectura institucional como consecuencia de la próxima incorporación de los 12 nuevos países se encuentran recogidas, fundamentalmente, en el Tratado de Niza. Dicho texto modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) y determinados actos conexos. En él se establecen, junto a otras reformas de importancia, cambios en la composición y el funcionamiento de las Instituciones y determinados Organismos especializados de la Unión. No obstante, la mayor parte de las modificaciones a realizar en el Banco Central Europeo (BCE) y en el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se dejaron fuera del Tratado de Niza, supeditándose la adopción de las medidas correspondientes a las propuestas que presentaran los propios Bancos.

---

(\*) Este trabajo se terminó de escribir el 23 de abril de 2003, aunque se ha actualizado en algunos aspectos con posterioridad. Su versión final se ha beneficiado mucho de las sugerencias y comentarios recibidos del Excmo. Sr. D. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; del Excmo. Sr. D. José Carlos Moitinho de Almeida, ex Juez de ese Tribunal; de D. Eric Gippini, Letrado de dicha Institución, y de D. Raimundo Ortega Fernández, ex Presidente del Servicio de Compensación y Liquidación de Valores. Como es lógico, los errores e imprecisiones que puedan encontrarse en estas páginas sólo son atribuibles al autor de las mismas, quien no puede menos que agradecer la colaboración recibida.

En aplicación de lo dispuesto en su artículo 12.2, el Tratado de Niza entró en vigor el pasado 1 de febrero. Esta fecha se corresponde con el primer día del segundo mes siguiente al depósito de ratificación del último Estado signatario: Irlanda, que lo efectuó el 18 de diciembre de 2002.

En cinco aspectos de la reforma (el número y reparto de miembros del Parlamento, la definición de la mayoría cualificada en el Consejo y la composición de la Comisión, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones) el Tratado toma como referencia la UE actual de 15 Estados. La razón para haber procedido de este modo obedeció al desconocimiento que existía, en el momento de su aprobación, del ritmo al que iban a incorporarse los nuevos países. Ello obligó a que, en los aspectos mencionados, el Tratado de Niza se limitase a establecer las modificaciones correspondientes a los Estados miembros, al tiempo que se fijaba en documentos anejos la posición común que estos países iban a mantener en las sucesivas conferencias de adhesión con los 12 candidatos con quienes se habían iniciado negociaciones. Dichos criterios se encuentran así recogidos en un protocolo anejo al TUE y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europea (denominado «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea»), así como en dos declaraciones anejas al Tratado de Niza (denominadas «Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea» y «Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Europa ampliada»).

Por lo que se refiere a los cambios a incorporar en el BCE, el Consejo de la Unión Europea aprobó, el 21 marzo del presente año, la propuesta presentada por el Consejo de Gobierno de ese Banco. Por su parte, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) aprobó, el 5 de noviembre de 2002, las modificaciones a introducir en los órganos de gobierno y en el procedimiento de toma de decisiones del BEI.

El próximo apartado de esta nota se referirá a los cambios introducidos por el Tratado de Niza y sus documentos anejos. El apartado III, a su vez, se ocupará de las modificaciones a introducir en el BCE, mientras que el apartado IV recogerá las aprobadas por el Consejo ECOFIN con relación al BEI. Finalmente, en el apartado V se presentará una breve valoración de las reformas.

Antes de entrar en el análisis de los diferentes apartados conviene hacer una precisión metodológica. Como se indica en la nota a pie de página introductoria, este artículo se terminó de escribir el 23 de abril de este año. Entre ese momento y la fecha en que el trabajo se envió

a la imprenta se ha producido un acontecimiento de singular importancia en relación con el asunto que constituye su objeto. En efecto, el 20 de junio de 2003 el Presidente de la Convención Europea presentó en el Consejo Europeo de Salónica el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea, que introduce importantes novedades y modificaciones respecto de lo establecido en el Tratado de Niza. La buena acogida del proyecto por el Consejo Europeo no es motivo suficiente, sin embargo, para poder considerarlo como definitivo. Es más, el texto podría experimentar algún cambio sustantivo en la Conferencia Intergubernamental que comenzó el pasado 4 de octubre, de triunfar las posiciones anunciadas por varios Estados miembros en relación con determinados aspectos del mismo. Esta circunstancia, más las críticas que el proyecto ha recibido en su parte institucional, han desaconsejado proceder a una reelaboración de este artículo para incluir los cambios propuestos por la Convención Europea. En lugar de ello, se ha preferido presentar dichas modificaciones en un apéndice. Cuando finalicen los trabajos de la Conferencia Intergubernamental y la Constitución Europea sea una realidad definitiva será el momento de presentar un nuevo artículo, en el que se analicen los resultados finales de este dilatado e interesante ejercicio y se comparen, si es preciso, con los que constituyen el objeto de estas páginas.

## **II. LAS MODIFICACIONES INSTITUCIONALES DEL TRATADO DE NIZA Y DOCUMENTOS ANEJOS**

Como ya se ha indicado, las modificaciones introducidas en el entramado institucional de la UE por el Tratado de Niza y sus documentos anejos afectan, fundamentalmente, al Parlamento, al Consejo, a la Comisión, al Tribunal de Justicia, al Tribunal de Cuentas, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones. Los cambios concernientes a cada uno de ellos difieren tanto en amplitud y naturaleza que aconsejan su análisis por separado.

### **1. Parlamento Europeo**

Las modificaciones introducidas en el Parlamento Europeo por el Tratado de Niza afectan a dos ámbitos, fundamentalmente: su composición y sus competencias.

#### *A) Composición*

En lo que se refiere a la composición del Parlamento Europeo, el artículo 2 del «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea»

(en adelante, «Protocolo sobre la ampliación») establece el número de representantes que, a partir del 1 de enero de 2004, pueden ser elegidos en cada uno de los actuales Estados miembros. Sumando todos ellos, el número total de representantes a elegir se sitúa en 535, frente a los 626 vigentes en la actualidad. Esta disminución de 91 escaños se ha repartido entre todos los Estados miembros, a excepción de Alemania y Luxemburgo, que mantienen su número de representantes. Francia, Italia y Gran Bretaña ven reducido el número de los suyos en 15; España en 14; los Países Bajos en 6; Austria y Suecia en 4, y los 6 países restantes en otros 3.

Por su parte, el artículo 2 del Tratado de Niza, en su apartado 17<sup>1</sup>, sitúa el número máximo de escaños del Parlamento en 732, frente a los 700 actuales. El reparto, entre los 12 candidatos a incorporarse a la UE, de los 197 escaños en que excede la nueva cifra de los 535 ya asignados se presenta en la «Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea» (en adelante, «Declaración relativa a la ampliación»), como posición común a discutir en las futuras negociaciones de adhesión.

Ahora bien, como era previsible que no todos los aspirantes fueran a ingresar en la UE antes de las elecciones para la legislatura de 2004 a 2009, el artículo 2 del «Protocolo sobre la ampliación» estableció que el número total de representantes al Parlamento para dicha legislatura sería de 732 (y no 535 más los que derivasen de los protocolos de adhesión). Ello significa que, durante dicha legislatura, el número de escaños atribuidos a cada Estado miembro actual en el «Protocolo sobre la ampliación», así como los que se acuerden en los tratados de adhesión firmados hasta el 1 de enero de 2004, se verán incrementados proporcionalmente hasta alcanzar la cifra más cercana posible a 732. No obstante, el número de parlamentarios de ningún país podrá superar, como resultado de esta corrección, al que le ha correspondido durante la legislatura de 1999 a 2004.

El Protocolo de adhesión prevé, además, que, en el caso de que entrara en vigor algún tratado de adhesión con posterioridad al 1 de enero de 2004, el número de miembros del Parlamento podría superar de forma transitoria los 732 fijados. En dicho supuesto, a los nuevos Estados miembros se les aplicaría también la corrección descrita en el párrafo anterior.

Por su parte, el Consejo de Bruselas celebrado en octubre de 2002 adaptó las disposiciones que acaban de describirse a la UE resultante de la adhesión de los 10 primeros nuevos Estados miembros. Así, como medida transitoria, se estableció que:

---

<sup>1</sup> Que modifica el artículo 189.2 del TCE.

a) Desde la fecha de la adhesión hasta la elección del período parlamentario 2004-2009, el número total de miembros del Parlamento Europeo y la asignación de miembros a cada Estado se fijará «aplicando el mismo método que se ha usado para la asignación de los escaños actuales».

b) Desde el comienzo del período parlamentario 2004-2009, a cada Estado miembro se le adjudicará el número de escaños que resulte de la suma de:

b.1) los escaños asignados a cada Estado en la «Declaración relativa a la ampliación», y

b.2) los escaños resultantes de la asignación de los 50 escaños que corresponderían a Bulgaria y Rumania, los cuales se repartirán de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Niza.

El número de escaños así obtenido deberá situarse lo más próximo posible a 732, y la distribución de los mismos deberá respetar el equilibrio entre los actuales Estados miembros establecido en el Tratado de Niza. El mismo criterio proporcional deberá aplicarse en la distribución de escaños entre los nuevos Estados miembros; criterio que deberá ser también equitativo y respetar el equilibrio entre todos los Estados miembros. Por último, al igual que se indicaba en el «Protocolo sobre la ampliación», la aplicación del método de reparto no deberá conducir a que ninguno de los actuales Estados miembros reciba un mayor número de escaños de los que les corresponde en la actualidad.

## B) Competencias

El Tratado de Niza concede nuevas atribuciones al Parlamento Europeo. Las más importantes son:

a) La ampliación a otros siete ámbitos decisorios más del procedimiento de «codecisión», entre el Parlamento y el Consejo, para la adopción de acuerdos<sup>2</sup>.

b) La posibilidad, a partir de la entrada en vigor del Tratado, de que el Parlamento pueda interponer, ante el Tribunal de Justicia, recursos contra los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes (recursos de anulación). Dichos

---

<sup>2</sup> La toma de este tipo de acuerdos se simplifica, además, en el seno del Consejo al supeditar su aprobación a la existencia de una mayoría cualificada, en lugar de la unanimidad que se venía exigiendo hasta ahora.

recursos se podrán interponer por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder. (Hasta la entrada en vigor del Tratado, el Parlamento sólo podía interponer recursos con el fin de salvaguardar sus prerrogativas.)

c) La posibilidad de solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo entre la Comunidad y uno o más Estados u Organizaciones internacionales. (Hasta la entrada en vigor del Tratado esta facultad estaba limitada al Consejo, a la Comisión o a los Estados miembros.)

## **2. Consejo**

Las modificaciones introducidas en el Consejo entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2005 y afectan, básicamente, a su funcionamiento. La más importante consiste en la ampliación de los casos en que el requisito de unanimidad para la adopción de acuerdos se sustituye por la necesidad de que exista mayoría cualificada. Dentro de estos casos, cuya enumeración excedería el ámbito de este trabajo, se encuentra el nombramiento de los miembros de varias Instituciones comunitarias.

Otras medidas significativas relacionadas con la anterior conciernen a: la definición de la mayoría cualificada, con una nueva ponderación del voto de los países; la aplicación del criterio de doble mayoría a todos los acuerdos que se adopten por mayoría cualificada (independientemente de quién los proponga, pero con diferente grado de exigencia), y la incorporación de una especie de cautela basada en la representatividad, en términos de población, de los Estados que configuren la mayoría. En lo que se refiere al primero de estos tres aspectos, el artículo 3 del «Protocolo sobre la ampliación», en su apartado 1.a)<sup>3</sup>, fija para cada uno de los 15 Estados miembros la ponderación de su voto para la adopción de acuerdos por mayoría cualificada. La suma de los diferentes pesos atribuidos a cada uno de ellos ascenderá a 237 a partir de 2005, frente a los 87 actuales. Cada uno de los cinco países mayores ve incrementada su ponderación en 19 puntos; los Países Bajos en 8; Bélgica, Grecia y Portugal en 7; Austria y Suecia en 6; Dinamarca, Irlanda y Finlandia en 4, y Luxemburgo en 2<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Que modifica el apartado 2 del artículo 205 del TCE.

<sup>4</sup> Es de destacar, por tanto, el aumento de peso relativo de los países con mayor población: los cinco Estados mayores reúnen el 60,3% de los votos, frente al 55,1% actual.

Además, según la misma norma, la adopción de los acuerdos por mayoría cualificada requerirá:

a) la votación favorable de, al menos, 169 votos (62 hasta el Tratado de Niza), con lo que el umbral de la mayoría cualificada pasará del 71,26% hoy vigente al 71,31%; y

b) que estos votos representen, como mínimo, la opinión favorable de la mayoría de los Estados miembros, cuando los acuerdos hayan sido propuestos por la Comisión (nada hasta el Tratado de Niza); o de los dos tercios de ellos (10 antes de dicho Tratado), en los demás casos.

Por último, y sin perjuicio de lo que acaba de indicarse, cuando el Consejo adopte una decisión por mayoría cualificada, cualquier miembro podrá solicitar que se compruebe que los Estados que constituyen la mayoría representan, como mínimo, el 62% de la población. Si esta condición no se cumpliera, la decisión no sería adoptada. Conviene, no obstante, precisar que en la práctica esta cautela demográfica tiene un campo de aplicación muy restringido<sup>5</sup>.

La «Declaración relativa a la ampliación» establece, por su parte, la posición común de los 15 Estados miembros actuales sobre la ponderación de los votos en un Consejo de 27 miembros. En este caso, la suma de los pesos atribuidos a cada uno asciende a 345. La diferencia de 108 entre esta cifra y el total correspondiente a los miembros actuales de la UE se reparte entre los candidatos a la adhesión. Cuando este proceso haya concluido, para la adopción de acuerdos en el Consejo por mayoría cualificada se requerirán al menos 258 votos, permaneciendo inalteradas las otras condiciones (número de países y porcentaje de población).

Durante el período intermedio hasta la total incorporación de los candidatos, el porcentaje de votos que constituye la mayoría cualificada se fijará en los tratados de adhesión que se vayan firmando. La «Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada», establece que dicho umbral se moverá en función del ritmo de las adhesiones, a partir de un porcentaje inferior al 71,26% actual y hasta alcanzar un máximo del 73,4%. En una Unión de 27, cuando se hayan adherido todos los Estados candidatos, la minoría de bloqueo,

---

<sup>5</sup> En efecto, en la UE de 25 Estados miembros, la cláusula sólo se aplicaría en el supuesto de una propuesta a la que se opusieran Alemania, dos de los otros tres países mayores y Malta (que sumarían tan sólo 90 votos). En los demás casos, los países que se opusieran podrían bloquear las propuestas a través del número de votos.

según la citada Declaración, pasará a 91 votos (situándose, por tanto, el umbral de la mayoría cualificada en el 73,91%, tras las adaptaciones necesarias sobre lo señalado en el párrafo anterior).

El Consejo Europeo de Bruselas celebrado en octubre de 2002 adoptó, por su parte, dos grupos de medidas sobre la votación en el Consejo que concretan las disposiciones que acaban de señalarse para los 25 Estados miembros que resultarán tras la primera nueva ampliación. El primer grupo de medidas, de carácter transitorio, establece las ponderaciones del voto de cada uno de los 25 Estados miembros que habrán de regir, entre el período de adhesión de los 10 nuevos Estados y el 31 de diciembre de 2004, cuando se requiera mayoría cualificada. El total de dichas ponderaciones asciende a 124, y para adoptar un acuerdo se requerirá la suma de:

a) Un total de 88 votos a favor, al menos, cuando el acuerdo se presente a propuesta de la Comisión.

b) Un total de 88 votos a favor, emitidos por, al menos, dos tercios de los Estados miembros, en los demás casos.

Además, en el caso de que se incorporaran en ese período menos de los 10 Estados miembros signatarios del Tratado de adhesión, el umbral para la mayoría cualificada se fijaría por una decisión del Consejo. Dicho umbral debería establecerse lo más próximo posible al 71,26% del total de votos.

El segundo tipo de medidas establece el cuadro de ponderación de los votos de los 25 Estados miembros y los requisitos para la adopción de acuerdos por mayoría cualificada a partir del 1 de enero de 2005. La ponderación atribuida a cada uno de los 25 Estados coincide con la adjudicada en la «Declaración relativa a la ampliación», aunque al no contar en este caso con los votos correspondientes a Rumania y Bulgaria la suma total de votos asciende a 321, en lugar de los 345 antes mencionados. El número de votos favorables necesarios para la adopción de un acuerdo por mayoría cualificada asciende a 232<sup>6</sup>, manteniéndose inalteradas las condiciones antes referidas respecto al número de miembros favorables y la cautela sobre el porcentaje de la población representado. En el caso de que se incorporasen a la UE menos de los 10 Estados signatarios del Tratado de adhesión, el umbral de la mayoría cualificada se fijaría por una decisión del Consejo. Para ello, se aplicaría una interpolación arit-

---

<sup>6</sup> Cantidad que se sitúa dos unidades por debajo del resultado de restar a la establecida en la «Declaración sobre la ampliación» (258 votos) la suma de las ponderaciones de Rumania y Bulgaria (14 y 10 votos, respectivamente).

métrica lineal redondeada al alza o a la baja del voto más cercano que debería situar el umbral entre el 71% para un Consejo con 300 votos, y el 72,27% resultante de lo que acaba de señalarse para un Consejo de 25 Estados miembros.

Finalmente, el Consejo de Bruselas de octubre de 2002 decidió mantener el orden en la rotación de la Presidencia del Consejo vigente en esa fecha hasta el término de 2006, con el propósito de dar tiempo a los nuevos Estados miembros a preparar sus futuras Presidencias. El orden de las Presidencias que correspondan a cada Estado a partir de 2007 se decidirá por el Consejo lo antes posible y, en todo caso, como más tarde un año después de la incorporación de los primeros nuevos Estados miembros.

### **3. Comisión**

Las modificaciones establecidas en el Tratado de Niza sobre la estructura de la Comisión tendrán también efecto a partir del 1 de enero de 2005 y contemplan dos períodos de tiempo. De un lado, el que transcurra desde la citada fecha hasta el momento de constitución de la primera Comisión en una Unión ampliada de 27 Estados miembros, y de otro, el que se inicia entonces.

Por lo que se refiere al primer período, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del «Protocolo sobre la ampliación», a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior al 1 de enero de 2005, esta Institución deberá comprender un nacional de cada uno de los Estados miembros (en la actualidad, los cinco países más grandes han venido designando a dos Comisarios, mientras que el resto sólo a uno<sup>7</sup>). Esta disposición se aplica también a los Estados que se vayan adhiriendo a la Unión, desde el momento en que se in-

---

<sup>7</sup> En términos más precisos, el texto del artículo 213.1 del Tratado CE, que estará vigente hasta el 1 de enero de 2005, sitúa en veinte el número de miembros de la Comisión y dispone, además, que ésta deberá comprender al menos un nacional de cada Estado, sin que el máximo número de miembros de la misma nacionalidad pueda ser superior a dos. En cuanto al procedimiento para constituir la Comisión, el artículo 214.2 (modificado por el Tratado de Niza, como luego se indicará) establecía que los Gobiernos de los Estados miembros designasen de común acuerdo al Presidente de la Comisión, quien debía recibir la aprobación del Parlamento. Decidida la personalidad que se deseaba ocupase la Presidencia, los Gobiernos, de común acuerdo con ella, designarían a las demás personalidades a las que se proponían nombrar miembros de la Comisión. Tras esto, el Presidente y los Comisarios debían someterse de manera colegiada al voto de aprobación del Parlamento. Y, una vez obtenido, el Presidente y los demás miembros de la Comisión eran nombrados, de común acuerdo, por los Gobiernos.

corporen a la misma. No obstante, como sucedía hasta ahora, «*el Consejo podrá modificar por unanimidad el número de miembros de la Comisión*».

Ahora bien, cuando la UE la integren 27 Estados, el número de miembros de la Comisión habrá de ser inferior al número de Estados, según se dispone también en el citado artículo 4. Los miembros de la Comisión serán elegidos entonces con arreglo a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad. A estos efectos, tras la firma del Tratado de adhesión del vigésimo séptimo Estado miembro, el Consejo adoptará por unanimidad el número de Comisarios y las modalidades de la rotación igualitaria entre países. Los criterios y las normas para la fijación automática de los sucesivos colegios deberán basarse en estos dos principios:

a) «*Los Estados miembros serán tratados en un estricto pie de igualdad, en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y período de permanencia de sus nacionales.*» Como consecuencia de ello, «*la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno*»<sup>8</sup>.

b) «*Sin perjuicio de lo establecido en la letra a), cada uno de los sucesivos Colegios se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros.*»

En cualquiera de los dos períodos que acaban de referirse, el procedimiento para nombrar a los miembros de la Comisión será el mismo, si bien el que estaba vigente hasta el pasado 1 de febrero se ha visto modificado por el Tratado de Niza. De acuerdo con lo dispuesto por éste en su artículo 2.22<sup>9</sup>, la designación del Presidente de la

---

<sup>8</sup> Disposición algo oscura que en francés y, sobre todo, en inglés resulta más comprensible: «*nombre total des mandats détenus par des nationaux de deux États membres donnés*» y «*total number of terms of office held by nationals of any given pair of Member States*», respectivamente. Según opiniones autorizadas, esta norma debe entenderse con una connotación temporal, en el sentido de «que ejerzan o hayan ejercido». En términos prácticos, esto implicaría que, a partir de la entrada en vigor del sistema de rotación, cuando se vaya a nombrar a una nueva Comisión, un país X podría oponerse al nombramiento de un nacional del país Y, a no ser que se nombre también a uno del país Z, basándose en que de lo contrario, en función de la lista de nombrados en las Comisiones anteriores, el país Y tendría dos Comisarios más que el país Z en el cómputo total (esto es, teniendo en cuenta las Comisiones pasadas y la presente).

<sup>9</sup> Que modifica el apartado 2 del artículo 214 del TCE, referido en la nota 7 anterior.

Comisión corresponderá al Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada (cuando hasta el 31 de enero de este año era una facultad de los Gobiernos, quienes debían decidir de común acuerdo). La personalidad designada deberá merecer la aprobación del Parlamento Europeo, como sucedía hasta ahora.

Una vez definida la personalidad que se considera adecuada para ocupar la Presidencia de la Comisión, el Consejo, por mayoría cualificada y de acuerdo con el designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar Comisarios (hasta el pasado 31 de enero, una facultad de los Gobiernos, de común acuerdo con el Presidente nominado). Dicha lista deberá establecerse de conformidad con las propuestas de cada Estado miembro, de forma que no pueda ser designada por el Consejo una personalidad que no haya sido propuesta por el Gobierno de su nacionalidad.

Tras esta designación, el Presidente y los Comisarios se someterán al voto de aprobación del Parlamento Europeo, como en el sistema anterior. Obtenida esta aprobación, todos ellos deberán ser nombrados por el Consejo por mayoría cualificada (anteriormente, de común acuerdo por los Estados miembros).

En consonancia con los cambios introducidos en el nombramiento de los miembros de la Comisión, en el caso de sustitución de algún miembro dimisionario, cesado o fallecido, el nombramiento del sustituto corresponderá al Consejo por mayoría cualificada (anteriormente, a los Gobiernos, de común acuerdo). Por su parte, el procedimiento de sustitución de un Presidente dimisionario, cesado o fallecido se acomodará también a las nuevas normas establecidas para el nombramiento *ex novo*.

Junto a todo esto, el artículo 2.24 del Tratado de Niza<sup>10</sup> refuerza los poderes del Presidente de la Comisión. En virtud de este artículo, corresponde al Presidente: decidir la organización interna de la Comisión; estructurar y distribuir las responsabilidades que le incumben a ésta; nombrar a los Vicepresidentes (cuyo número no se especifica), previa la aprobación del Colegio, y solicitar la dimisión de un Comisario, previa también la aprobación del Colegio.

---

<sup>10</sup> Que sustituye el texto del artículo 217 del TCE por uno nuevo.

#### 4. Tribunal de Justicia

Las modificaciones que el Tratado de Niza introduce en el Tribunal de Justicia son amplias y sustanciales. Afectan, fundamentalmente, a tres campos: la estructura orgánica del Tribunal, el reparto de competencias entre sus dos órganos y la composición de cada uno de ellos.

##### *A) Estructura orgánica del Tribunal*

Desde 1989, el nombre genérico de Tribunal de Justicia engloba dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas propiamente dicho (en adelante, Tribunal de Justicia) y el Tribunal de Primera Instancia, que se creó en ese año. El Tratado de Niza prevé, además, en su artículo 2.32<sup>11</sup>, la posibilidad de que se creen salas jurisdiccionales para conocer en primera instancia determinadas categorías de recursos. La creación de estas salas deberá ser decidida por el Consejo, por unanimidad, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia, o bien a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión.

La decisión por la que se cree una sala jurisdiccional fijará las normas relativas a su composición, así como el alcance de sus competencias<sup>12</sup>. Los miembros de las salas jurisdiccionales serán designados por el Consejo por unanimidad. El Reglamento de procedimiento se establecerá por las propias salas, de acuerdo con el Tribunal de Justicia, y requerirá la aprobación del Consejo por mayoría cualificada. Contra las resoluciones dictadas por las salas podrá interponerse recurso (de casación o apelación, según los casos) ante el Tribunal de Primera Instancia.

##### *B) Distribución de competencias*

El Tratado de Niza incorpora, además, el reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el de Primera Instancia, si bien establece también que el Estatuto del Tribunal (que figura como un

---

<sup>11</sup> Que inserta en el TCE el artículo 225 A.

<sup>12</sup> A este respecto, conviene destacar que la Conferencia que aprobó el Tratado de Niza tomó nota de una Declaración del Gobierno de Luxemburgo en la que «se compromete a no reivindicar la sede de las salas de recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos), que siguen instaladas en Alicante, incluso en el caso de que dichas salas se convirtieran en salas jurisdiccionales».

Protocolo anexo al Tratado) podrá modificar dicho reparto. El Consejo, por unanimidad, podrá modificar las disposiciones del Estatuto, a excepción de las que regulan el régimen de los Jueces y Abogados generales. Para ello es necesario, bien que exista una petición del Tribunal de Justicia y la consulta previa al Parlamento Europeo y a la Comisión, o bien una petición de la Comisión y la previa consulta a las otras dos Instituciones.

En líneas generales, puede decirse que la tarea esencial del Tribunal de Justicia consiste en la interpretación uniforme del derecho comunitario. Más en concreto y sin ánimo exhaustivo, corresponde al Tribunal de Justicia:

*a)* Entender de las demandas que le presenten los Estados miembros o la Comisión sobre el incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del derecho comunitario (recurso por incumplimiento).

*b)* Controlar la legalidad de los actos de las Instituciones comunitarias y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes (recurso de anulación).

*c)* Controlar la legalidad de la falta de actuación del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión y sancionar su silencio y pasividad (recurso por omisión).

*d)* Determinar la responsabilidad de la Comunidad por los daños causados por sus Instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones (acción de indemnización)<sup>13</sup>.

*e)* Entender de las cuestiones prejudiciales que le sometan los órganos jurisdiccionales nacionales.

*f)* Determinar (a solicitud del Parlamento, del Consejo, de la Comisión o de un Estado miembro) sobre la compatibilidad con las disposiciones del Tratado de los acuerdos a celebrar entre la Comunidad y uno o más Estados u Organizaciones internacionales.

*g)* Juzgar los recursos de casación limitados a las cuestiones de Derecho contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia.

El Tribunal de Primera Instancia, por su parte, es competente para entender en primera instancia de todos los recursos interpuestos

---

<sup>13</sup> Debe tenerse en cuenta, sin embargo, a este respecto que del recurso de indemnización presentado por particulares conoce en primer lugar el Tribunal de Primera Instancia y que, en la práctica, no hay recursos de indemnización presentados por los Estados.

por personas físicas o jurídicas contra los actos de las Instituciones comunitarias de que sean destinatarios o les afecten directa e individualmente. La naturaleza de estos recursos es similar a la descrita en las cinco primeras letras anteriores a propósito del Tribunal de Justicia, pero referida a su propio ámbito. Además, el Tratado de Niza, en su artículo 31<sup>14</sup>, atribuye al Tribunal de Primera Instancia la competencia para:

a) Conocer en primera instancia de los recursos de anulación, por omisión, de indemnización, de responsabilidad contractual y por cláusulas compromisorias, con excepción de los que se atribuyan a una sala jurisdiccional y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia. El Estatuto podrá establecer también que el Tribunal de Primera Instancia sea competente en otras categorías de recursos.

b) Conocer de las cuestiones prejudiciales en materias específicas que determine el Estatuto.

Compete también al Tribunal de Primera Instancia conocer de las controversias entre la Comunidad y sus funcionarios y agentes. No obstante, en su Declaración 16, la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Niza *«solicita al Tribunal de Justicia y a la Comisión que preparen, cuanto antes, un proyecto de decisión por el que se cree una sala jurisdiccional competente para resolver en primera instancia los litigios entre la Comunidad y sus agentes»*.

Por último, con relación a lo dispuesto en el artículo 31 antes descrito, la Conferencia invita, en su Declaración 12, *«al Tribunal de Justicia y a la Comisión a efectuar cuanto antes un estudio global del reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia... y a presentar propuestas adecuadas, con objeto de que las instancias competentes puedan examinarlas en cuanto entre en vigor el Tratado de Niza»*. Dicha propuesta ya ha sido presentada por el Tribunal de Justicia y, en sus líneas generales, ha obtenido el acuerdo político. La propuesta se ciñe a los recursos de anulación y por omisión presentados por los Estados miembros, las Instituciones comunitarias y el BCE, con el objetivo expreso de llevar a cabo una transferencia de competencias significativas al Tribunal de Primera Instancia. Con este propósito se propone al Consejo de la UE que decida la sustitución del artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia por un texto que reserva a la competencia del Tribunal de Justicia, únicamente, los recursos de anulación y por omisión interpuestos:

---

<sup>14</sup> Que sustituye el texto del artículo 225 del TCE por uno nuevo.

a) Por un Estado miembro, que vayan dirigidos:

a.1) Contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo, del Consejo o de ambas instituciones conjuntamente, excepto en los tres casos siguientes: las decisiones adoptadas por el Consejo en relación a las ayudas estatales; los actos del Consejo adoptados en virtud de un Reglamento del propio Consejo relativo a medidas de protección comercial, y los actos del Consejo mediante los que éste ejerza directamente competencias de ejecución.

a.2) Contra un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión en materia de cooperación reforzada.

b) Por una Institución de las Comunidades o el BCE, contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo, del Consejo, de estas dos Instituciones conjuntamente o de la Comisión.

c) Por una Institución de las Comunidades, contra un acto o una abstención de pronunciarse del BCE.

En consecuencia, de aprobarse esta propuesta del Tribunal de Justicia, todos los demás recursos de anulación y por omisión pasarían a engrosar las competencias del Tribunal de Primera Instancia, junto a las indicadas anteriormente como propias. Pero, además, la propuesta incluye una nueva provisión, extendiendo el ámbito de los supuestos en que el Tribunal de Primera Instancia pueda declinar su competencia a todos los asuntos sometidos de manera simultánea a ambos Tribunales. De acuerdo con la nueva disposición, el Tribunal de Primera Instancia podrá, previa audiencia de las partes:

a) suspender sus actuaciones, hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia, cuando se sometan a ambos asuntos que tengan el mismo objeto, que planteen la misma cuestión de interpretación o que cuestionen la validez del mismo acto, o

b) declinar su competencia, si se trata de recursos de anulación, a fin de que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre tales recursos.

En las mismas condiciones, el Tribunal de Justicia también podrá decidir suspender el procedimiento del que conozca. En ese caso, el procedimiento continuará ante el Tribunal de Primera Instancia.

### *C) Composición de cada Tribunal*

Según se establece en el Tratado de Niza, el Tribunal de Justicia consta de un Juez por Estado miembro, como venía sucediendo

hasta la entrada en vigor del mismo (aunque el TCE se refería a 15 miembros). Para incrementar la eficiencia de las deliberaciones, buena parte de los asuntos que antes eran tratados por el Pleno se atribuyen a la Gran Sala. Ésta se compone de 11 Jueces y es presidida por el Presidente del Tribunal. Forman parte de la misma, además, los Presidentes de las Salas de cinco Jueces y otros Jueces designados en las condiciones establecidas en el Reglamento de Procedimiento. Para el enjuiciamiento de los asuntos no reservados al Pleno o a la Gran Sala, el Tribunal de Justicia se constituye en Salas de tres y cinco Jueces. Los Presidentes de estas últimas se eligen de entre sus cinco componentes por tres años, pudiendo renovarse su mandato una vez (hasta ahora, el nombramiento se regía por criterios de antigüedad).

El Tribunal de Justicia está asistido por ocho Abogados generales, como venía sucediendo hasta ahora. No obstante, el Consejo de la UE podrá aumentar, por unanimidad, este número si el Tribunal lo solicitare. Los Jueces y Abogados generales son designados, de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, por un período renovable de seis años. Como ha venido sucediendo hasta ahora, cada tres años se produce una renovación parcial de Jueces y Abogados generales.

Por su parte, el Tribunal de Primera Instancia cuenta con al menos un Juez por Estado miembro, estando encomendado al Estatuto la fijación del número total de Jueces. Dicho número asciende en la actualidad a 15, aunque existe un acuerdo de principio en el Comité de Representantes Permanentes para aumentarlo a 21, siguiendo una petición del Tribunal de Justicia. En principio, los Jueces de primera instancia no están asistidos por Abogados generales, si bien el Estatuto prevé que los propios Jueces puedan ser llamados a desempeñar las funciones de Abogado general. La designación de los Jueces de primera instancia se efectúa también de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período renovable de seis años. De igual modo, cada tres años se procederá a una renovación parcial del Tribunal de Primera Instancia.

## **5. Tribunal de Cuentas**

A los efectos de este trabajo, tres son las disposiciones del Tratado de Niza relevantes con relación al Tribunal de Cuentas. De un lado, la que dispone que el Tribunal estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro (antes el número de miembros del Tribunal se situaba en 15). De otro, la que determina que la lista de los miembros

del Tribunal será adoptada por el Consejo, por mayoría cualificada, previa consulta al Parlamento y de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro (anteriormente, los miembros eran nombrados por unanimidad por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo). Y, por último, la que establece la posibilidad de que se creen salas en el seno del Tribunal para aprobar determinadas categorías de informes o dictámenes.

Además, junto a las Declaraciones de la Conferencia anejas al Tratado de Niza, figura una relativa al Tribunal de Cuentas invitando a esta Institución y a los órganos fiscalizadores nacionales a mejorar el marco y las condiciones de su cooperación, manteniendo su propia autonomía. A este fin, señala la Declaración, el Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo podrá crear un comité de contacto con los Presidentes de los órganos fiscalizadores nacionales.

## 6. Comité Económico y Social

Los cambios introducidos por el Tratado de Niza en el Comité Económico y Social son, básicamente, tres:

a) Se modifica, en dos aspectos menores, la cualificación que se requería en el artículo 257 del TCE para ser miembro del Comité. De un lado, sustituyendo el término *«representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social,»* por *«representantes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada»*. De otro, incorporando a los consumidores dentro de las categorías que se particularizan como componentes de este estrato social.

b) Se establece, por primera vez, que el número de miembros del Comité no puede exceder de 350. Hasta ahora, el número de miembros asignado a cada Estado ascendía a un total de 222. El Tratado de Niza mantiene inalterada esta asignación. A pesar de ello, la «Declaración relativa a la ampliación» sólo distribuye entre los Estados candidatos a la adhesión 122 de los 128 puestos restantes hasta completar el máximo establecido.

c) El nombramiento de los miembros del Comité se realizará, desde la entrada en vigor del Tratado de Niza, por mayoría cualificada del Consejo de la UE y a propuesta de los Estados miembros. El procedimiento consistirá en la adopción por el Consejo de una lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. (Hasta entonces se nombraban por acuerdo unánime del Consejo sobre una lista de cada Estado conte-

niendo el doble número de candidatos que puestos atribuidos a sus nacionales.)

## 7. Comité de las Regiones

Las modificaciones del Tratado de Niza sobre el Comité de las Regiones son similares a las que acaban de describirse para el Comité Económico y Social:

a) Se modifica la calificación exigida para ser miembro de este Comité, al demandarse por primera vez, en el nuevo artículo 263 del TCE, que los representantes de los entes regionales y locales que lo componen sean «*titulares de un mandato electoral*» en uno de esos entes o que «*ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida*». Es más, el mandato como miembro del Comité concluirá automáticamente al término del mandato en virtud del cual hayan sido propuestos, siendo sustituidos para el período restante por el mismo procedimiento.

b) Se sitúa, igualmente, el número máximo de sus miembros en 350, sin modificar el número ni la distribución de los asignados a cada Estado miembro actual (cuyo total asciende también a 222). Como en el caso del Comité Económico y Social, los puestos previstos distribuir entre los futuros Estados miembros suman 122, frente a los 128 posibles.

c) Se establece que los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, deberán ser nombrados por el Consejo de la UE por mayoría cualificada a propuesta de los respectivos Estados miembros. A estos efectos, el Consejo de la UE «*adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro*». (Hasta el Tratado de Niza, los miembros y suplentes del Comité eran nombrados por unanimidad por el Consejo, a propuesta de sus respectivos Estados miembros.)

## III. MODIFICACIONES APROBADAS POR EL CONSEJO DE LA UE RESPECTO AL BANCO CENTRAL EUROPEO

El artículo 5 del Tratado de Niza añade un apartado 6 al artículo 10 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en adelante, Estatutos). Según esta nueva disposición, «*el Consejo (de la UE), reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad, bien sobre la base de una recomendación del BCE y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión,*

*bien sobre la base de una recomendación de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, podrá modificar lo dispuesto en el artículo 10.2» (de los Estatutos). «El Consejo recomendará la adopción de tales modificaciones por los Estados miembros. Dichas modificaciones entrarán en vigor tras su ratificación por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Toda recomendación que haga el BCE en virtud del presente artículo requerirá una decisión unánime del Consejo de Gobierno.» Al mismo tiempo, la «Declaración relativa al artículo 10.6 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo», aneja al Tratado de Niza, señala que «la Conferencia confía en que se presentará cuanto antes una recomendación en el sentido del artículo 10.6 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo».*

El artículo 10.2 de los Estatutos, susceptible de ser modificado, establece el procedimiento de votación en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE). Hasta ahora, cada miembro del mismo tiene un voto, adoptándose las decisiones por simple mayoría con el voto de calidad del Presidente en caso de empate. Sólo los miembros presentes tienen derecho de voto, aunque se prevé la posibilidad de emitir el voto por medio de teleconferencia o, en caso de ausencia prolongada, de nombrar un suplente como miembro del Consejo de Gobierno. El quórum queda establecido por dicho artículo en los dos tercios de los miembros. Si este número no se alcanza, el Presidente puede convocar una reunión extraordinaria, en la que no es necesario un quórum para adoptar las decisiones.

En cumplimiento con lo dispuesto en el Tratado de Niza, el Consejo de Gobierno del BCE adoptó por unanimidad, el pasado 3 de febrero, una recomendación de modificación del artículo 10.2 de los Estatutos. El cambio introducido consiste, básicamente, en el establecimiento de un sistema de rotación entre los Gobernadores de los Bancos Centrales para el ejercicio del derecho a voto en el Consejo. En efecto, la recomendación mantiene inalteradas las disposiciones relativas a: la necesidad de estar presente para poder ejercer el derecho a voto, la posibilidad de ejercitarlo a través de teleconferencia o de nombrar un suplente en caso de ausencia prolongada, el quórum y el número de votos necesarios para aprobar un acuerdo. Según se indica en el memorando explicativo que acompaña a la recomendación, el sistema de alternancia propuesto obedece a estos cinco principios:

a) Cada miembro tiene derecho a un voto. No obstante, la necesidad de que el proceso de toma de decisiones sea eficiente y oportuno obliga a que no todos los miembros del Consejo de Gobierno

tengan derecho a votar como hasta ahora. Sólo los seis miembros del Consejo Ejecutivo mantendrán intacto su derecho a voto, en atención a la especial naturaleza y posición de su cargo.

b) Los miembros del Consejo de Gobierno participan en las reuniones a título personal e independiente. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que el artículo 10.1 de los Estatutos permanece inalterado, por lo que todos los miembros del Consejo de Gobierno tienen derecho a participar en sus reuniones, con independencia de que disfruten o no de derecho a voto en ese momento.

c) Las decisiones deben ser adoptadas por un conjunto de miembros que sea suficientemente representativo de la economía de la zona euro en su conjunto. En otras palabras, esto significa que la frecuencia del derecho a voto de los Gobernadores de los Estados miembros mayores ha de ser superior a la atribuida a los Gobernadores de los Estados menores.

d) El sistema de rotación debe ajustarse de manera automática al proceso de ampliación del área del euro y, además, debe evitar que durante el ajuste los miembros de un grupo de Estados miembros de menor tamaño disfruten de una frecuencia de voto superior a la de aquellos que pertenecen a un grupo de Estados miembros mayores.

e) El sistema ha de ser transparente.

Sobre la base de estos principios, el sistema de rotación propuesto por el Consejo de Gobierno del BCE establece una clasificación de países por grupos, para determinar la frecuencia en el disfrute del derecho a voto, y distingue dos etapas para la puesta en práctica del sistema. La clasificación por países se basa en un indicador que tiene dos componentes, uno de los cuales consiste en la participación de cada país en el Producto Interior Bruto a precios de mercado de la zona euro, y el otro en la correspondiente participación de sus instituciones financieras y monetarias en el balance total agregado de la zona. El primer componente, al que se atribuye un peso de 5/6 del total, pretende recoger la importancia en tamaño de la economía de cada país dentro del conjunto. El segundo componente, que pondera con el 1/6 restante, intenta registrar la relevancia del sector financiero respectivo.

Como ya se ha indicado, la recomendación del Consejo de Gobierno contempla el establecimiento del sistema de rotación en dos etapas, dependientes del ritmo al que se produzca la adhesión de los nuevos Estados. En ambos períodos de tiempo, el propósito de la alternancia es distribuir 15 de los 21 votos del Consejo de Gobierno

entre los Gobernadores de los Bancos Centrales nacionales. Dicho reparto se efectuaría de la siguiente manera:

a) A partir del momento en que el número de Gobernadores excediese de 15 y hasta que se situase en 22, los Gobernadores se clasificarían en dos grupos. El primero de ellos estaría compuesto por los cinco Gobernadores de los países con mayor peso en la zona euro, según el indicador antes referido, y se le atribuirían cuatro votos. El segundo grupo lo constituirían los demás Gobernadores, que tendrían 11 votos<sup>15</sup>.

b) Cuando el número de Gobernadores alcanzase la cifra de 22, se clasificarían en tres grupos. El primero seguiría estando constituido por los cinco Gobernadores de los países mayores y continuaría disfrutando de cuatro votos. El segundo lo formaría la mitad de los Gobernadores restantes, cuyo número se redondearía al alza. Estos Gobernadores, que pertenecerían a los Bancos Centrales de los países que viniesen a continuación de los cinco de mayor peso, dispondrían de ocho votos. Por último, el tercer grupo, formado por los Gobernadores restantes, tendría atribuidos tres votos.

En cualquiera de las dos etapas descritas, dentro de cada grupo los Gobernadores mantendrían su derecho a voto durante los mismos períodos de tiempo. Por su parte, la composición de los grupos se ajustaría cada cinco años, al procederse al ajuste en el Producto Nacional Bruto agregado previsto en los Estatutos, o siempre que el número de Gobernadores aumentase como consecuencia de una ampliación de la zona del euro. Cualquier decisión, por último, sobre los detalles operativos del sistema de rotación requeriría el voto favorable de los 2/3 de todos los miembros del Consejo de Gobierno, tengan o no derecho a voto en ese momento.

De acuerdo con el nuevo artículo 10.6 de los Estatutos, antes transcrito, esta recomendación del Consejo de Gobierno del BCE debía ser aprobada por unanimidad por el Consejo de Jefes de Estado o de Gobierno de la UE, después de haber oído al Parlamento y a la Comisión. Y, tras su eventual aprobación, el Consejo de la UE sometería estas modificaciones a los Estados miembros para su rati-

---

<sup>15</sup> No obstante, hasta que el número de Gobernadores excediese de 18 sería necesario adoptar alguna medida excepcional para evitar que los miembros del Consejo de Gobierno de los cinco países de mayor peso disfrutasen de una menor frecuencia de voto que los demás. En este sentido, el Consejo de Gobierno podría posponer la implantación del sistema hasta que el número de Gobernadores excediese de 18, para evitar que ningún grupo tuviera una frecuencia de voto del 100%.

ficación de acuerdo con los procedimientos constitucionales establecidos en cada caso.

La Comisión Europea no se mostró muy satisfecha con la propuesta del Consejo de Gobierno del BCE. En la opinión emitida el 19 de febrero de este año estimó que, aunque el sistema de rotación recomendado respondía al mandato recibido en Niza, no satisfacía por completo las condiciones que, según sus criterios, garantizarían el éxito de una reforma de la estructura de gobierno del BCE. La Comisión consideró asimismo que, bajo el sistema propuesto, hubiese sido aconsejable reducir el número máximo de los derechos de voto de los Gobernadores para reforzar la rapidez y eficiencia del proceso de toma de decisiones. De igual modo, la Comisión hubiese deseado ver incluida a la población entre los dos componentes del indicador en que se basa la clasificación de países, sustituyendo al que mide la importancia de cada sistema financiero<sup>16</sup>. Por último, junto a una queja por lo restringido del ámbito al que se habían limitado las posibles reformas, la Comisión detallaba una serie de aspectos de la recomendación del Consejo de Gobierno del BCE que, a su juicio, requerían una mayor precisión y abogaba por unas adaptaciones más amplias en el marco de la Convención y de la próxima Conferencia Intergubernamental.

Por su parte, el Parlamento Europeo, en su sesión plenaria del 13 de marzo de 2003, aprobó una resolución legislativa asumiendo el proyecto de resolución denegatoria presentado por su Comité de Asuntos Económicos y Monetarios<sup>17</sup>. En virtud de ello, el Parlamento Europeo rechazaba, por demasiado complejo, el sistema de rotación propuesto por el Consejo de Gobierno del BCE y reiteraba su apoyo a la normativa vigente (en virtud de la cual todos los Gobernadores de la zona euro tienen derecho a voto y las decisiones se adoptan por mayoría simple<sup>18</sup>). Al mismo tiempo, el Parlamento solicitaba que, en la próxima Conferencia Intergubernamental, se estableciera un sistema que distinguiese entre las decisiones de carác-

---

<sup>16</sup> A este respecto, podrían haberse utilizado, según la Comisión, los mismos parámetros que sirven en el artículo 29.1 de los Estatutos para establecer la participación en el capital suscrito.

<sup>17</sup> El Comité de Asuntos Constitucionales del Parlamento declinó emitir la opinión que le había solicitado el Presidente del Parlamento.

<sup>18</sup> Según señala la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento en su proyecto de resolución legislativa, existen «*serias dudas de que las modificaciones propuestas al artículo 10.2 de los Estatutos respondan a los criterios fundamentales impuestos por el propio BCE*».

ter operativo y las decisiones generales de política monetaria. Las pertenecientes a la primera categoría se adoptarían por un Comité Ejecutivo ampliado a nueve miembros (seis en la actualidad), mientras que las segundas se aprobarían por el Consejo de Gobierno sobre la base de una mayoría doble. Bajo este procedimiento de cómputo todos los miembros del Consejo de Gobierno disfrutarían de un voto, de manera permanente, al tiempo que se incorporaría alguna cautela o un segundo voto basados en la población de los Estados miembros, las dimensiones de las respectivas economías y el tamaño de cada sistema financiero.

Hasta la entrada en vigor de esa alternativa, que implicaría una nueva modificación del Tratado, el Parlamento proponía en su resolución denegatoria que se estableciera en el Consejo de Gobierno un sistema de voto similar al que se aplicará desde el 1 de enero de 2005 en el Consejo de la Unión Europea. Es decir, las decisiones se adoptarían por mayoría simple de los Gobernadores (todos los cuales tendrían derecho permanente a voto), con la salvaguardia de que, previa solicitud de uno o más miembros del Consejo de Gobierno, se comprobaría si los Gobernadores que apoyan la mayoría simple representan una proporción significativa de la zona euro.

El Consejo ECOFIN acogió, sin embargo, con agrado la recomendación del Consejo de Gobierno del BCE, en su reunión de 18 de febrero del presente año. Los Ministros de Economía retrasaron, no obstante, toda toma de posición formal hasta su siguiente reunión de 7 de marzo, ante la actitud renuente de los Ministros de Finlandia y de los Países Bajos. En esa fecha, después de tomar nota de las reservas de dichos Estados, el ECOFIN acordó un proyecto de declaración, a incluir en las actas del Consejo de la UE, en el que se aprobara la adopción de la propuesta del Consejo de Gobierno del BCE. En dicha declaración, el Consejo de la UE confirmaba que el modelo establecido en la Decisión sobre las modalidades de voto del Consejo de Gobierno del Banco no puede considerarse un precedente para la futura composición y el proceso decisorio de otras Instituciones comunitarias.

Con dicha salvaguardia, el Consejo de la UE adoptó por unanimidad la recomendación del Consejo de Gobierno del BCE en su reunión del 21 de marzo de este año. No obstante, tanto Finlandia como los Países Bajos insistieron en que la próxima Conferencia Intergubernamental reconsiderara la cuestión del gobierno del BCE e hicieron constar en acta sus comentarios. Para que la modificación entre en vigor, sólo queda pendiente, por lo tanto, que se ratifique por todos los Estados miembros.

#### IV. MODIFICACIONES APROBADAS POR EL ECOFIN RESPECTO AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

La única modificación que introduce el Tratado de Niza con relación al Banco Europeo de Inversiones (BEI) consiste en insertar, en el nuevo artículo 266 del TCE, la previsión de que «*el Consejo, por unanimidad, a petición del Banco... y previa consulta al Parlamento y a la Comisión, o a petición de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco..., podrá modificar*» los artículos de los Estatutos del BEI que se refieren a: el capital del Banco; la composición, competencias y reglas para la toma de decisiones del Consejo de Administración, y el importe máximo total comprometido de préstamos y garantías concedidos.

No obstante, con el propósito de acomodar la estructura y el funcionamiento del BEI a la nueva realidad que se creará con la incorporación de los nuevos países, el Consejo ECOFIN mostró su acuerdo<sup>19</sup>, el 5 de noviembre de 2002, con una serie de «*elementos para modificar los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el contexto de la ampliación*». Las enmiendas de carácter general contempladas por el Consejo ECOFIN afectan tanto a la composición de los órganos directivos del Banco como a algunos de sus procedimientos de trabajo. Pero, además, el ECOFIN mostró su acuerdo con un cambio específico para España, destinado a paliar la pérdida de peso relativo en su poder de voto en el Consejo de Administración del BEI derivada de los cambios a introducir en los Estatutos.

Las modificaciones sobre las que el Consejo ECOFIN mostró su acuerdo el pasado 5 de noviembre son las siguientes:

##### *A) Relativas a la composición de los órganos de gobierno del BEI*

*a)* El Comité de Dirección del Banco incrementará el número de sus miembros en uno hasta situarse en nueve (comprendiendo las dos ampliaciones). La propuesta para la elección de este nuevo miembro corresponderá, en un principio, al grupo formado por los diez Estados que se incorporarán a la UE en mayo de 2004. No obstante, el Consejo acuerda de manera expresa que la actual distribución de miembros del Comité de Dirección entre Estados sea revisada por el Consejo de Gobernadores del BEI, con el propósito de

---

<sup>19</sup> La reunión informal de Ministros de Economía y Hacienda de Copenhague había encomendado el 7 de septiembre de 2002 al Comité Económico y Financiero que examinase las propuestas del BEI e informase al Consejo ECOFIN del 5 de noviembre de ese mismo año.

encontrar un mejor equilibrio en la representación de los Estados. Dicha revisión deberá llevarse a cabo inmediatamente después de la entrada en vigor de los tratados de adhesión.

b) El número de miembros titulares del Consejo de Administración se incrementará de 25 a 29. Al mismo tiempo, el número de miembros suplentes pasará de 13 a 19. Estas medidas llevan implícitas, a su vez, varias modificaciones de distinta naturaleza:

b.1) De un lado, a partir de la modificación de los Estatutos, cada Estado sólo podrá designar a un miembro del Consejo de Administración. En la actualidad, cada uno de los cuatro Estados grandes tienen la facultad de designar a tres miembros del Consejo; España, a dos; y los demás, a uno. El miembro que falta hasta completar los 25 actuales es el representante de la Comisión Europea. De este modo, como consecuencia del cambio comentado, el número actual de miembros del Consejo de Administración aumentará de 25 a 26 (es decir, habrá tantos miembros titulares como Estados más el representante de la Comisión).

b.2) Al mismo tiempo, el Consejo de Administración se beneficiará del nombramiento por cooptación de tres expertos sin derecho a voto, lo que elevará el número de titulares a los 29 antes citados. Estos expertos no serán nombrados por ningún Estado miembro en particular, sino por el propio Consejo en función de sus especiales conocimientos (sobre todo, bancarios).

b.3) Se crean tres nuevos suplentes en el Consejo de Administración que se adjudican al nuevo grupo<sup>20</sup> formado por los diez nuevos Estados. Con ello, el número de suplentes pasa de los 13 actuales a 16.

b.4) Además de los tres suplentes mencionados en el inciso anterior, el Consejo de Administración podrá cooptar, como suplentes, a otros tres expertos sin derecho a voto, elevándose así el número total de suplentes a 19. La distribución de los designados por los Estados quedará, en consecuencia, como sigue: dos serán designados por cada uno de los cuatro Estados grandes; otro, de común acuerdo por cada uno de los cuatro grupos de Estados existentes en la actualidad<sup>21</sup>, y, finalmente, los tres de nueva creación cuya designación corresponderá a los diez Estados nuevos. La Comisión, por su parte, tiene también derecho a nombrar un suplente.

---

<sup>20</sup> *Constituency*, en la terminología de la UE.

<sup>21</sup> Éstos son: España y Portugal; Bélgica, Holanda y Luxemburgo; Dinamarca, Grecia e Irlanda, y Austria, Finlandia y Suecia.

b.5) Por lo que respecta a la distribución de suplentes que acaba de comentarse, las actas del Consejo ECOFIN mencionan la necesidad de conseguir una distribución más equilibrada entre los Estados. Pero lo hacen de una manera indirecta, recordando mediante una declaración (*statement for the Council Minutes*) la cláusula habilitadora del artículo 266 del Tratado de Niza para modificar los Estatutos del BEI, y no formando parte del cuerpo del acuerdo.

c) Aunque el Consejo ECOFIN de 5 de noviembre de 2002 no se expresó sobre este particular, la composición del Consejo de Gobernadores se acomodará a la práctica actual de incluir un Ministro por cada Estado miembro. De este modo, el número de componentes del Consejo de Gobernadores se situará tras la primera nueva ampliación en 25, frente a los 15 actuales.

#### *B) Relativas a los procedimientos de trabajo*

El Consejo ECOFIN del pasado 5 de noviembre mostró su acuerdo con dos modificaciones que afectan únicamente al Consejo de Administración del Banco:

a) De un lado, a partir de la ampliación, las decisiones en el Consejo de Administración se adoptarán al menos por un tercio de los miembros con derecho de voto, debiendo representar la mayoría al menos el 50% del capital suscrito. En la actualidad, las decisiones se adoptan por mayoría simple de los miembros con derecho a voto, requiriendo la mayoría cualificada la suma de 17 votos<sup>22</sup>.

b) De otro, ante el sustancial aumento en el número de componentes del Consejo de Administración, se establece que «*para mantener operativo un Consejo más amplio, sus métodos de trabajo deben ajustarse en lo que respecta a los derechos de palabra de los suplentes*». Lo más probable es que esta fórmula signifique limitar la posibilidad de intervención de los suplentes a las ocasiones en que el titular esté ausente. La otra posible alternativa, consistente en limitar a cada país el uso de la palabra a una vez por cada punto del orden del día, parece tener menos partidarios que la anterior.

---

<sup>22</sup> Los acuerdos del Consejo ECOFIN no recogen ninguna mención a la mayoría cualificada. No obstante, en el borrador de Protocolo para la modificación de los Estatutos del BEI se incorporaba una previsión de este tipo en el artículo 12 (2). De acuerdo con la misma, una mayoría cualificada requeriría 18 votos a favor y un 68% del capital suscrito.

*C) Relativas al aumento de la participación de España en el capital del BEI*

Las referidas modificaciones en la composición del Consejo de Administración del BEI redundan en una pérdida del peso relativo de España en la toma de decisiones en este órgano. En efecto, bajo la actual estructura, España tiene un poder de voto que representa las dos terceras partes del correspondiente a los países grandes. Esta capacidad de voto relativa quedaría reducida al 37% si se aplicasen los acuerdos anteriores sin ninguna modificación adicional. Por este motivo, el Consejo ECOFIN ha mostrado su acuerdo a que la participación de España en el capital del BEI se incremente, con motivo de la ampliación de la UE, hasta un nivel equivalente al 60% del poder de voto de los países más grandes. Ello implica un aumento desde un porcentaje de participación en el capital del 6,53 hasta el 10,24%, considerando en ambos casos sólo los 15 Estados miembros actuales, o hasta el 9,77%, para los 25 países tras la primera ampliación. El capital suscrito por España, tras el aumento de capital del BEI derivado del ingreso de los diez primeros países del centro y el este de Europa, ascenderá, por tanto, a 15.989,7 millones de euros, de los que 6.193,7 millones responden al incremento de su participación relativa en el capital. Por su parte, la aportación española a los fondos propios del BEI significará un desembolso de 309,7 millones de euros por el aumento de capital y una cantidad situada alrededor de 715 millones de euros como contribución a las reservas y provisiones.

*D) Otras modificaciones derivadas de la ampliación*

Como consecuencia de la primera ampliación a 25 Estados miembros, el capital suscrito del BEI ascenderá a 163.727,67 millones de euros, frente a los 150.000 millones vigentes desde el 1 de enero de 2003. El capital suscrito por los diez nuevos Estados miembros ascenderá a 7.533,93 millones de euros, un poco más de lo que supone la adición española a su capital suscrito para incrementar su participación relativa (los 6.193,7 millones de euros ya mencionados). La participación relativa en el capital de los nuevos miembros se situará en el 4,6%, correspondiendo el 95,4% restante a los que forman hoy la UE.

## **V. VALORACIÓN PERSONAL DE LAS REFORMAS**

Como es habitual en la UE con este tipo de medidas, las reformas incorporadas en el entramado institucional comunitario como

consecuencia de la ampliación responden a un compromiso entre los intereses particulares de los Estados miembros y la necesidad de conseguir o mantener una organización lo más eficaz y eficiente posible. Y, como siempre sucede, tampoco han faltado en esta ocasión las críticas al fuerte peso que las conveniencias de los países siguen teniendo, a la hora de introducir modificaciones institucionales, frente a consideraciones de carácter más general que parecerían mucho más apropiadas cuando se intenta afrontar la organización de una UE de 27 miembros. Al analizar los cambios recientes, conviene tener en cuenta, no obstante, que, según una opinión bastante extendida, el pragmatismo ha dado buenos resultados hasta el momento en la UE, lo que justifica para la mayoría de los dirigentes comunitarios la fría acogida que generalmente prestan a las propuestas más radicales.

Desde esta óptica más realista (o, para algunos, más conservadora), las modificaciones que acaban de introducirse en las Instituciones y Organismos especializados de la UE suponen avances nada desdeñables. Ahora bien, tampoco cabe negar que, en términos generales, los cambios se han limitado a hacer frente a las repercusiones institucionales más inmediatas de la ampliación desde un planteamiento pormenorizado (el socorrido *piecemeal approach*, tan del gusto comunitario) y bastante cicatero. Y es, precisamente, a esta carencia de una óptica global a la que puede achacarse la escasa profundidad de algunas de las medidas adoptadas, así como el mantenimiento de algunas rémoras que podrían haberse eliminado con ocasión de esta reforma.

Entre los avances incorporados cabe citar las siguientes modificaciones:

a) La reducción en 91 escaños del número de parlamentarios asignados a los actuales Estados miembros<sup>23</sup>. Ello permitirá que el número total de miembros del Parlamento Europeo, en una UE de 27 Estados, registre un pequeño aumento sobre la situación actual (de 700 hoy en día a 732 en el futuro). En consecuencia, puede decirse al menos que, cuando la UE cuente con 27 miembros, el número de parlamentarios no hará menos manejable el Parlamento Europeo de lo que pueda serlo en la actualidad. Otra cosa son las complicaciones que vayan a derivarse del aumento de las diferencias

---

<sup>23</sup> Debe señalarse, a este respecto, que esta reducción no se llevará a cabo por completo hasta la asamblea que se elija en el año 2009.

idiomáticas<sup>24</sup> y culturales que acarreará la incorporación de los 12 nuevos países.

b) Dejando a un lado el problema que acaba de mencionarse y que se puede aplicar a todos los ámbitos comunitarios, también es positiva la limitación a uno por Estado en el número de miembros de la Comisión que se operará a partir del 1 de enero de 2005. Además, la previsión de que, cuando se incorpore el vigésimo séptimo Estado miembro, el número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados refleja un encomiable deseo de situar la eficiencia de la Institución por encima de otras consideraciones; si bien podría criticarse que se haya dejado la concreción de esta medida para más tarde<sup>25</sup>. El refuerzo de la figura del Presidente incorpora asimismo elementos positivos para el funcionamiento de la Comisión. No obstante, los beneficios que se puedan derivar de esta medida dependerán en gran parte, como es lógico, de la personalidad de cada Presidente; algo que tampoco es nuevo en el devenir comunitario.

c) La extensión en el Consejo de la UE del requisito de la mayoría cualificada, en lugar de la unanimidad, es una medida que contribuirá a facilitar la adopción de acuerdos en el seno de esa Institución, con la consiguiente mejora en la eficacia y eficiencia de la misma. Por otro lado, la legitimidad representativa de los acuerdos así adoptados parece quedar garantizada de manera más que suficiente por las cautelas introducidas al extender la exigencia de doble mayoría (que hasta ahora no se necesitaba cuando la propuesta procedía de la Comisión), así como con la posibilidad de solicitar que se compruebe que los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada representan, como mínimo, el 62% de la población. Las críticas a este complejo planteamiento de varias mayorías han sido

---

<sup>24</sup> En lo que se refiere a este aspecto, el artículo 290 del TCE (modificado por el Tratado de Niza para introducir un matiz sin relevancia a los efectos que nos ocupa) sigue indicando que *«el régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad será fijado por el Consejo, por unanimidad, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el Estatuto (antes reglamento) del Tribunal de Justicia»*. En esta línea, en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Sevilla en junio de 2002 se invitó al Consejo a *«estudiar la cuestión del uso de idiomas en el contexto de una Unión ampliada y los medios prácticos de mejorar la situación actual sin poner en peligro los principios básicos»*.

<sup>25</sup> En efecto, de igual modo que se ha establecido en el «Protocolo sobre la ampliación» que a partir del 1 de enero de 2005 cada Estado miembro tendrá derecho a designar un Comisario, podría también haberse decidido ahora el número de miembros de la Comisión en una UE de 27 Estados miembros y el sistema de rotación, en lugar de limitarse a fijar los principios generales de dicho sistema.

numerosas, pero no puede ignorarse que este tipo de medidas es necesario, bajo los esquemas actuales, para mantener un adecuado equilibrio entre dos ambiciones legítimas de los Estados miembros: mantener la democracia interna de la UE y conseguir, al mismo tiempo, una adecuada representatividad de las decisiones<sup>26</sup>. En todo caso, sin atentar contra estos deseos, existe todavía algún margen de maniobra para simplificar el sistema de decisión establecido para el Consejo en el Tratado de Niza y en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002. La propia Comisión ha propuesto<sup>27</sup> un sistema basado en los tres criterios siguientes:

c.1) La generalización de una mayoría dual simple, en virtud de la cual la aprobación de los acuerdos requeriría la simple mayoría de los Estados miembros que representasen, además, la mayoría de la población total de la UE.

c.2) La posibilidad de que, en ciertos casos especiales, la aprobación de los acuerdos deba someterse a la existencia de una mayoría cualificada, que podría situarse en la aprobación por las tres cuartas partes de los gobiernos, que representen los dos tercios de la población.

c.3) La eliminación del requisito de la unanimidad.

d) El paso a la Gran Sala de 11 Jueces de los asuntos que hasta el Tratado de Niza correspondían al Pleno redundará también en una mejora de la eficacia y eficiencia del procedimiento en el Tribunal de Justicia. En el mismo sentido habrán de jugar también estas dos medidas: la eventual creación de salas jurisdiccionales para resolver en primera instancia determinadas categorías de litigios, tales como los que se originen entre la Comunidad y sus agentes, y la posibilidad de ampliación del número de Abogados generales y Jueces de primera instancia. No cabe ocultar, sin embargo, el enorme esfuerzo organizativo y administrativo que todo esto añade a una Institución ya de por sí muy recargada de esta clase de trabajo.

e) La posibilidad de que se creen salas en el seno del Tribunal de Cuentas para aprobar determinadas categorías de informes o dictámenes se orienta también en el sentido positivo señalado en el epígrafe anterior.

---

<sup>26</sup> Lo que, en otro contexto, diversos documentos de la Comisión denominan la doble legitimidad de los Estados y los pueblos.

<sup>27</sup> Véase, entre otros documentos, el titulado «Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional», COM(2002) 728, de 4 de diciembre de 2002.

f) El establecimiento de un sistema de rotación para disfrutar del derecho a voto en el Consejo de Gobierno del BCE es una medida que favorecerá la toma de decisiones por este órgano. Cabe preguntarse, sin embargo, si no resulta contraproducente el haber posibilitado la asistencia de todos los Gobernadores a las reuniones del Consejo, con independencia de si pueden o no votar en ese momento. En principio, parece lógico pensar que si todos los asistentes pueden participar en los debates, los beneficios derivados del sistema de rotación habrán de ser mínimos. En efecto, lo que menos tiempo consume a la hora de adoptar un acuerdo es, precisamente, la expresión del voto. Desde un planteamiento de carácter más general, algunas voces críticas<sup>28</sup> han destacado la contradicción que, según ellas, existe entre lo dispuesto en los artículos 108 del TCE y 7 de los Estatutos del BCE (en función de los cuales los miembros del Consejo de Gobierno del BCE participan en el mismo a título personal e independiente) y el sistema de rotación propuesto (que se basa en la pertenencia a un Estado miembro determinado). No obstante, aun cuando esta crítica tiene su lógica, tampoco puede negarse que podría aplicarse, de algún modo, a la mayoría de los órganos de gobierno comunitarios. Se trata, en definitiva, de uno de los diversos problemas de la UE, que sólo podrían resolverse de manera satisfactoria con un cambio radical que implicase el abandono de cualquier criterio basado en la nacionalidad; algo casi imposible de conseguir por el momento.

g) El ajuste que se introduzca en el derecho a la palabra de los suplentes en el Consejo de Administración del BEI contribuirá, sin duda, a agilizar los debates en este órgano. En el mismo sentido habrá de operar el haber adjudicado un titular del Consejo de Administración a cada Estado miembro, con la consiguiente disminución en el número de representantes de los cinco Estados de mayor tamaño. Este sacrificio de los Estados mayores debe ser considerado sobre todo en su dimensión práctica, puesto que, aunque se haya establecido un sistema de doble voto para compensar los efectos de esta medida, lo más frecuente hasta ahora ha sido que los acuerdos se adoptasen en el Consejo de Administración del BEI por consenso, sin recurrir al recuento de votos. Resulta, sin embargo, llamativa la decisión de incorporar tres técnicos titulares y otros tres suplentes al Consejo de Administración del Banco. De un lado, porque va en sentido contrario de las medidas que acaban de comentarse. Y, de

---

<sup>28</sup> Entre las que se cuenta la de la Presidenta del Comité de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo, la eurodiputada alemana Christa Randzio-Plath.

otro, porque resulta difícil de imaginar la clase de conocimientos técnicos bancarios que se requieren en el Consejo de Administración del BEI y de los cuales carezca el Banco, considerando tanto los aportados por los órganos de gobierno como los que procuran los servicios técnicos del mismo.

Pero no todos son aspectos positivos, como ya se ha señalado antes. Junto a los avances introducidos con motivo de la ampliación, existen algunos ámbitos en los que la UE no ha llegado muy lejos con sus reformas o, incluso, se ha limitado a mantener una situación poco propensa a la eficacia y la eficiencia ante el futuro que se avecina. Entre las posibles rémoras para el buen funcionamiento de las Instituciones y Organismos especializados de la UE se encuentran, a mi juicio, las siguientes:

a) La existencia de campos importantes de decisión del Consejo de la UE sometidas todavía al requisito de la unanimidad. Éste es el caso, por ejemplo, de la adopción de medidas sobre fiscalidad, en cualquiera de sus aspectos, o, de un modo particularizado, en las relativas a la política social comunitaria. Por otra parte, existen otras áreas de importancia en las que el deseable paso a la mayoría cualificada se ha pospuesto hasta el año 2007, como ocurre con las decisiones sobre los fondos estructurales y los fondos de cohesión o con la adopción de los reglamentos financieros.

b) El mantenimiento, tanto en el Consejo de la UE como en el Consejo de Gobernadores del BEI de un representante por Estado miembro. La misma calificación puede atribuirse al aumento (de siete a ocho) en el número de Vicepresidentes de este Banco. La importancia de las posibles disfunciones que puedan producirse en cada uno de estos casos es, por supuesto, muy diferente:

b.1) Las dificultades para conseguir llegar a acuerdos en un Consejo de la UE de 27 miembros son evidentes. Ahora bien, desde un punto de vista político, resulta difícil negar a los Estados miembros la capacidad de participar en la adopción de todos y cada uno de los trascendentes acuerdos que se debaten en el seno de esa Institución. Sólo un cambio en la forma de concebir la UE, tal vez necesario pero muy alejado hoy por hoy del pensamiento prevaleciente, podría facilitar una reducción del número de los miembros del Consejo.

b.2) En lo que se refiere al Consejo de Gobernadores del BEI, aunque no pueda considerarse funcional un órgano compuesto de 25 miembros, la naturaleza de sus competencias, el reducido número de decisiones que se le someten y los procedimientos establecidos para la toma de decisiones pueden permitir su funcionamiento sin

grandes problemas. No puede ocultarse, sin embargo, que en los asuntos graves o que afecten a intereses nacionales muy enfrentados, la rémora del elevado número de personas puede hacerse sentir.

b.3) Mayores disfunciones pueden generarse en el Comité de Dirección del BEI. Por grandes que sean las capacidades suasorias y de organización del Presidente, no parece que vaya a serle fácil dirigir con agilidad un órgano de nueve miembros con funciones ejecutivas colegiadas. A las disfunciones que puedan derivarse del elevado número de Vicepresidentes se añaden, además, los posibles problemas que genere la existencia, en los niveles más altos de la jerarquía del Banco, de un doble estrato gerencial que puede llegar a solaparse en la toma diaria de decisiones. En efecto, si bien los poderes del Presidente están definidos con claridad, el campo de competencias de los Vicepresidentes puede presentar puntos en común con el de los Directores Generales (quienes responden de manera genérica ante el Comité de Dirección en cuanto órgano colegiado), creando fricciones resolubles pero innecesarias. Por ese motivo debería haberse aprovechado la oportunidad de la ampliación de la UE para reducir el número de Vicepresidentes a tres o cuatro personas, que tendrían atribuciones plenas sobre campos determinados bajo la autoridad del Presidente. Al mismo tiempo, y ya desde un planteamiento interno, la categoría de Director General podría haberse definido como de responsabilidad directa ante el Vicepresidente a quien se hubiera asignado esa Dirección General o, de considerarse más oportuno, haberse suprimido<sup>29</sup>. Sin embargo, la única medida de reorganización prevista en este ámbito consistirá en la próxima revisión por el Consejo de Gobernadores de la composición de los nueve grupos de países en que se basa la estructura del Comité de Dirección.

c) Tampoco será fácil evitar que pese en el funcionamiento del Comité Económico y Social y en el del Comité de las Regiones el sustancial aumento que experimentará el número de sus miembros (de 222 en la actualidad a 344 en una Unión de 27 Estados).

d) Por último, es de lamentar el estrecho margen concedido por el artículo 10.6 de los Estatutos del BCE a la reforma, así como los exigentes requisitos procedimentales a los que ésta se ha sometido. En efecto, al limitar el ámbito de la reforma al artículo 10.2 de los Es-

---

<sup>29</sup> La conveniencia de simplificar los niveles más altos de la jerarquía eliminando la categoría de Director General, una medida que no hubiese parecido tan necesaria en el caso de un Comité de Dirección de un máximo de cuatro miembros, se hace ahora evidente con el aumento en un miembro de dicho Comité.

tatutos resultan inmodificables tanto la composición del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo como las responsabilidades de ambos órganos; aspectos cuya alteración podría ser fundamental para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en el proceso de toma de decisiones del Banco. Igualmente, el sometimiento de las reformas del artículo 10.2 al voto unánime en los diversos estadios de la decisión y la posterior ratificación por los Estados coartan de manera excesiva el procedimiento.

Para completar este recuento, cabe por último señalar dos problemas que no por inevitables merecen menos atención. El primero es de carácter específico y se deriva de la ampliación del campo de las decisiones sometidas al procedimiento de «codecisión» por el Consejo de la UE y del Parlamento Europeo a costa de los procedimientos de consulta o cooperación. No cabe duda de que el primero contribuye a incrementar la legitimidad democrática de las decisiones que se adopten por el Consejo. Pero tampoco cabe ignorar que el procedimiento de codecisión requiere más trámites e implica un consumo mayor de tiempo que los necesarios para adoptar acuerdos bajo los procedimientos de «consulta» o de «cooperación».

El segundo problema inevitable al que deberán hacer frente todas las Instituciones y Organismos de la UE es el considerable incremento de funcionarios que acarreará la ampliación. A ello deben añadirse además las dificultades derivadas del aumento en la diversidad de culturas y, sobre todo, de idiomas. Será necesario, por tanto, dotar con cierta generosidad de recursos a las respectivas Secretarías Generales. Así, por citar el ejemplo más evidente, en lo que se refiere al aspecto lingüístico, mientras no se establezca un régimen que reduzca el uso de idiomas dentro de las Instituciones, será necesario aumentar de modo considerable los recursos dedicados a traducción. Máxime en aquellas Instituciones, como el Parlamento o el Tribunal de Justicia, donde se traducen sus deliberaciones o sentencias a todos los idiomas de la UE.

En definitiva, la ampliación de la UE no estará exenta de fricciones, como ya sucedió en etapas anteriores. La cuestión reside en discernir si los cambios introducidos por el Tratado de Niza y las propuestas del BEI y el BCE servirán para hacerles frente. Pretender dar una respuesta global y única a esta pregunta es tarea imposible. No obstante, con los riesgos que toda generalización comporta, existen razones para ser moderadamente optimistas. Como se ha pretendido dejar claro en estas páginas, las modificaciones incorporadas o a incorporar apuntan en la buena dirección y muestran una actitud positiva por parte de los actuales Estados miembros. Es cierto

que en algunos campos se podría haber sido más ambicioso, pero conviene también recordar que el pragmatismo parece haber dado hasta ahora buenos resultados en la UE, como ya se ha dicho, y que no es experiencia lo que le falta a la Unión a la hora de incorporar nuevos miembros.

Conviene tener presente además, en todo caso, que con el Tratado de Niza no se agota el proceso de adaptación institucional en el seno de la UE. En efecto, en la «Declaración relativa al futuro de la Unión» aneja al Tratado, después de afirmarse que tras la ratificación del mismo se habrán completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de los nuevos Estados miembros, se apela a renglón seguido a «un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea». La propia declaración establece, además, el calendario al que debería someterse dicho debate y las cuestiones que habrían de abordarse.

Por lo que se refiere al calendario, la declaración encargaba a las Presidencias sueca y belga que durante 2001 favorecieran un amplio debate con todas las partes interesadas. Este proceso, al que se asociarían los Estados candidatos, debía conducir a un informe, que se presentaría en Gotemburgo en junio de ese mismo año, y a una declaración, que el Consejo Europeo aprobaría seis meses después en su reunión de Laeken (Bruselas). Dicha declaración debía contener iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso. Una vez concluido el trabajo preparatorio, se convocaría en 2004 una Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para tratar las cuestiones que han sido objeto de debate, «con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados».

De acuerdo con la citada declaración, los principales temas a tratar debían ser los cuatro siguientes:

- a) La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los Estados miembros que respetase el principio de subsidiariedad.
- b) El Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- c) La simplificación de los Tratados, sin cambiar su significado.
- d) La función de los Parlamentos nacionales.

Cumpliendo con lo encomendado en la declaración del Tratado de Niza, la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Laeken adoptó una «Declaración sobre el futuro de la UE» en la que se con-

vocaba una Convención, que agrupase a las principales partes interesadas en el futuro de la UE, para preparar el camino de la próxima Conferencia Intergubernamental. La declaración establecía también la composición de la Convención, la duración de la misma, sus métodos de trabajo y los principales temas a tratar. Estos últimos son los siguientes:

- a) Una mejor división y definición de las competencias en la UE.
- b) La simplificación de los instrumentos comunitarios.
- c) Una mayor democracia y transparencia en la UE.
- d) El establecimiento de una Constitución para los ciudadanos europeos.

A la vista de todo ello cabe concluir que buena parte del éxito de las reformas establecidas por el Tratado de Niza dependerán también de los resultados que se consigan con la Convención<sup>30</sup> y la Conferencia Intergubernamental que utilizará sus resultados. Es más, si se contemplan ambos procesos como un todo continuo podría decirse que el Tratado se ha dedicado a atender a las reformas específicas más inmediatas que se requerían como consecuencia de la ampliación, mientras que la Convención y la Conferencia Intergubernamental se encargaban de debatir los aspectos de mayor calado. De los frutos que se obtengan con esta última dependerá asimismo que se dé o no satisfacción a quienes desde hace tiempo han venido demandando un salto cualitativo en la concepción de la UE. Pero, de no conseguirse este propósito, no podrá decirse al menos que ha sido por falta de oportunidades.

---

<sup>30</sup> Que inició sus trabajos el 1 de marzo de 2002 y los terminó el 10 de julio de 2003, habiendo presentado la parte más importante de su trabajo en el Consejo Europeo celebrado en Salónica los días 19 y 20 de junio de 2003, y la totalidad del mismo al Presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de ese mismo año.

## APÉNDICE

### NOVEDADES Y MODIFICACIONES INSTITUCIONALES PROPUESTAS POR LA CONVENCION EN SU PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL

Las principales aportaciones que el proyecto de Tratado Constitucional propone en el ámbito institucional son las siguientes:

#### **1. Parlamento Europeo**

El proyecto de Constitución sitúa número máximo de miembros del Parlamento Europeo en 736, frente a un total de 732 establecido por el Tratado de Niza. El proyecto dispone además, en el párrafo 2 de su artículo I.19, que la composición del Parlamento se establezca de acuerdo con un criterio decrecientemente proporcional, con un mínimo de cuatro escaños por Estado. Para ello, el Parlamento elaboraría un proyecto de ley europea, estableciendo un sistema que permitiese la elección de sus miembros por sufragio universal directo, según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o conforme a principios comunes a todos ellos. El proyecto de ley debería ser aprobado por la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo y, posteriormente, por votación unánime del Consejo, quien recomendaría su adopción por los Estados miembros siguiendo las reglas constitucionales respectivas.

La elección que tendrá lugar en 2004 se registrará, no obstante, por lo establecido en el «Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros», anejo al proyecto de Constitución. Protocolo que no hace sino distribuir los 732 escaños dispuestos en la «Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea», aneja al Tratado de Niza, entre los 25 Estados resultantes de la primera ampliación, siguiendo los criterios aprobados en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002.

Para las elecciones siguientes, el proyecto encomienda al Consejo Europeo que, con suficiente antelación a las que establezcan el Parlamento Europeo de 2009 y posteriormente si fuera necesario para nuevas elecciones, adopte una decisión determinando la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios antes enunciados. Esta decisión debería adoptarse por unanimidad a propuesta del Parlamento Europeo y con su aprobación.

## 2. Consejo Europeo

De aprobarse el proyecto de Constitución en la versión propuesta, el Consejo Europeo tendría el carácter de Institución, del que hasta ahora carece. Ni la tarea ni la composición asignados por el proyecto al Consejo Europeo diferirían de lo que viene siendo habitual hasta ahora en la práctica, pero adquirirían carta de naturaleza tras su reflejo en la Constitución de manera específica. Respecto a la primera, según se dispone en el artículo I.20 del proyecto, *«el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios a su desarrollo y definirá sus orientaciones y sus prioridades políticas generales. No ejercerá funciones legislativas»*. La misma disposición establece que *«el Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores»*.

Por lo general, el Consejo se reuniría cada trimestre, convocado por su Presidente, pudiendo estar asistidos de un Ministro los representantes de los Estados y de un Comisario europeo el Presidente de la Comisión. El Consejo Europeo se pronunciaría por consenso, salvo que la Constitución disponga otra cosa. En caso de voto, ni el Presidente del Consejo Europeo ni el de la Comisión participarían en la votación. Cuando el Consejo Europeo debiera adoptar una decisión por mayoría cualificada, se entendería que este requisito se cumple cuando votara a favor la mayoría de los Estados miembros, que representasen además las tres quintas partes de la población de la UE como mínimo. La definición de la mayoría cualificada se endurecería, sin embargo, cuando el Consejo Europeo no tuviere que decidir a partir de una propuesta de la Comisión o cuando la decisión no proviniera de una iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores. En estos supuestos, para que se cumpliera este requisito se requeriría el voto de los dos tercios de los Estados miembros, que representasen al menos las tres quintas partes de la población.

Las reglas definitorias de la mayoría cualificada, de aprobarse por la Conferencia Intergubernamental, no entrarían, sin embargo, en vigor hasta el 1 de noviembre de 2009, tras las elecciones parlamentarias europeas de ese año. En el período intermedio regiría lo dispuesto en el «Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros», anejo al proyecto de Constitu-

ción. De acuerdo con lo allí establecido<sup>31</sup>, los 25 Estados miembros resultantes de la primera ampliación se repartirían 321 votos, en función de un criterio basado en la población de cada Estado. Para que una decisión pudiera ser aprobada por mayoría cualificada necesitaría reunir a su favor 232 votos, si se debatiera a propuesta de la Comisión, y requeriría el mismo número de votos y el voto favorable de al menos dos tercios de los miembros, en los demás casos. Además, como ya se establecía en el Tratado de Niza, un miembro del Consejo Europeo podría demandar que, cuando una decisión se hubiera adoptado por mayoría cualificada, se verificase si los Estados miembros que han votado a favor representan al menos el 62% de la población total de la UE. Si esta condición no se cumpliera, la decisión no podría adoptarse.

### **3. Presidente del Consejo Europeo**

Se trata de un cargo creado por el proyecto de Constitución. Según se establece en su artículo I.21, el Presidente del Consejo Europeo es elegido y puede ser revocado (en caso de incapacidad o falta grave) por la propia Institución por mayoría cualificada de sus miembros. Las tareas que se le asignan en ese artículo son las siguientes:

- a) Presidir y animar los trabajos del Consejo Europeo.
- b) Asegurar la preparación y la continuidad de los mismos en cooperación con el Presidente de la Comisión y sobre la base de los trabajos del Consejo de Asuntos Generales<sup>32</sup>.
- c) Facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo.
- d) Presentar al Parlamento un informe al término de cada una de las sesiones.
- e) Asegurar, a su nivel y en esa cualidad, la representación exterior de la Unión para las materias relativas a la política extranjera y de seguridad común, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Que coincide, básicamente, con lo dispuesto sobre este particular en la «Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea», aneja al Tratado de Niza, tras la adaptación a los 25 países resultantes de la primera ampliación efectuada en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002.

<sup>32</sup> Estas dos matizaciones fueron introducidas en una de las últimas versiones del proyecto de Constitución.

<sup>33</sup> Una matización también tardía.

Según el proyecto de Constitución, la duración del mandato del Presidente del Consejo Europeo sería de dos años y medio, pudiendo renovarse por otro período igual. Durante su mandato el Presidente no podría ejercer ningún cargo nacional.

#### 4. Consejo de Ministros

En términos generales, puede decirse que el Consejo de Ministros sería el heredero de lo que hasta ahora viene conociéndose como el Consejo. En cada una de sus posibles formaciones, el Consejo de Ministros estaría compuesto por un representante, nombrado por cada Estado miembro a escala ministerial, quien sería el único autorizado para comprometer al Estado que representa y a ejercer el derecho a voto. El artículo I.23 del proyecto de Constitución se refiere de manera específica a dos configuraciones del Consejo de Ministros:

*a)* El Consejo Legislativo y de Asuntos Generales, que actuaría en una doble condición. Cuando lo hiciera en calidad de Consejo de Asuntos Generales, su cometido consistiría en preparar las reuniones del Consejo Europeo y asegurar el seguimiento de sus decisiones junto con la Comisión. Cuando actuase como legislativo, el Consejo deliberaría y se pronunciaría junto con el Parlamento Europeo sobre las leyes y las leyes marco europeas. En el desempeño de esta función, los Estados miembros estarían representados por uno o dos Ministros con competencias sobre los asuntos a tratar.

*b)* El Consejo de Asuntos Exteriores, que elaboraría las políticas exteriores de la UE siguiendo las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y aseguraría la coherencia de su acción. Esta formación del Consejo de Ministros estaría presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, de cuya naturaleza y funciones se ocupará el próximo epígrafe 6.

Además, en un protocolo anejo al proyecto constitucional (denominado «Protocolo sobre el Eurogrupo») se establece que los Ministros de la zona euro podrían reunirse entre ellos de manera informal, constituyendo lo que cabría denominar el Consejo informal de Ministros de la zona euro. Estas reuniones tendrían lugar cuando fuese necesario discutir cuestiones relacionadas con las responsabilidades específicas que comparten respecto a la moneda única. Los Ministros de la zona euro elegirían un Presidente del Consejo por dos años por mayoría de entre ellos. La Comisión y el Banco Central Europeo estarían invitados a participar en estas reuniones.

Según el proyecto de Constitución, las demás formas del Consejo de Ministros se establecerían mediante una decisión del Consejo Europeo. El mismo instrumento se utilizaría también para establecer el sistema de rotación, que aseguraría, por períodos de al menos un año, la presidencia de los Consejos de Ministros que no son el de Asuntos Exteriores. Las reglas de dicho sistema habrían de tener en cuenta los equilibrios políticos y geográficos y la diversidad de los Estados miembros a la hora de designar Presidente dentro del Consejo de Ministros.

Como regla general, el Consejo de Ministros adoptaría sus decisiones por mayoría cualificada. La definición de este requisito, así como la fecha de su entrada en vigor, coincidirían con lo ya descrito a propósito del Consejo Europeo en el epígrafe 2. Ahora bien, la toma de determinadas decisiones del Consejo de Ministros podría verse sometida a unas condiciones menos exigentes de las establecidas por la Constitución si el Consejo Europeo así lo decidiese por propia iniciativa y de manera unánime. Esto se aplicaría a los dos supuestos siguientes, contemplados en el artículo 1.24 del proyecto de Constitución:

*a)* Cuando la Constitución previera que las leyes y las leyes marco europeas deben aprobarse mediante un procedimiento legislativo especial. En este caso, el Consejo Europeo podría adoptar una decisión autorizando la adopción de dichos instrumentos mediante el procedimiento legislativo ordinario (después de un período mínimo de examen de seis meses y tras consultar al Parlamento Europeo e informar a los Parlamentos nacionales).

*b)* Cuando la Constitución estableciese que el Consejo de Ministros debe decidir por unanimidad en un campo determinado. En este supuesto, el Consejo Europeo podría adoptar una decisión autorizando al Consejo de Ministros a decidir por mayoría cualificada en ese ámbito (debiendo haber comunicado esta iniciativa a los Parlamentos nacionales cuatro meses antes de tomar la decisión).

## **5. Comisión Europea**

De aprobarse el proyecto Constitución propuesto por la Convención, la Comisión Europea, a partir del 1 de noviembre de 2009, consistiría en un colegio formado por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores –que sería uno de los Vicepresidentes– y 13 Comisarios. Estos últimos serían seleccionados según un sistema de rotación entre los Estados miembros que se establecería mediante una

decisión del Consejo Europeo y habría de estar basado en estos dos principios:

a) La determinación del orden y el tiempo de permanencia de cada nacional debe obedecer a un criterio de estricta igualdad entre los Estados miembros. Como resultado de ello, la diferencia entre el número total de mandatos disfrutados por los nacionales de dos Estados miembros no podría ser nunca superior a uno<sup>34</sup>.

b) Las sucesivas composiciones de los colegios deberán reflejar de manera satisfactoria el abanico demográfico y geográfico del conjunto de los Estados de la UE.

Según se dispone en el artículo I.26 del proyecto de Constitución, el Presidente de la Comisión sería propuesto al Parlamento Europeo por el Consejo Europeo a la vista de los resultados de las elecciones legislativas y tras realizar las consultas apropiadas. Dicho candidato necesitaría reunir el voto de la mayoría de los miembros que componen el Parlamento para poder ser elegido Presidente. Si no consiguiese dicha mayoría, el Consejo Europeo tendría que proponer al Parlamento un nuevo candidato en el plazo de un mes.

Para la elección de los 13 Comisarios, cada uno de los Estados a los que les correspondiese tener un nacional en el colegio, de acuerdo con el sistema de rotación antes descrito, debería proponer una lista de tres personas, con la participación de ambos sexos. De cada una de estas listas, el Presidente de la Comisión designaría un Comisario en función de su competencia, su compromiso europeo y su total independencia. Junto a los 13 miembros de pleno derecho, el Presidente de la Comisión nombraría, con los mismos criterios, Comisarios sin derecho a voto procedentes de todos y cada uno de los Estados miembros no representados en el colegio. Por último, el Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores, los 13 Comisarios europeos y los Comisarios sin derecho a voto se someterían de modo colectivo al voto de aprobación del Parlamento.

De acuerdo con el proyecto de Constitución, el mandato de la Comisión sería de cinco años, salvo que sus miembros se vieran obligados a abandonar sus funciones de manera colectiva como consecuencia de haberse adoptado una moción de censura por el Parlamento. Por su parte, cada Comisario estaría obligado a presentar su dimisión si lo solicitase el Presidente del Colegio.

---

<sup>34</sup> Véase, a este respecto, la nota a pie de página número 8 (pág. 122).

Salvo que la Constitución dispusiera otra cosa, los actos legislativos de la UE sólo podrían ser adoptados si son propuestos por la Comisión. Para los demás actos no sería necesario que procediesen de una propuesta de la Comisión, salvo que así lo estableciera el texto constitucional.

## 6. Ministro de Asuntos Exteriores

El artículo I.27 del proyecto de Constitución establece la naturaleza y el estatuto de este nuevo cargo, que, en cierto modo, agrupa las funciones actuales del Secretario General y Alto Representante de la PESC y del Comisario encargado de las relaciones exteriores. Según se dispone en esa norma, el nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores correspondería al Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con el acuerdo del Presidente de la Comisión. En lo que respecta a su cometido, el Ministro contribuiría a la elaboración de la política extranjera común, a través de sus proposiciones, y a ejecutarla como mandatario del Consejo de Ministros. Las mismas obligaciones le corresponderían con relación a la política de seguridad y defensa común.

Como ya se ha indicado antes, el Ministro de Asuntos Exteriores presidiría el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores al tiempo que formaría parte de la Comisión como uno de sus Vicepresidentes. En el ejercicio de sus responsabilidades en el seno de la Comisión, el Ministro estaría sometido a los procedimientos que regulasen el funcionamiento del Colegio de Comisarios. En el desempeño de esta función, el Ministro se encargaría de las relaciones exteriores y de la coordinación de otros aspectos de la acción exterior de la Unión.

## 7. Tribunal de Justicia

El proyecto de Constitución delimita y denomina por primera vez con claridad (aunque con poca fortuna en la elección de los nombres) la composición del Tribunal de Justicia al establecer en su artículo I.28 que «*el Tribunal de Justicia comprende el Tribunal de Justicia Europeo, el Tribunal de Gran Instancia y los tribunales especializados*». Estos últimos equivalen a las salas jurisdiccionales previstas en el Tratado de Niza.

El proyecto introduce, además, una novedad en el proceso de nombramiento de los miembros del Tribunal de Justicia. En efecto, en el artículo III.262 establece la creación de un comité destinado a

dar su parecer sobre la adecuación de los candidatos a Juez o Abogado general, tanto del Tribunal de Justicia Europeo como del Tribunal de Primera Instancia. Este requisito es previo a la decisión de los gobiernos de los Estados miembros. El comité estaría compuesto por siete personalidades elegidas entre los colectivos siguientes: los antiguos miembros del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal de Primera Instancia, los miembros de jurisdicciones nacionales supremas y juristas que posean notorias competencias. Uno de los miembros sería propuesto por el Parlamento, recayendo en el Consejo la competencia para designar al comité mediante una decisión europea adoptada a propuesta del Presidente del Tribunal de Justicia Europeo.

## 8. Comité de las Regiones

El artículo III.292 del proyecto de Constitución sitúa en cinco años la duración del mandato de los miembros del Comité de las Regiones, frente a los cuatro años establecidos en el Tratado de Niza. El nombramiento del Presidente y de la Mesa seguirá haciéndose por el propio Comité, pero por dos años y medio, en lugar de los dos años vigentes en la actualidad. Además, el artículo III.270 habilita al Comité de las Regiones a recurrir al Tribunal de Justicia en salvaguarda de sus prerrogativas, facultad de la que carece hoy día.

## 9. Comité Económico y Social

De acuerdo con lo previsto en el artículo III.296 del proyecto de Constitución, los miembros del Comité Económico y Social serían nombrados también por cinco años, en lugar de los cuatro años establecidos en el Tratado de Niza. Por su parte, el artículo I.31 modifica ligeramente la definición de las características que deben reunir los miembros del Consejo. De acuerdo con esta norma, el Comité estaría compuesto *«de representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros actores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural»*.

## 10. Fiscalía Europea

El artículo III.175 del proyecto de Constitución prevé la posibilidad de que, a partir de «Eurojust», se pueda instituir una Fiscalía mediante una ley europea del Consejo. La misma ley (que requeriría el voto unánime del Consejo tras la aprobación del Parlamento) fijaría el estatuto de la Fiscalía, las condiciones para el desempeño de

sus funciones y las normas de procedimiento y control jurisdiccional aplicables.

La misión de la Fiscalía Europea consistiría en «*combatir la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, así como las infracciones que lesionen los intereses de la Unión*». A estos efectos, la Fiscalía sería competente para averiguar, perseguir y encausar, si procediera en colaboración con «Europol», a los autores y cómplices de delitos graves que afectaran a varios Estados miembros y de infracciones que lesionaran los intereses financieros de la Unión definidos en la ley europea de creación de la Fiscalía. Ésta ejercería ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones.

Dos consideraciones caben a este respecto. La primera, que el artículo citado no establece la Fiscalía ni impone al Consejo que la cree, sino que somete su establecimiento a la condición de que éste lo considere oportuno. La segunda, que, en el caso de que así fuere, el propio artículo otorga un amplio margen al Consejo para regular la estructura, la organización y los poderes de la Fiscalía.

## **11. Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares**

El artículo I.40 del proyecto de Constitución prevé la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares. El cometido de dicha Agencia, según el propio artículo, sería:

*a)* Identificar las necesidades operativas y promover las medidas para satisfacerlas.

*b)* Contribuir a identificar y, en su caso, aplicar toda medida útil para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de las capacidades y del armamento, y asistir al Consejo Europeo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

El artículo III.212 pormenoriza el contenido de la misión de la Agencia, señalando además que estaría abierta a todos los Estados miembros que desearan participar en la misma. El Consejo sería el encargado de definir, mediante una decisión europea adoptada por mayoría cualificada, el estatuto, la sede y las modalidades de funcionamiento de la Agencia. Dentro de la misma cabría constituir agrupaciones de Estados miembros que emprendiesen proyectos conjuntos.

## 12. Los signos distintivos de la Unión

En la versión del proyecto presentada el 10 de julio de 2003 (la versión definitiva fue entregada al Presidente del Consejo ocho días después), la Convención incluyó como artículo IV.0 (posteriormente, IV.1)<sup>35</sup> su propuesta sobre los signos de la UE. Éstos serían los siguientes: la bandera actual azul con el círculo de doce estrellas de oro; el himno también hoy utilizado, procedente del «Himno a la alegría», de la «Novena Sinfonía» de Beethoven; el euro como moneda, y dos nuevas aportaciones, la divisa de la Unión («*Unida en la diversidad*») y el día de Europa (el 9 de mayo).

---

<sup>35</sup> En una nota a pie de página, la Convención expresa su opinión de que dicho artículo estaría mejor situado en la parte I de la Constitución.

## RESUMEN

En este artículo se describen las principales modificaciones institucionales establecidas inicialmente por la Unión Europea (UE) en previsión, entre otras razones, del próximo aumento en el número de sus miembros. La mayor parte de las modificaciones incorporadas o a incorporar en las Instituciones y Organismos especializados de la Unión se recogieron en el Tratado de Niza y sus documentos anejos. Los cambios a incorporar en el Banco Central Europeo (BCE) y en el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se dejaron, sin embargo, fuera de dicho Tratado, supeditándose la adopción de las medidas correspondientes a las propuestas que presentasen los propios Bancos. Como consecuencia de ello, el artículo presenta en un apartado las disposiciones correspondientes al Tratado de Niza y sus documentos anejos y dedica los dos apartados siguientes a analizar las medidas propuestas por los órganos pertinentes de cada Banco (aprobadas más tarde por el Consejo de la UE en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, en el caso del BCE, y por el Consejo ECOFIN, en el del BEI).

El trabajo ofrece, además, en su último apartado una valoración cualitativa del alcance de las medidas. En él se comentan aquellos cambios que, a juicio del autor, representan avances sobre la situación anterior, junto con los ámbitos en los que las reformas no han llegado todo lo lejos que cabría esperar y las rémoras que, a su entender, todavía existen y que podrían haberse eliminado con ocasión de este ejercicio. Por último, se presentan en un apéndice las novedades y modificaciones institucionales propuestas por la Convención Europea en el proyecto de Tratado Constitucional que presentó su Presidente el pasado 20 de junio en el Consejo Europeo celebrado en Salónica y entregó de manera definitiva al Presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de este mismo año.