

presentación

Durante el largo proceso de edición de la presente obra se ha celebrado la *Conferencia Intergubernamental de 2000 (CIG'2000)*. La Conferencia tiene su origen en la Cumbre de Amsterdam y, en especial, en el *Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea* y las declaraciones relacionadas con esta cuestión, que contemplaban la necesaria celebración de una nueva Conferencia Intergubernamental antes de la ampliación de la Unión Europea. La decisión de convocar la CIG'2000 fue formalmente adoptada por el Consejo Europeo de Colonia, celebrado en junio de 1999, que fijó igualmente los temas a debatir en dicha Conferencia, centrándolos en las cuestiones directamente vinculadas con la reforma institucional que había quedado pendiente en Amsterdam.

La Conferencia fue formalmente inaugurada el 14 de febrero de 2000 y finalizó sus trabajos en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Niza en di-

ciembre del mismo año. El *Tratado de Niza* fue adoptado el 10 de diciembre de 2000, firmado el 26 de febrero de 2001 y abierto a los procesos de ratificación estatal en la misma fecha.

Aunque el presente volumen recoge las contribuciones presentadas en la edición 1997-98 de Cátedra Cantabria y, por tanto, se centra esencialmente en la situación de la Unión Europea tras la adopción del Tratado de Amsterdam, las importantes modificaciones introducidas en Niza aconsejan incluir en el mismo un apéndice en el que se analicen, siquiera sea someramente, las líneas generales del Tratado de Niza, a pesar de que éste no haya entrado aún en vigor y seamos conscientes de que ha de superar —además— el revés representado por la respuesta negativa del referéndum irlandés. De esta forma se ofrece al lector una visión de conjunto de las dos últimas grandes modificaciones introducidas en los Tratados constitutivos, a fin de que pueda comparar las líneas de tendencia en las que se mueve el futuro de la Unión Europea.

EL TRATADO DE NIZA Y LA REFORMA FUTURA DE LA UNIÓN

Concepción Escobar Hernández

*Catedrática de Derecho Internacional Público de la
Universidad de Cantabria*

La reforma institucional

Sin duda, el eje central de la Conferencia Intergubernamental de 2000 ha estado constituido por la reforma institucional. En efecto, la CIG'2000 tiene su propio origen en el fracaso de la CIG'96 para dar una respuesta suficiente y adecuada a dicho problema, especialmente en el horizonte de la ampliación. No es de extrañar, por tanto, que el Consejo Europeo de Colonia defina el mandato de la nueva Conferencia Intergubernamental en los siguientes términos: "Magnitud y composición de la Comisión Europea; Ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría; umbral para decisiones por mayoría cualificada); Cuestión de la posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo. Podrían tratarse además otras modificaciones necesarias de los Tratados, en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con la citada temática y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam".

En este marco, el Tratado de Niza ha adoptado importantes modificaciones al sistema institucional de las que se da cuenta en los siguientes apartados.

1. La Comisión

1. Ya desde Amsterdam resulta obvio que la actual composición de la Comisión Europea resulta plenamente inviable ante el nuevo teatro de una Unión Europea ampliada. Junto a ello, se hacía necesaria igualmente la definición de un nuevo modelo de funcionamiento interno de la Comisión y de su relación con las restantes instituciones (en particular el Consejo y el Parlamento Europeo), a la luz de la práctica desarrollada en los últimos años. Por ello, dichas cuestiones se encuentran en el núcleo mismo de la CIG'2000, vinculadas —evidentemente— al problema no menos espinoso de la reponderación de votos en el seno del Consejo.

Sin embargo, la respuesta de Niza a la problemática apuntada no ha sido homogénea. Y así, mientras que las cuestiones relacionadas con la designación de los Comi-

sarios, la organización y funcionamiento de la Comisión son objeto de una modificación directa del Tratado CEE en virtud del Tratado de Niza, las modificaciones introducidas en la composición de la Comisión se reservan para el *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*. Por consiguiente, mientras que la primera categoría de modificaciones entrarán en vigor inmediatamente, desde el momento de la entrada en vigor del Tratado de Niza, la nueva composición de la Comisión no será operativa —por mandato del propio Protocolo indicado— hasta el 1 de enero de 2005. A lo que ha de añadirse, por otro lado, que mientras que las reformas introducidas en los procedimientos de designación de Comisarios, organización y funcionamiento se presentan como una solución cerrada (al menos mientras no se celebre otra conferencia intergubernamental), las reformas referidas a la composición de esta institución no presentan unos perfiles definitivos, como tendremos ocasión de señalar a continuación.

2. Sin duda, la principal dificultad en las reformas referidas a la Comisión se han centrado en su composición. El *Protocolo sobre la ampliación* no cierra, sin embargo, el modelo futuro, sino que recoge una fórmula mixta que pretende garantizar las pretensiones estatales de asegurar la presencia de uno de sus nacionales entre los Comisarios y la reducción del número de Comisarios para asegurar el eficaz funcionamiento de la Comisión. Para ello establece dos modelos que están llamados a sucederse en el tiempo.

Así, a partir del 1 de enero de 2005 y hasta que el número de Estados miembros sea inferior a 27, la Comisión estará integrada por tantos Comisarios como Estados miembros, asegurándose así la presencia en la misma de Comisarios de todas las nacionalidades de los Estados

miembros. Con posterioridad, y a partir del momento en que el número de Estados miembros sea superior a 27, la Comisión estará compuesta por un número de Comisarios que será necesariamente inferior al de Estados miembros, pero sin que en el Protocolo se establezca el número definitivo de los mismos. Por el contrario, la determinación del número de Comisarios queda en manos del Consejo (reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno) que decidirá por unanimidad y que tan sólo estará vinculado por la prescripción del Protocolo de que el número finalmente elegido ha de ser inferior al de Estados miembros y por tanto, como máximo, de 26.

Este modelo final de Comisión “reducida” exige, como es lógico, la definición de un modelo para seleccionar a los Comisarios en virtud de su nacionalidad, lo que se consagra en el ya mencionado Protocolo en el sistema de la rotación, que permita el acceso sucesivo a la Comisión de nacionales de todos los Estados miembros. Dicha rotación deberá ser, en todo caso, “igualitaria” (la diferencia en el número de mandatos ejercidos por dos nacionales de dos Estados miembros no podrá ser nunca superior a uno) y deberá garantizar que los sucesivos colegios de Comisarios reflejen “de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión”.

3. Junto a la composición numérica de la Comisión, el Tratado de Niza prevé igualmente la modificación del sistema de designación de los Comisarios, que si bien se mantiene en su estructura tradicional por lo que se refiere a la necesaria participación del Parlamento Europeo y el mecanismo de la votación de investidura, atribuye un nuevo papel al Consejo (en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno), que sustituye a los Estados miembros en la designación del Presidente y de los Comisa-

rios. En ambos casos el Consejo decidirá por mayoría cualificada, lo que viene a reforzar aún más el método comunitario en la designación de la Comisión.

4. Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento interno de la Comisión, ha de destacarse que el Tratado de Niza viene a formalizar el reforzamiento de la figura del Presidente, al que atribuye amplios poderes para decidir la orientación política de la Comisión, así como su organización interna a fin de garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de sus actuaciones. Para ello podrá decidir la estructura de la Comisión y la atribución inicial de funciones entre los Comisarios, así como reformarla a lo largo del mandato de la misma. Igualmente se le reconoce la competencia para nombrar a los Vicepresidentes, sin que esté sometido a limitación numérica alguna.

Si ello le asegura una posición de preminencia sobre el resto de los Comisarios, su posición se ve además reforzada por la previsión de que todas las actividades desarrolladas por los Comisarios se realizarán bajo su autoridad. A lo que se añade la “constitucionalización” de la “fórmula Prodi” de solicitud de dimisión de los Comisarios, que se producirá ante el Presidente, a petición del mismo y previa decisión del colegio de Comisarios, que retiene la competencia exclusiva para decidir sobre tal extremo.

2. El Consejo

1. El debate en torno a la reforma del Consejo se ha centrado en la reponderación de los votos y en la definición de las mayorías requeridas para adoptar una decisión en el caso de requerirse la mayoría cualificada. La solución finalmente alcanzada se refleja en el *Protocolo sobre la ampliación* y en las dos Decisiones vinculadas

con el mismo, a saber la *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* y la *Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada*. En dichos instrumentos se define un nuevo modelo de mayoría cualificada que empezará a surtir efectos a partir del 1 de enero de 2005.

El nuevo sistema de votación se establece, con carácter general, para una Europa a 15, definiéndose el número de votos requeridos y la minoría de bloqueo por referencia a los actuales Estados miembros. Así, en esta hipótesis, la mayoría cualificada se cifra en 169 votos y la minoría de bloqueo en 68, conforme a un sistema de ponderación de votos para los actuales Estados miembros que se contempla de modo específico en el Protocolo relativo a la ampliación y que es idéntico a la ponderación contenida en la Declaración relativa a la ampliación a la que luego haremos referencia. Esta mayoría de votos no será, sin embargo, suficiente para poder adoptar la decisión. Por el contrario se establecen dos criterios correctores que han de actuar junto al número de votos mencionados. Conforme al primero, además de los 169 votos será necesario que los mismos representen a la mayoría de los Estados miembros si la decisión se adopta sobre la base de una propuesta de la Comisión, o a los dos tercios de los Estados si la decisión se adopta sin propuesta de la Comisión. Conforme al segundo, cualquier Estado podrá solicitar, además, que para un caso concreto se compruebe que los votos en cuestión representan al menos el 62 por ciento de la población total de la Unión. Se establece así un sistema complejo que viene a hacer explícitos los elementos de equilibrio entre los Estados y de representatividad demográfica que, ya de alguna manera, estaban implícitos en el sistema vigente de ponderación de votos.

Como se ha señalado, el sistema de mayorías que se acaba de describir está definido para una Unión Europea a 15. Sin embargo, en el horizonte del 1 de enero de 2005 es previsible que se haya producido la incorporación de nuevos Estados miembros. Para ese supuesto, la Cumbre de Niza ha perfilado un modelo abierto y dinámico de ponderación de votos y fijación del umbral de la mayoría cualificada, que se establece en las dos Declaraciones antes mencionadas.

Así, baste ahora destacar en primer lugar que la Declaración relativa a la ampliación establece un sistema cerrado de ponderación de voto que incluye a todos los Estados miembros y a los actuales candidatos. Conforme a la misma el reparto de votos en el Consejo será el siguiente: Alemania, Reino Unido, Francia e Italia 29 votos; España y Polonia 27; Rumanía 14; Países Bajos 13; Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal 12 votos; Suecia, Bulgaria y Austria 10 votos; Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania 7; Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo 4, y Malta 3. De conformidad con dicha ponderación de votos, la mayoría cualificada requerida en una Europa a 27 se cifra en 258 votos, que habrá de reunir –además– los requisitos complementarios antes mencionados. Por su parte, la Declaración relativa al umbral fija en 91 los votos requeridos para la minoría de bloqueo en una Europa ampliada a 27 miembros.

Sin embargo, la Cumbre de Niza no ha definido la ponderación de votos ni el umbral de las mayorías y minorías de bloqueos en los períodos intermedios, esto es, antes del 1 de enero de 2005 y entre la Unión a 15 y la Unión a 27. En el primero de los casos, se deja a cada Tratado de Adhesión la definición de la hipotética ponderación de votos hasta la fecha crítica antes mencionada. En el segundo, es decir la ampliación a 27 con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema de ponderación

de votos, la Declaración relativa al umbral se limita a señalar que el umbral de la mayoría cualificada “evolucionará en función del ritmo de las adhesiones”, dentro de una horquilla que no podrá superar el 73’4 por ciento de los votos ni ser inferior al porcentaje actual (que ha sido cifrado en el 71’26 por ciento).

Este nuevo modelo de mayoría cualificada ha supuesto una reponderación general de los votos que afecta especialmente a la posibilidad de obtener minorías de bloqueo. Y que, en cualquier caso y a pesar de su apariencia cerrada, nada impide que sea objeto de revisión al hilo de las negociaciones de adhesión en curso.

2. La segunda de las cuestiones reformadas en Niza se refiere a la utilización del sistema de mayoría cualificada. A este respecto, ha de señalarse que se aprecia un sensible avance del sistema de mayoría cualificada frente al de unanimidad. Así, se han modificado en torno a una treintena de disposiciones, que afectan a cuestiones tanto sustantivas como procedimentales e incluso institucionales. En el primero de los casos baste con mencionar como ejemplo la no discriminación; medidas relativas a la libre circulación de personas y residencia, asilo e inmigración; medidas sociales; diversas medidas relacionadas con la implantación de la unión monetaria; política industrial y fomento de la cohesión económica y social; fondos estructurales y fondos de cohesión; medio ambiente; o, incluso, la cooperación reforzada. En el segundo de los bloques, merecen especial mención la designación de los miembros de la Comisión, del Tribunal de Cuentas, del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social; el nombramiento del Secretario General y del Secretario General Adjunto del Consejo; la definición del nuevo estatuto de los partidos políticos europeos, o la ejecución del presupuesto a partir del 1 de enero de 2007.

3. Por último, ha de tenerse en cuenta que la Cumbre de Niza se ha pronunciado igualmente sobre cuestiones de organización relativas al funcionamiento del Consejo. Así, ha de destacarse que la *Declaración relativa al lugar de reunión de los Consejos Europeos*, establece un principio de preferencia a favor de la celebración de las reuniones del Consejo Europeo en una única sede. Dicho principio se define, sin embargo, en forma progresiva, de tal manera que a partir del año 2002 en cada Presidencia al menos una de las reuniones del Consejo Europeo tendrá lugar necesariamente en Bruselas, constituyéndose dicha ciudad en sede única para todas las reuniones a partir del momento en que la Unión Europea alcance el número de 18 miembros.

3. El Parlamento Europeo

1. La principal innovación introducida en relación con el Parlamento Europeo se centra en la definición del número máximo de eurodiputados que lo integrarán tras la ampliación, que no podrá superar en ningún caso el número de 732. Este número, que se incluye expresamente en el Tratado de Niza como reforma al art. 189 del Tratado CE, es el resultado de una distribución de escaños que se realiza a través de dos instrumentos complementarios: el *Protocolo relativo a la ampliación* (para los actuales Estados miembros) y la *Declaración relativa a la ampliación* (para dichos Estados y para los actuales candidatos a la adhesión). En ambos, el número de escaños asignados a los actuales Estados miembros permanece inmutable, repartiéndose el resto entre los futuros miembros, lo que configura la siguiente tabla: Alemania 99; Reino Unido, Francia e Italia 72; España y Polonia 50; Rumanía 33; Países Bajos 25; Grecia, Bélgica y Portugal 22; República Checa y Hungría 20; Suecia 18; Austria y Bulgaria 17; Dinamarca, Eslo-

vaquia y Finlandia 13; Irlanda y Lituania 12; Letonia 8; Eslovenia 7; Luxemburgo, Chipre y Estonia 6; y Malta 5.

Esta nueva redistribución de escaños será operativa a partir del 1 de enero de 2004 y para la legislatura 2004-2009. Las únicas cifras ciertas son las atribuidas a los Estados miembros, que se verán incrementadas por las asignadas a los candidatos que, en todo caso, deberán ser objeto de una modificación del Tratado CE en virtud de los correspondientes Tratados de adhesión. A este respecto ha de destacarse que la cifra final de 732 eurodiputados es, por tanto, orientativa hasta la ampliación final a 27 y se refiere al máximo permisible, por lo que el número final será el resultado de los sucesivos tratados de adhesión y, por tanto, las cifras de eurodiputados asignadas podrán ser objeto de alguna corrección en cada caso hasta alcanzar la cifra máxima de eurodiputados prevista. Toda posible adaptación queda en manos del Consejo al que se atribuye la competencia para adoptar las decisiones oportunas.

2. Estas modificaciones estructurales se han visto completadas en el Tratado de Niza con sendas modificaciones de los arts. 190 y 191, referidos –respectivamente– al estatuto de los eurodiputados y al estatuto de los partidos políticos europeos. Si en el primero de los casos el Parlamento se ve reconocer una competencia de autorregulación (aunque sometida a autorización del Consejo), en el segundo se prevé una acción normativa compartida, ya que si bien la decisión corresponde al Consejo éste deberá emplear el mecanismo de la codecisión.

3. Desde una perspectiva distinta, ha de destacarse igualmente que el Tratado de Niza ha ampliado el marco competencial del Parlamento Europeo en distintos planos.

En primer lugar, por lo que se refiere a su posición frente al Tribunal de Justicia, el Parlamento Europeo se

ha visto reconocer igual posición que el Consejo y la Comisión para interponer un recurso por anulación, de tal forma que en el futuro ya no tendrá que demostrar que defiende una prerrogativa propia para introducir dicho recurso. Se refuerza así su *ius standi* ante el TJCE, que se ve además ampliado al otorgársele legitimación para reabrir el dictamen del Tribunal sobre la compatibilidad con los Tratados de un acuerdo internacional que la Comunidad Europea pretenda celebrar.

En segundo lugar, por lo que se refiere a su relación con el Consejo, la posición del Parlamento se ha visto igualmente reforzada al ampliarse el número de materias para las que resulta preceptivo su dictamen conforme, a saber: la constatación de riesgo de violación de un principio fundamental de la Unión Europea por un Estado miembro y la adopción de las recomendaciones que resulten adecuadas; y las decisiones referidas a la cooperación reforzada en el ámbito CE cuando se refieran a materias que están sometidas al procedimiento de codecisión. A ello se añade igualmente la obligación de informarle en los supuestos de cooperación reforzada en el ámbito PESC y de consultarle previamente en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal.

Por último, ha de destacarse que ha aumentado el número de materias que se someten al sistema de la codecisión, que se empleará respecto de siete nuevas disposiciones que pasan de la unanimidad al sistema de mayoría cualificada (no discriminación; visados, inmigración y otras políticas vinculadas con la libre circulación de personas; industria; cohesión económica y social; estatuto de los partidos políticos europeos).

4. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia

1. Sin duda la más intensa y profunda de las reformas institucionales introducidas en Niza se refiere al sistema

judicial, tanto desde el punto de vista de los órganos jurisdiccionales como desde la perspectiva, no menos importante, de la distribución de competencias entre los mismos. Esta reforma se extiende, además, no únicamente a los Tratados constitutivos sino también al *Estatuto del Tribunal de Justicia*, que es objeto de una reforma no sólo sustantiva sino —incluso— estructural, al refundirse en un único instrumento los anteriores Protocolos relativos al Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y al Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de Energía Atómica y al autorizarse que, en el futuro, el Estatuto pueda ser reformado por decisión del Consejo con la única excepción del Título I dedicado al estatuto de Jueces y Abogados Generales.

2. Las reformas así introducidas definen, en primer lugar, un nuevo modelo jurisdiccional que se articula en tres niveles claramente diferenciados, a saber: el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia y las Salas jurisdiccionales.

Los dos primeros órganos mantienen, en general, sus líneas actuales, si bien se introducen modificaciones respecto a su composición y reglas de funcionamiento, cuya finalidad es —esencialmente— favorecer el correcto funcionamiento de ambos Tribunales en un horizonte de ampliación potencial de sus componentes y de incremento progresivo del número de asuntos que les son sometidos.

Así, por lo que se refiere al *Tribunal de Justicia*, estas reformas se centran, en primer lugar, en la modificación del número de los Jueces que lo integran, que se define en forma abierta al establecerse que el Tribunal estará integrado por un Juez por cada Estado miembro. Ello implica, sin duda, una ampliación potencial del número de Jueces que ha llevado igualmente a una redefinición de las reglas que rigen sus formaciones judiciales. Así, se potencia la actuación del Tribunal en Salas de tres y de

cinco Jueces y se prevé la creación de una Gran Sala compuesta por once Jueces, sobre la que recae la función de asegurar la unidad y coherencia de las decisiones adoptadas por las distintas Salas. Por su parte, el Pleno queda reducido a supuestos excepcionales vinculados con la remoción de diversos cargos (Defensor del Pueblo, Comisarios y miembros del Tribunal de Cuentas) o para aquellos casos en que el propio Tribunal, tras oír al Abogado General, considere que se trata de un asunto que reviste una especial importancia para el sistema jurídico comunitario. Por lo que se refiere a la figura del Abogado General, el Tratado de Niza no introduce innovación alguna respecto del sistema vigente.

En el caso del *Tribunal de Primera Instancia*, la composición del mismo se define en términos aún más indeterminados que en el supuesto del Tribunal de Justicia. Así, el Tratado de Niza se limita a señalar que estará compuesto por *al menos* un Juez por cada Estado miembro, dejando al Estatuto del Tribunal de Justicia la fijación definitiva del número de Jueces. Ello deja abierta la posibilidad de que el número de Jueces varíe respecto del modelo del Tribunal de Justicia, si bien el Estatuto modificado ha optado por establecer un número de 15 Jueces, inclinándose así por el menor de los parámetros previstos en el Tratado de Niza. De la misma manera, aunque se mantiene el régimen vigente por lo que se refiere al desempeño por un Juez de las funciones de Abogado General, el Tratado de Niza prevé que el Estatuto del Tribunal de Justicia podrá decidir que el TPI esté asistido por abogados generales que, lógicamente, desempeñarían dicha función con exclusividad. Sin embargo, tampoco se ha incluido en el Estatuto ninguna disposición al respecto. La estructura de las formaciones judiciales queda reservada al Estatuto, que contempla la creación de Salas de tres y cinco Jueces y la posibilidad de que el Re-

glamento de Procedimiento del TPI prevea la constitución de una Gran Sala.

En cualquier caso, conviene destacar que el nuevo Tratado de Niza introduce una significativa innovación respecto del modelo actualmente vigente, en la medida en que atribuye de forma conjunta al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia la garantía “en el marco de sus respectivas competencias” del “respeto del Derecho en la interpretación y aplicación” del Tratado. Esta elevación de plano que se produce respecto del Tribunal de Primera Instancia se refleja, como luego veremos, en el sistema de reparto de competencias. Y se manifiesta igualmente en la atribución a ambos Tribunales de una idéntica potestad de autorregulación, al establecerse que serán ellos mismos quienes adoptarán sus propios Reglamentos de Procedimiento, con sometimiento exclusivamente a la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

Si el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia constituyen los dos principales escalones del sistema judicial comunitario, el Tratado de Niza prevé la posibilidad de que el Consejo pueda constituir un tercer escalón que estaría representado por las denominadas *Salas jurisdiccionales*, que se agregarán al Tribunal de Primera Instancia. Dichas Salas serán creadas por decisión unánime del Consejo, previa petición de la Comisión o del Tribunal de Justicia y oído el Parlamento Europeo y el Tribunal o la Comisión según los casos. En la decisión de creación de la Sala se determinará su competencia y su composición, siendo de destacar que sus miembros serán designados por el Consejo actuando por unanimidad. Las Salas jurisdiccionales se conciben como instrumento de respuesta al aumento de determinadas categorías de asuntos que llegan a los órganos jurisdiccionales comunitarios y, por tanto, su competencia se concretará en materias específicas. Aunque el Tratado de Niza no di-

ce nada al respecto, la CIG'2000 estaba pensando en el contencioso de funcionarios, así como en el vinculado con marcas y patentes. A este respecto, baste con destacar que la Conferencia adoptó la *Declaración relativa al artículo 225A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* que pide al Tribunal de Justicia y a la Comisión que preparen a la mayor brevedad posible un proyecto de decisión para la constitución de una Sala dedicada al contencioso de funcionarios.

3. La definición de este nuevo modelo orgánico ha de traducirse necesariamente en una redistribución de competencias entre cada uno de los niveles jurisdiccionales antes mencionados, así como en el establecimiento de un adecuado sistema de recursos que garantice la unidad de la jurisprudencia.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, el Tratado de Niza parte del principio de un reparto competencial en virtud del cual las Salas Jurisdiccionales serían jurisdicciones especiales por razón de la materia; el TPI se configura como el Juez ordinario de la mayoría de los recursos, al declarársele competente en primera instancia para entender de todo recurso de anulación y omisión, litigio indemnizatorio, de funcionarios o derivado de una cláusula compromisoria contenida en un tratado, salvo que ello sea competencia explícita de una Sala jurisdiccional o el Estatuto del Tribunal de Justicia se lo reserve a este último, así como –hipotéticamente– para resolver determinadas cuestiones prejudiciales; y el Tribunal de Justicia se configura como el juez de instancia, encargado de garantizar la unidad de la jurisprudencia y del orden comunitario.

Sin embargo, este principio de reparto de competencias no es tan claro como podría parecer, a excepción –quizás– del papel asignado a las Salas jurisdiccionales.

Así, ha de tenerse en cuenta que el alcance de las competencias del TPI se ha visto limitado por las disposiciones del propio Estatuto, que –por un lado– reserva al Tribunal de Justicia la competencia sobre cualquier recurso que sea introducido por un Estado, una Institución o el Banco Central Europeo, y –por otro– no enuncia las materias específicas sobre las que el TPI podrá conocer de una cuestión prejudicial. A lo que ha de añadirse, además, que la disminución sustantiva de competencias del Tribunal de Justicia tampoco es una realidad, si se tiene en cuenta que el propio Tratado de Niza prevé la posibilidad de que el Consejo pueda asignarle nuevas competencias para conocer de litigios relativos a la aplicación de los actos adoptados sobre la base del Tratado CE por los que se creen títulos comunitarios de propiedad intelectual. No es de extrañar, por tanto, que la Conferencia haya adoptado una *Declaración relativa al artículo 225 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* en la que “invita 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, en particular en materia de recursos directos, y a presentar propuestas adecuadas, con objeto de que las instancias competentes puedan examinarlas en cuanto entre en vigor el Tratado de Niza”.

Frente a esta ambigüedad en el modelo de distribución de competencias, el Tratado de Niza y el nuevo Estatuto del Tribunal establecen un sistema de recursos con perfiles más claros. Conforme al mismo, las decisiones de las Salas Jurisdiccionales podrán ser recurridas en casación o en apelación ante el TPI, que se convierte en última instancia de recurso salvo por lo que se refiere al reexamen extraordinario de las decisiones de éste último que podrá ser realizado por el Tribunal de Justicia, a instancia del Primer Abogado General, “en caso de riesgo

grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario”. Por su parte, las decisiones del TPI podrán ser objeto de recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, que se desarrollará conforme a los parámetros actualmente vigentes.

Por último, ha de tenerse en cuenta que la posible atribución de competencia prejudicial al TPI obliga igualmente a establecer un sistema de relación entre dicho órgano judicial y el Tribunal de Justicia, competente de modo general para ejercer dicha competencia. A tal fin, el Tratado de Niza y el Estatuto prevén dos formulas de relación complementarias tendentes ambas al logro del mismo fin. Conforme a la primera, de tipo preventivo, el TPI podrá remitir todo asunto al Tribunal de Justicia para que resuelva cuando “considere que el asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho comunitario”. Conforme a la segunda, sería igualmente posible un reexamen extraordinario de la sentencia prejudicial del TPI, siempre a instancia del Primer Abogado General y de nuevo cuando pueda existir un riesgo grave de vulneración de la unidad o coherencia del Derecho comunitario.

5. Otras reformas relativas a las Instituciones y Órganos de la Unión

1. Las reformas introducidas en Niza han alcanzado también al *Tribunal de Cuentas*, cuya composición y reglas de funcionamiento se han visto alteradas por el Tratado. Así, el Tribunal de Cuentas estará integrado por un miembro por cada uno de los Estados miembros, que serán designados por el Consejo que adoptará la decisión por mayoría cualificada, previa consulta al Parlamento Europeo y de acuerdo con las propuestas remitidas por los Estados miembros. Se produce así una aproximación

a la forma de designación de los Comisarios y de los miembros del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social. El Tribunal podrá aprobar su propio reglamento interno, previa autorización del Consejo; podrá constituir salas especiales para determinadas cuestiones y, por último, podrá pronunciarse sobre la fiabilidad de las cuentas no sólo de modo general (como hacía hasta ahora), sino también mediante la emisión de consideraciones especiales para cada uno de los ámbitos de actuación de la Comunidad.

Por último, es de destacar que la Conferencia adoptó una *Declaración relativa al Tribunal de Cuentas* en la que invita a la mejora de las relaciones de cooperación entre el Tribunal de Cuentas y los órganos fiscalizadores nacionales, autorizando al Presidente de la Institución comunitaria a que cree un comité de contacto a tal fin.

2. Descendiendo al plano de los denominados “órganos auxiliares” la CIG'2000 ha introducido igualmente alguna modificación en los dos grandes Comités de dimensión política que operan en el ámbito de la Comunidad Europea: el *Comité Económico y Social* y el *Comité de las Regiones*. En ambos, el número máximo de miembros posible ha sido aumentado a fin de permitir la representación de los nuevos Estados sin disminuir el número actualmente asignado a los 15. Ello ha sido posible a través de la ampliación del número máximo de sus componentes a 350 y la asignación de un número fijo de miembros por Estado, incluidos los actuales miembros y los candidatos, que ha sido determinado, respectivamente, en el Tratado de Niza y en la Declaración sobre la ampliación. Dicha asignación habrá de ser, sin embargo, incluida en los respectivos tratados de adhesión para hacerse plenamente efectiva. Los miembros de ambos Comités serán nombrados, además, a través del mismo pro-

cedimiento, mediante decisión adoptada por el Consejo por mayoría cualificada a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros.

El Tratado de Niza ha introducido también innovaciones por lo que se refiere a los elementos materiales que definen la composición de ambos Comités. Así, por lo que se refiere al *Comité Económico y Social* el espectro de los sectores que pueden estar representados en el mismo se amplía mediante una referencia amplia a los "representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada", lo que permite incluir junto a los miembros ya consagrados a representantes de organizaciones no gubernamentales y, de modo especialmente previsto en el Tratado, a los representantes de los consumidores. Por su parte, en relación con el *Comité de las Regiones* se hace explícita la naturaleza representativa del mandato de miembro, al exigir que los mismos "sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida"; de tal forma que cesarán automáticamente en su condición de miembros del Comité en el momento en que pierdan el mandato o responsabilidad antes indicadas.

3. En un plano diferente es de destacar igualmente la modificación introducida en el plano orgánico por el nuevo art. 144 referido a la Política Social. Mediante el mismo se mandata al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, para crear un *Comité de Protección Social*. El nuevo órgano, que tendrá naturaleza consultiva, estará integrado por dos representantes designados por cada uno de los Estados Miembros y otros dos por la Comisión, y tendrá como función "fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y la Comisión".

4. Por último, ha de señalarse que se han introducido también modificaciones en el Estatuto del *Banco Central Europeo* y en el art. 266.3 del Tratado CE referido al *Banco Europeo de Inversiones*; en ambos casos referidas a la posibilidad de introducir modificaciones en el sistema de adopción de decisiones de ambos institutos financieros y, en el caso del BEI, también en relación con la composición de su Consejo de Administración. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que no nos encontramos ante un supuesto de auténtica reforma del sistema actualmente vigente sino de habilitación para una reforma futura.

6. Los Acuerdos Interinstitucionales

Desde el punto de vista de las relaciones interinstitucionales merece una mención especial la *Declaración relativa al artículo 10 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, que viene a proclamar la aplicabilidad del deber de cooperación leal a las relaciones entre las instituciones comunitarias. Si ello es ya suficientemente significativo, la importancia de esta Declaración se ve incrementada por el hecho de que establece un mecanismo para hacer efectivo dicho deber, a través de los denominados "acuerdos interinstitucionales" que precisarán en todo caso el consenso de las tres instituciones principales (Consejo, Comisión y Parlamento) y cuyo contenido no podrá introducir modificaciones al Tratado CE ni representar complemento alguno al mismo.

2. Las Cooperaciones Reforzadas

1. El tema de las cooperaciones reforzadas se incluyó en la agenda de la CIG'2000 por decisión del Consejo Europeo de Feira. Como resultado, el Tratado de Niza incorpora un nuevo Título VII al Tratado de la Unión Eu-

ropea cuya principal innovación respecto de Amsterdam consiste en dar un tratamiento unitario y sistemático a las cooperaciones reforzadas que se puedan producir en cualquiera de los pilares de la Unión. Para ello, en los arts. 43, 43A, 43B, 44, 44A y 45 define los principios comunes a este nuevo modelo, dejando para la regulación concreta de cada uno de los pilares (arts. 11 y 11A del TCE para el pilar comunitario; 27A a 27E del TUE para la PESC y 40, 40A y 40B del TUE para el Tercer Pilar reducido) el tratamiento concreto de las cuestiones relativas al ámbito sustantivo de la cooperación reforzada en dicho pilar y los aspectos procedimentales.

La virtualidad de esta nueva regulación de la cooperación reforzada consiste, pues, en este tratamiento unitario y –sobre todo– en el intento de establecer una regulación que supere las deficiencias presentes en el Tratado de Amsterdam y que habían hecho inviable la utilización de esta técnica.

2. Desde el punto de vista de los principios que rigen las cooperaciones reforzadas, probablemente la principal aportación del Tratado de Niza consiste en su definición inequívoca como un instrumento al servicio del proceso de integración, que contribuya a reforzar dicha integración mediante la acción combinada de un grupo de Estados miembros y que no pueda tener en ningún caso un efecto de retroceso. Para ello, el Tratado establece un conjunto de condiciones que ha de cumplir toda cooperación reforzada, que básicamente pueden resumirse en la siguiente forma:

– ha de servir al logro de un objetivo de la Unión Europea o de la Comunidad, proteger y servir sus intereses y reforzar su proceso de integración;

– ha de garantizarse la coherencia entre las acciones emprendidas en el seno de la cooperación reforzada y

las actividades generales de la Unión desarrolladas en los tres pilares; y tanto en el ámbito interior como en el exterior;

– ha de desarrollarse dentro del marco competencial de la Unión y de la Comunidad, no constituyendo por tanto la base de ningún título competencial nuevo;

– ha de respetar los Tratados y el marco institucional único, así como el acervo comunitario y las restantes decisiones adoptadas en el ámbito TUE; lo que implica, en particular, que deberá desarrollarse a través del modelo institucional y conforme a los procedimientos y mecanismos previstos en los Tratados;

– ha de ponerse en marcha como último recurso, es decir, tan sólo "en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos que se le hayan asignado no pueden alcanzarse, en un plazo razonable, mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados";

– ha de respetar el principio de apertura a cualquiera de los Estados miembros, que podrán incorporarse desde el inicio de la cooperación reforzada o en un momento ulterior. Y se desarrollará de tal manera que las competencias y derechos de los Estados no participantes en la cooperación queden suficientemente salvaguardados. No obstante, es de destacar que a fin de facilitar la cooperación, el número de Estados necesarios para ponerla en marcha se reduce sensiblemente, al fijarse el umbral mínimo en tan sólo 8 Estados, tanto en la actualidad como después del proceso de ampliación.

3. Desde un punto de vista sustantivo nos encontramos ante un nuevo modelo de actividad que puede proyectarse, en principio, sobre cualquiera de las materias objeto de competencia de la Unión y de la Comunidad. De esta manera se produce una expansión de la coope-

ración reforzada que puede aplicarse respecto de cualquiera de los tres pilares, al tiempo que se garantiza el respeto del principio de atribución.

Sin embargo, el Tratado de Niza establece igualmente los límites a este modelo al excluir de las cooperaciones reforzadas un conjunto de materias o cuestiones. Así, por lo que se refiere al Pilar Comunitario quedan excluidas las cuestiones de competencia exclusiva de la Comunidad y, en cualquier caso, la cooperación reforzada no podrá emplearse respecto de materias que afecten negativamente al mercado interior o la cohesión económica y social; que constituyan un obstáculo o una discriminación en los intercambios entre Estados miembros o puedan provocar distorsiones en la competencia; o que puedan afectar a las disposiciones del Protocolo relativo al acervo Schengen. Por su parte, en el ámbito PESC se excluyen las cooperaciones reforzadas que puedan repercutir en el ámbito militar o de la defensa; y, además, la cooperación reforzada en este pilar irá dirigida exclusivamente a la aplicación de un acción común o de una posición común, no pudiendo utilizarse para adoptar dichos actos y definir políticas en aras a la garantía de la coherencia de la PESC.

4. Desde una perspectiva procedimental el Tratado de Niza introduce modificaciones que, de un lado, vienen a reforzar el principio del marco institucional único (en los términos previstos en los Tratados para cada Pilar) y, de otro, contribuyen a eliminar el llamado "freno de emergencia" que en la regulación actual equivale a otorgar a cualquier Estado un derecho de veto respecto de cualquier iniciativa de cooperación reforzada.

Respecto de la primera de las cuestiones ha de destacarse que la dimensión institucional vinculada al proceso de integración se ve reforzada en Niza. Así, aunque la decisión de autorizar una cooperación reforzada correspon-

de al Consejo, éste decidirá por mayoría cualificada en el Primer y Tercer Pilar, reservándose la unanimidad únicamente para la PESC. La Comisión, por su parte, se ve reconocer un exclusivo poder de iniciativa en el Pilar comunitario y ve expandida su competencia en tal sentido en el Tercer Pilar, si bien en este segundo caso comparte dicha competencia con los Estados. Por último, en el ámbito PESC sigue careciendo de poder de iniciativa alguno en clara coherencia con el modelo general arbitrado en el TUE.

Pero, sin duda, es el Parlamento Europeo el que resulta mejorado en mayor medida en la reforma, ya que su participación en el proceso de autorización de una cooperación reforzada se consagra tanto en el Primer como en el Tercer Pilar; en el Primero exigiendo siempre una consulta previa y, en su caso, el dictamen conforme si la cooperación se proyecta sobre una materia sometida al procedimiento de codecisión; en el Tercero, consolidando la obligación de consulta previa en todos los casos. En realidad, el Parlamento Europeo únicamente quedará excluido de las cooperaciones reforzadas que se desarrollen en el ámbito PESC, en las que tan sólo deberá ser informado por los Estados miembros de que se proponen poner en marcha una cooperación reforzada en este Pilar.

Para finalizar es preciso destacar igualmente el cambio experimentado respecto de la participación del Tribunal de Justicia, al que se atribuye claramente competencia en el marco de la cooperación reforzada en el Primer y Tercer Pilar, quedando tan sólo excluido en el caso de la cooperación reforzada PESC.

Sin embargo, la principal innovación introducida por el Tratado de Niza en el plano procedimental se refiere, sin duda, a la eliminación del "freno de emergencia". Ello se produce mediante la definición de un nuevo modelo de adopción de decisiones en que el poder decisorio último le corresponde al Consejo actuando por mayoría

cualificada y no al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno decidiendo por unanimidad. De conformidad con este nuevo sistema, cuando el Consejo se ocupe de una solicitud de autorización para llevar a cabo una cooperación reforzada, cualquier Estado miembro podrá solicitar que el tema se suscite ante el Consejo Europeo. Sin embargo, la intervención de éste no es decisiva, ya que basta con que la cuestión se plantee ante el mismo (sin necesidad de decisión alguna) para que el requisito se tenga por cumplido y el tema vuelva nuevamente al seno del Consejo que, ésta vez, podrá decidir sin nuevas dilaciones y utilizando el sistema de la mayoría cualificada. No obstante, ha de hacerse notar que esta modificación se aplica exclusivamente en relación con el Primer y Tercer Pilar, subsistiendo la posibilidad de utilizar el "freno de emergencia" en el ámbito de la PESC.

5. Por último, en relación con la financiación de las cooperaciones reforzadas, baste con destacar que se mantiene el sistema vigente, de forma que los gastos institucionales se imputarán al presupuesto comunitario y los gastos operativos derivados de cada cooperación reforzada serán imputados a los Estados que participen en la misma, salvo que el Consejo decida lo contrario por unanimidad de todos los Estados miembros y previa consulta al Parlamento Europeo.

3. Otras reformas introducidas en el Pilar Comunitario

1. Además de las modificaciones analizadas en epígrafes anteriores, el Tratado de Niza introduce en el Pilar comunitario algunas modificaciones que presentan un mayor componente sustantivo. Aunque dada la naturaleza de es-

ta breve nota no es posible analizarlas a fondo, si es preciso —al menos— mencionar que dichas modificaciones tienen lugar en relación con la *Política Comercial Común*, la *Política Social*, la *Política de Medio Ambiente* y, muy especialmente, por la introducción en el Tratado CE de un nuevo Título XXI dedicado a la *Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países* que define un marco de actuación paralelo a la ya consolidada *Política de Cooperación al Desarrollo*. La tónica general de estas reformas se concreta en la ampliación del ámbito material de actuación comunitaria y en la expansión del principio de coherencia en la acción interior y exterior de la Comunidad.

2. Aunque situada en un plano radicalmente distinto, la expiración del Tratado CECA el 24 de julio de 2002 introduce igualmente alteraciones importantes en el Pilar comunitario. Ello ha llevado a la CIG'2000 a tomar las medidas oportunas, que se plasman en *Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y el fondo de investigación del carbón y del acero*, anejo al Tratado CE. Mediante el mismo se prevé el traspaso a la Comunidad Europea de todo el patrimonio CECA, con el mandato de que todos los ingresos derivados de ese patrimonio (tras el correspondiente periodo de liquidación) queden vinculados al denominado "Fondo de Investigación del Carbón y del Acero" y destinados exclusivamente a fines de investigación en los sectores vinculados a la industria del carbón y el acero.

4. Las reformas del Segundo Pilar. La Política Europea de Seguridad y Defensa

1. Por lo que se refiere al Título V del TUE, el Tratado de Niza ha introducido modificaciones de distinta naturaleza y alcance.

Sin duda, las modificaciones de mayor envergadura se refieren a la propia autonomía de la *Política Europea de Seguridad y Defensa*. En este ámbito, ha de destacarse en primer lugar la eliminación de la referencia que los artículos 17 y 18 (en la versión de Amsterdam) contenían a la Unión Europea Occidental, asociándola en la aplicación de la PESC. De esta manera, parece apuntarse un nuevo modelo en el que la Unión Europea define y ejecuta de forma autónoma su Política de Seguridad y Defensa, sin que ello redunde negativamente en la cooperación que los Estados miembros puedan asumir en el marco de sus relaciones con otros Estados Europeos o por razón de su pertenencia bien a la OTAN bien a la propia UEO.

A ello ha de añadirse, en un plano paralelo, la modificación operada en el art. 25 del TUE con la finalidad de cumplir el mandato del *Comité Político y de Seguridad* (cuyo nombre se modifica para incluir la referencia a la Seguridad) que, bajo la responsabilidad del Consejo, estará encargado del "control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis", pudiendo ser autorizado por aquel para que, en relación con cada operación, adopte las "decisiones pertinentes" que le permitan cumplir con dicho mandato.

La importancia de estas modificaciones ha de valorarse a la luz de la *Declaración relativa a la Política Europea de Seguridad y Defensa*, aneja al Acta Final, que identifica como un objetivo de los Estados el logro de la rápida operatividad de esta política, incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Niza, para lo cual el Consejo deberá adoptar las medidas precisas en 2001.

2. Junto a estas modificaciones específicas, el Título VII ha experimentado igualmente otros importantes cambios que no son sino la proyección de reformas globales

que se aplican a todo el Tratado. Estas modificaciones se refieren, respectivamente, al sistema de adopción de decisiones y a las técnicas de cooperación reforzada de las que ya nos hemos ocupado y a las que nos remitimos.

No obstante, merece una mención especial la modificación introducida en el artículo 24 del TUE en relación con la celebración de Acuerdos Internacionales para llevar a la práctica las disposiciones del Título V. Con esta reforma el Tratado de Niza viene a establecer un paralelismo entre las mayorías exigidas en los procesos de adopción de decisiones *ad intra* y *ad extra*. Así, como regla, las decisiones relativas a este tipo de acuerdos tan sólo estarán sometidas a la regla de la unanimidad cuando se refieran a cuestiones para las que esté prevista la unanimidad en la adopción de decisiones internas y, en todo caso, estarán sometidas al sistema de mayoría cualificada cuando se trate de acuerdos internacionales relativos a la mera aplicación de una acción o posición común. En relación con estos Acuerdos resulta igualmente destacable su carácter obligatorio para las Instituciones, que de forma novedosa se proclama expresamente en el párrafo 6 del artículo 24.

5. La Cooperación Policial y Judicial en materia penal

1. El Tratado de Niza ha mantenido la estructura del Tercer Pilar perfilada en Amsterdam, con la única novedad de la incorporación de la "Unidad Europea de Cooperación Judicial" (EUROJUST), cuya creación estaba prevista en las conclusiones de la Cumbre de Tampere de 1999.

EUROJUST se configura como una dependencia en la que se integran fiscales, jueces y otras autoridades policiales competentes en materia de persecución del delito, cuya principal finalidad es la de facilitar la coopera-

ción en las materias propias del Título VI del TUE. Aunque EUROJUST no se define como instancia única de cooperación, su carácter prioritario queda suficientemente de manifiesto en el art. 31.2, en lo que se refiere a la coordinación entre autoridades nacionales competentes; el apoyo a investigaciones penales que se desarrollen en los Estados miembros, en especial en casos de delincuencia transnacional vinculada a la criminalidad organizada (teniendo en cuenta los trabajos de EUROPOL); y el favorecimiento de la ejecución de comisiones rogatorias y de solicitudes de extradición. Para ello, el Consejo ha de adoptar las medidas tendentes a capacitar a EUROJUST como entidad coordinadora; impulsar su apoyo a las citadas investigaciones y facilitar una estrecha relación con la RED JUDICIAL EUROPEA.

Con la creación de EUROJUST se viene a completar la compleja estructura orgánica que se inició con la creación de EUROPOL en virtud de lo previsto en el Tratado de Maastricht y que se continuó con la adopción de la acción común 98/428/JAI, de 29 de julio de 1998 por la que se crea la RED JUDICIAL EUROPEA.

2. Junto a esta modificación sustantiva, el Tratado de Niza introduce otras reformas en el Tercer Pilar a las que ya se ha hecho referencia anteriormente. En este momento, baste con destacar que el Tratado extiende igualmente al Tercer Pilar el nuevo sistema de celebración de Acuerdos Internacionales analizado anteriormente en relación con la PESC.

6. Derechos humanos

1. El Tratado de Niza presenta una marcada línea continuísta respecto del tratamiento que en Amsterdam se había dado a los derechos humanos, en especial me-

dante el mantenimiento de su configuración como uno de los principios en los que se basa la Unión Europea.

Este enfoque continuísta tan sólo se ve alterado por las modificaciones introducidas en el mecanismo previsto en el art. 7, que permite la intervención del Consejo no sólo en el supuesto de quiebra de los mencionados principios, sino también en los supuestos de "riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6".

El nuevo mecanismo permitirá al Consejo "constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave" de derechos fundamentales en uno de los Estados miembros y dirigirle las "recomendaciones adecuadas", al tiempo que le habilita para establecer un seguimiento periódico y continuado de la situación cuyo objetivo no es otro que comprobar "si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos".

El mecanismo en cuestión puede activarse mediante propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento o de la Comisión. El Consejo adoptará cualquier decisión al respecto por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras conceder la oportuna audiencia al Estado interesado. Para completar su juicio sobre la situación, el Consejo podrá solicitar informes a "personalidades independientes", lo que introduce un elemento de objetivación en el procedimiento.

Se trata, sin duda, de una respuesta a la situación provocada por la denominada "cuestión austríaca", que viene a llenar una laguna del sistema de control definido en Amsterdam y que clarifica el mecanismo aplicable al supuesto de "amenaza potencial" a los principios definidos en el art. 6.

2. Frente a esta modificación, los Estados miembros han optado por no incorporar en el Tratado de Niza la

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Como es sabido, la elaboración de la citada Carta se aborda por mandato del mismo Consejo de Colonia que decidió la convocatoria de la CIG'2000, si bien su elaboración ha seguido un proceso claramente diferenciado de la misma. Así, baste con recordar que los Estados no han incorporado en ningún momento en el mandato de la Conferencia la elaboración de un catálogo de derechos y que dicho catálogo ha sido redactado por un órgano separado especialmente creado al efecto por el Consejo Europeo de Tampere: la Convención. A pesar de ello, la coincidencia en el tiempo de ambas actividades ha motivado una interesante polémica sobre la necesidad de incorporar o no la mencionada Carta en los Tratados revisados en Niza.

La fórmula finalmente adoptada ha sido la proclamación solemne de la Carta por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, y la incorporación en el Acta Final de la Conferencia de la *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea* (Declaración nº 23), que incorpora la cuestión relativa al futuro estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales al debate más amplio sobre el futuro político de la Unión. De esta manera, el tema de los derechos humanos se inscribe de forma explícita en el proceso de reflexión que se habrá de desarrollar a lo largo de los próximos años. Hasta ese momento, la posición de los derechos fundamentales en la Unión seguirá manteniéndose en el marco del modelo clásico definido en los Tratados.

7. El Debate sobre el futuro de la Unión

A pesar de las reformas finalmente introducidas en Niza, la CIG'2000 no ha dado respuesta a un buen número de los problemas que se han ido suscitando en su

seno. Buena prueba de ello lo constituyen las referencias continuas a una reforma futura, especialmente en relación con la ampliación, y las cláusulas de apertura que se encuentran dispersas en el Tratado de Niza y en las Declaraciones adoptadas por la Conferencia.

Sin embargo, donde más claramente se pone de manifiesto la insuficiencia de Niza es, probablemente, en la "Declaración relativa al futuro de la Unión". En la misma queda claro que la CIG'2000 ha estado orientada esencialmente hacia la ampliación y que, consolidado ese escalón, se impone un "debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea" en el que habrán de participar todos los sectores interesados que, junto a las instituciones de la Unión, se identifican con los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública (círculos políticos, económicos y universitarios, representantes de la sociedad civil), así como los Estados candidatos.

Este debate amplio se perfila, pues, como un debate fundamentador de la nueva Unión Europea, de naturaleza –por tanto– cuasiconstitucional. Su razón de ser no es otra que "la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros". Y para ello se seleccionan cuatro temas básicos que han de constituir el eje del futuro debate, a saber: la forma de proceder a una delimitación de competencias entre la Unión y los Estados Miembros respetando el principio de subsidiariedad; el estatuto futuro de la Carta de Derechos Fundamentales; la simplificación de los Tratados, y las funciones de los Parlamentos nacionales en la denominada "arquitectura europea".

Por lo que se refiere al desarrollo del debate, la Declaración se limita a sentar una elementalísima estructura

consistente en el encargo al Consejo de elaborar un informe en junio de 2001 que permitirá la ulterior adopción de decisiones organizativas de futuro en el Consejo Europeo de diciembre. Sin embargo, a pesar de esta precaria previsión, las instituciones comunitarias han comenzado ya un complejo proceso de debate que prevé una alta participación de los operadores sociales.

El resultado de dicho debate será la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004, si

bien ha destacarse especialmente que en la actualidad se ha abierto un interesante debate sobre la idoneidad de esta fórmula, a la que se opone desde ciertos sectores la técnica de la "Convención" empleada para redactar la Carta de Derechos Fundamentales por considerarla más adecuada para garantizar la amplia participación que precisa una reforma que –pretendidamente– se presume deberá ser de naturaleza constitucional.