

# LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA PERSPECTIVA DE LAS AMPLIACIONES

*Paz Andrés Sáenz de Santa María\**

Las próximas ampliaciones de la UE han convertido en inevitable la reforma de las instituciones, con el fin de asegurar la legitimidad y la eficacia en el gobierno de la Unión. El Tratado de Niza efectuó las adaptaciones mínimas imprescindibles sin alterar el modelo diseñado en los Tratados constitutivos y, con posterioridad, sus previsiones han sido ya aplicadas por el Acta de Adhesión de diez nuevos miembros, firmada en Atenas el 16 de abril de 2003. Al mismo tiempo, el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 acordó medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del Consejo y del Consejo Europeo. Sin embargo, el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, elaborado por la Convención Europea y presentado al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003, reabre la reforma institucional con novedades que pueden suponer cambios cualitativos, si bien dependen de que sean aceptados por la próxima Conferencia Intergubernamental.

*Palabras clave:* integración europea, organizaciones europeas, Unión Europea.

*Clasificación JEL:* F02, K33.

## 1. Introducción

La decisión de abrir la Unión Europea a los países de la Europa central y oriental añadió un nuevo y urgente motivo que vino a reforzar el constante proceso de modificaciones institucionales que acompaña a los progresivos avances en la integración europea. Este

proceso de reforma institucional siempre ha estado inspirado por la búsqueda de dos objetivos: legitimidad y eficacia; ambos siguen presentes ahora.

De otro lado, en esta ocasión, el método utilizado para abordar la cuestión ha incluido tanto la reforma de los Tratados como la adopción de medidas que no requieren cambios en el Derecho originario y a esto se han sumado los trabajos de la Convención Europea.

Por todo ello, el análisis requiere en la actualidad tomar como punto de partida los cambios acordados en el Tratado de Niza, siguiendo con las medidas de

---

\* Catedrática de Derecho Internacional Público. Universidad de Oviedo.

aplicación de esos cambios que ya han sido adoptadas en previsión de las próximas ampliaciones, para abordar después las modificaciones prácticas tendentes a mejorar el funcionamiento de algunas instituciones que ya se están aplicando y finalizar con las propuestas que se contienen en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, elaborado por la Convención Europea y presentado al Consejo Europeo de Tesalónica el 20 de junio de 2003. Hay que advertir que el examen se centrará en las instituciones que configuran el llamado triángulo institucional desde la perspectiva del proceso decisorio, excluyendo, por tanto, lo relativo al Tribunal de Justicia, que presenta perfiles propios y distintos.

## **2. Los resultados de Niza como punto de partida: una adaptación dentro del modelo actual**

La reforma institucional fue el objetivo de la Conferencia Intergubernamental (CIG) 2000 que dio lugar al Tratado de Niza y ello fue consecuencia del fracaso cosechado al respecto en Ámsterdam. En particular, el mandato fijado por el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999) se refería a las reformas pendientes de la Comisión y el Consejo, aunque también se preveía que se pudieran contemplar otros aspectos relativos a las instituciones, como finalmente ocurrió.

### **El Consejo**

En Niza se adoptaron decisiones tanto sobre el sistema de toma de decisiones como sobre la extensión de la regla de la mayoría cualificada.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, el mandato del Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999) se concretaba en la necesidad de revisar la «ponderación de votos en el Consejo (nueva pondera-

ción, introducción de una doble mayoría; umbral para decisiones por mayoría cualificada)». Los problemas que subyacían en esta cuestión y la finalidad perseguida fueron expuestos con toda claridad por la Comisión en los documentos elaborados para la CIG<sup>1</sup>, en los que se identificaban las dos cuestiones que corren peligro en una UE de casi 30 miembros: la eficacia y la legitimidad en el proceso decisorio, es decir, los *leit motiv* habituales. Para alcanzar ambos objetivos era necesario trabajar en dos direcciones: de un lado, se requería facilitar la toma de decisiones, lo que implicaba valorar la posibilidad de estabilizar e incluso rebajar el umbral de la mayoría cualificada; de otro, se precisaba reforzar la representatividad democrática de las decisiones del Consejo porque hoy en día —como recordaba la Comisión— se pueden producir dos circunstancias de todo punto indeseables desde una lógica democrática: la primera, que una decisión puede ser bloqueada por un grupo de Estados que, reuniendo los 26 votos de la minoría de bloqueo, de hecho sólo representa a un 12 por 100 de la población de la Unión; la segunda, que una mayoría cualificada puede ser alcanzada por un grupo de Estados que representa sólo a un 58 por 100 de la población de la Unión. La Comisión llegaba a anticipar una amenaza: con una Unión ampliada a 27 miembros, una decisión podría ser bloqueada por un grupo de Estados que representarían sólo a un 10 por 100 de la población, al tiempo que una decisión podría ser adoptada por un grupo de Estados que representara sólo a un 50 por 100 de dicha población. Estos riesgos responden a la

---

<sup>1</sup> *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito. Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales*, de 10 de noviembre de 1999 (COM (99) 592), y Dictamen de 26 de enero de 2000, *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito* [COM (2000) 34].

situación real que se produce en la actualidad consistente en que los Estados miembros más poblados se encuentran subponderados o infrarrepresentados en relación con su población, mientras que los menos poblados se encuentran sobrerrepresentados. Este efecto ha ido acumulándose como consecuencia de los sucesivos retoques en el sistema de votación introducidos con ocasión de las sucesivas ampliaciones.

Alcanzar la solución final resultó muy difícil y por último se logró recurriendo a un híbrido de las fórmulas inicialmente manejadas como alternativas (doble mayoría/reponderación). Esa solución se consagra en el artículo 3 del *Protocolo sobre la ampliación de la UE* anexo al Tratado de Niza, complementado con dos Declaraciones en el Acta Final de la Conferencia (*Declaración relativa a la ampliación de la UE* y *Declaración sobre el umbral de la mayoría cualificada y el número de votos de la minoría de bloqueo en el marco de la ampliación*). El nuevo sistema se articula sobre una reponderación cuya entrada en vigor se difiere al 1 de enero de 2005; por otra parte, para esa fecha, se establecen previsiones tanto para una UE de 15 miembros, como para una UE de 27. Dejando a un lado la primera hipótesis, que ya se sabe que no se va a producir, puesto que las nuevas adhesiones van a tener lugar el 1 de mayo de 2004, conviene retener aquí la segunda, consistente en que se hace una asignación de votos que va de los 29 de los cuatro Estados grandes a los 3 de Malta; entonces, el total de votos en el Consejo será de 345. La mayoría cualificada requiere la concurrencia de tres condiciones, dos de ellas vinculadas y necesarias y una tercera de eficacia facultativa. Las dos condiciones conjugadas son 255 votos (73,91 por 100) que expresen el voto favorable de al menos la mayoría de Estados miembros si la decisión se adopta a propuesta de la Comisión, y de 2/3 si es sin ella; la tercera condición, cuya eficacia se hace depender de que un miembro del Consejo la invoque, es de

índole demográfica: cualquier miembro puede exigir lo que podríamos denominar «verificación demográfica» —o «red demográfica», en los términos empleados por la CIG—, que requiere que la mayoría cualificada comprenda como mínimo el 62 por 100 de la población total de la UE. La minoría de bloqueo, en consecuencia, es doble: 91 votos (26,38 por 100) o la oposición de 14 ó 18 Estados, según que haya o no propuesta de la Comisión.

Este complejo resultado obedece a la necesidad de conjugar las diversas posiciones manifestadas en el seno de la CIG y del Consejo Europeo de Niza: de un lado, el interés de todos en mantener el poder o asegurarse la minoría de bloqueo; de otro, la oposición entre Estados grandes y pequeños, temerosos todos de hipotéticas formaciones futuras de bloques opuestos; también, el deseo de Francia de mantener el mismo número de votos que Alemania.

Si lo contemplamos en términos de ganadores o perdedores, Alemania es el Estado más favorecido porque su posición le permite el mayor número de coaliciones, tanto para la mayoría como para el bloqueo, y también por su presumible influencia sobre muchos de los futuros miembros. En cuanto a España —y conviene resaltar esto para entender su posición actual frente a las previsiones del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa— en términos absolutos la reponderación obtenida es la más generosa (27 votos) y en lo que atañe a la posibilidad de conformar lo que se llama «coaliciones posibles ganadoras» la posición de nuestro país no ha experimentado merma apreciable en comparación con la de los grandes en los escenarios futuros.

Por lo que se refiere a la extensión de la mayoría cualificada, el Tratado de Niza lo ha hecho en relación a una treintena de materias de interés dispar, porque junto a materias institucionales de pura organización (por ejemplo nombramiento de miembros de las insti-

tuciones) hay otras de mayor calado material (por ejemplo el comercio de servicios y la propiedad intelectual, aunque con excepciones en el ámbito cultural). No obstante, se retiene la unanimidad para temas de gran importancia, como fiscalidad, seguridad social o medio ambiente.

### La Comisión

La cuestión central respecto a esta institución era la de su composición. Éste es otro tema sensible para los Estados, hasta el punto de que ya Ámsterdam vinculó su solución al acuerdo sobre la ponderación de votos en el Consejo. Esta conexión gravitó sobre la CIG 2000 junto con la negativa de algunos Estados a aceptar el principio de una Comisión limitada, ante la perspectiva de no tener en ella un comisario de su nacionalidad.

El resultado es que el *Protocolo sobre la ampliación de la UE* anexo al Tratado de Niza aborda la futura composición de la Comisión mediante una solución en dos tiempos: a partir del 1 de enero de 2005 y a partir de que la UE cuente con 27 miembros, respectivamente. En el primer período, la Comisión comprenderá un nacional por cada Estado miembro; en el segundo, el número de miembros de la Comisión será inferior al de Estados miembros y se elegirán conforme a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad, siguiendo unos principios que el propio Protocolo establece. En este diseño queda por despejar una incógnita importante, que es el número definitivo de miembros de la Comisión limitada en su segundo período, lo que queda a expensas de una decisión en su día del Consejo, adoptada por unanimidad; aunque ya sabemos que el techo numérico será de 26.

Por otra parte, el Tratado de Niza modifica el Tratado de la Comunidad Europea para atribuir al Consejo, y no a los gobiernos de los Estados miembros

como hasta ahora, la competencia para designar la Comisión. Lo hará en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno y por mayoría cualificada respecto al Presidente, mientras que los demás miembros de la Comisión serán designados por el Consejo en formación ordinaria, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente; tras el voto de aprobación del Parlamento Europeo (PE), todos serán nombrados por el Consejo por mayoría cualificada. De esta forma, el procedimiento es atraído al ámbito comunitario, aunque la huella estatal permanece porque se añade una frase según la cual el Consejo, para la designación de los Comisarios «adoptará la lista de las demás personalidades... establecida con arreglo a las propuestas hechas por cada Estado miembro».

Junto a todo esto, el Tratado refuerza los poderes del Presidente, proclamando su competencia para decidir la organización interna de la Comisión, estructurar y repartir las responsabilidades, así como su autoridad sobre los Comisarios, incluyendo la posibilidad de pedir la dimisión de un miembro del Colegio.

### El Parlamento Europeo

La reforma más llamativa efectuada por el Tratado de Niza respecto a esta institución es el aumento del número de sus miembros a 732 desde los 626 actuales, pese al límite de 700 efímeramente fijado por el Tratado de Ámsterdam. La cifra establecida responde pura y simplemente a la suma del número total de puestos que los Estados miembros han querido asignar a cada uno en una UE de 27 miembros, a lo que hay que añadir que, en Niza, los escaños en el PE fueron utilizados como compensación para satisfacer a determinados Estados que presentaban fuertes resistencia a aceptar lo que les correspondía en el Consejo. En esta dirección, el *Protocolo* anexo al Tratado y la *Declaración sobre la ampliación de la UE* contemplan el re-

parto para una UE de 15 miembros y de 27 a partir de la legislatura 2004-2009, aunque la primera hipótesis no va a tener lugar.

Hay que destacar que la distribución efectuada en Niza mantiene las desigualdades ya existentes en la asignación de escaños, tanto entre los actuales Estados miembros (por ejemplo, Alemania tiene un diputado por cada 830.000 habitantes, Luxemburgo uno por cada 73.000) como entre éstos y los nuevos adhirientes (en particular, las diferencias se dan entre los 22 escaños de Bélgica, Portugal o Grecia y los 20 de la República Checa o Hungría, con población similar). Como es sabido, de los actuales miembros el que más escaños pierde es España, que baja a 50, un 21,8 por 100; sin embargo, nuestro país prefirió en Niza centrar sus esfuerzos negociadores en asegurarse una buena posición en el Consejo.

### **Valoración de la reforma institucional hecha por el Tratado de Niza**

La mayoría de las opiniones expresadas coinciden en apreciar que el objetivo principal se consiguió, en el sentido de que se aprobaron las reformas indispensables para permitir la ampliación<sup>2</sup>. Esta visión pragmática, que podemos compartir, no impide que también se pueda pensar que con los cambios de Niza aún quedaba mucho camino por recorrer en relación con la búsqueda de la legitimidad y la eficacia, los dos pará-

metros inspiradores de las reformas institucionales. Visto desde el momento presente, parece que la solución de Niza sólo fue un cierre en falso inevitablemente condenado a reabrirse poco después.

### **3. La aplicación de Niza: el Consejo Europeo de Bruselas y el Acta de Adhesión de 10 nuevos miembros, de 16 de abril de 2003**

Una vez determinado que la siguiente ampliación afectará a 10 nuevos Estados, el Consejo Europeo de Bruselas (octubre 2002) asumió los resultados de un previo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en el que se adaptaron las previsiones de Niza a esa circunstancia, excluyendo, por tanto, a Rumanía y Bulgaria tanto de la ponderación de votos en el Consejo como de la representación en el PE. Respetando el calendario establecido en Niza para la puesta en marcha del nuevo sistema, la adaptación distingue, de un lado, entre el período que va entre la fecha de adhesión y el 31 de diciembre de 2004 y, de otro, a partir del 1 de enero de 2005; para la primera fase se aplica el modelo actual proyectado a 25 y para la segunda se aplica el sistema de Niza.

En cuanto al PE, se establece que para el período transitorio, esto es, desde la fecha de la adhesión hasta las elecciones para la legislatura 2004-2009, el número total de diputados al PE y el número de diputados asignado a cada Estado miembro se fijarán por el mismo método que se utiliza en la actualidad para la atribución de escaños, mientras que a partir del inicio de la legislatura 2004-2009 se asignará a cada Estado miembro un número de escaños que represente la suma de los escaños que se le asignan en la Declaración sobre la ampliación de la UE y los escaños resultantes de la asignación de los 50 escaños que no ocuparán Rumanía ni Bulgaria, que se distribuirán conforme a las disposiciones del Tratado de Niza.

---

<sup>2</sup> Vid., entre otros, C. GUTIÉRREZ ESPADA, «Una reforma "difícil pero productiva": la revisión institucional en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, páginas 27 y ss.; D. VIGNES, «Nice, une vue apaisée. Réponse à deux questions», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2001, página 81 y ss.; J. CLOOS, «Nice: une étape obligée», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2001, páginas 5 y ss.; M. PETITE, «Nice, traité existentiel, non essentiel», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2000, páginas 887 y ss.; P. VAN NUFFEL, «Le Traité de Nice. Un commentaire», *ibid.*, 2001, páginas 329 y ss.

Más recientemente, el Acta de Adhesión, firmada el 16 de abril de 2003, concreta definitivamente todas estas cuestiones, adelantando la fecha de aplicación del nuevo sistema al 1 de noviembre de 2004. Así, por lo que se refiere a la ponderación de votos en el Consejo, habrá una adaptación del sistema actual hasta el 30 de octubre de 2004, aplicándose el nuevo a continuación. Respecto al PE, habrá una primera fase desde la adhesión hasta el comienzo de la legislatura 2004-2009 y una segunda que surtirá efectos a partir del inicio de la citada legislatura; en ambos casos el reparto corrige la discriminación antes señalada respecto a la República Checa y Hungría. En cuanto a la Comisión, se reconoce el derecho de cada nuevo miembro a que uno de sus nacionales sea miembro de la Comisión y de nuevo se prevén dos fases: desde la adhesión hasta el 31 de octubre de 2004, fecha en que expirará el mandato de todos, y a partir del 1 de noviembre de 2004, en que comenzará su mandato una nueva Comisión compuesta por un nacional de cada Estado miembro hasta el 31 de octubre de 2009.

De esta forma, los Estados miembros ya han desarrollado el sistema de Niza y se muestran listos para dar comienzo a la aplicación del nuevo sistema, tan trabajosamente acordado en Niza. Los Cuadros 1 y 2 muestran los resultados alcanzados en relación con el Consejo y con el Parlamento Europeo.

#### **4. Las medidas tendentes a mejorar la organización y el funcionamiento del Consejo y del Consejo Europeo**

Además de las medidas consagradas en el Tratado de Niza, con posterioridad a él se han adoptado asimismo otras destinadas a favorecer el funcionamiento del Consejo y del Consejo Europeo, tema que ya había sido objeto de atención en el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999). Después de Niza, el Consejo Europeo de

Gotemburgo (junio 2001) reconoció que «hacen falta más reformas de las estructuras y métodos de trabajo del Consejo» y pidió a su Secretario General que presentara sugerencias al respecto. Paralelamente, la Resolución del PE de 25 de noviembre de 2001 incidió en el mismo problema, haciendo hincapié en la pérdida de la capacidad de coordinación del Consejo de Asuntos Generales como consecuencia de las interferencias del Consejo Europeo y de los Consejos especializados.

En cumplimiento del mandato recibido, J. Solana presentó un Informe al Consejo Europeo de Barcelona (marzo 2002) y éste decidió que se elaborara otro documento en contacto con los Estados, lo que finalmente permitió que el Consejo Europeo de Sevilla (junio 2002) adoptara medidas relativas a la estructura y al funcionamiento del Consejo y normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo.

Las primeras consisten en convertir la formación del Consejo Asuntos Generales en un Consejo de «Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», que celebrará sesiones distintas, con órdenes del día separados e incluso en fechas diferentes. Las de Asuntos Generales se dedican a la preparación y seguimiento del Consejo Europeo y demás cuestiones generales y horizontales; las de Relaciones Exteriores se ocupan de la conducción del conjunto de la acción exterior de la Unión. Además, se reducen a nueve las formaciones del Consejo, se acuerda efectuar una programación estratégica plurianual y un programa operativo anual de actividades del Consejo y se añaden otras medidas de cooperación entre presidencias, apertura parcial al público de las sesiones del Consejo cuando actúe en codecisión y organización de los debates. Todas estas medidas han sido recogidas en la nueva versión del Reglamento Interno del Consejo, aprobada por Decisión de 22 de julio de 2002<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> DOCE L230, de 28-8-2002.



CUADRO 1

**PONDERACIÓN DE LOS VOTOS EN EL CONSEJO  
Y UMBRAL PARA LA MAYORÍA CUALIFICADA  
(Situación tras el Acta de Adhesión firmada en Atenas el 16 de abril de 2003)**

Estados miembros y Estados candidatos*	UE-15. Voto ponderado en la actualidad	UE-25. Voto ponderado desde la ampliación hasta el 30-10-2004	UE-25/27. Voto ponderado desde el 1 de noviembre de 2004
Alemania . . . . .	10	10	29
Reino Unido . . . . .	10	10	29
Francia . . . . .	10	10	29
Italia . . . . .	10	10	29
España . . . . .	8	8	27
Polonia . . . . .	–	8	27
Rumanía . . . . .	–	–	14
Países Bajos . . . . .	5	5	13
Grecia . . . . .	5	5	12
República Checa . . . . .	–	5	12
Bélgica . . . . .	5	5	12
Hungría . . . . .	–	5	12
Portugal . . . . .	5	5	12
Suecia . . . . .	4	4	10
Bulgaria . . . . .	–	–	10
Austria . . . . .	4	4	10
Eslovaquia . . . . .	–	3	7
Dinamarca . . . . .	3	3	7
Finlandia . . . . .	3	3	7
Irlanda . . . . .	3	3	7
Lituania . . . . .	–	3	7
Letonia . . . . .	–	3	4
Eslovenia . . . . .	–	3	4
Estonia . . . . .	–	3	4
Chipre . . . . .	–	2	4
Luxemburgo . . . . .	2	2	4
Malta . . . . .	–	2	3
<b>Total . . . . .</b>	<b>87</b>	<b>124</b>	<b>321/345</b>
<b>Mayoría cualificada** . . . . .</b>	<b>62***</b>	<b>88***</b>	<b>232/255</b>
<b>Minoría de bloqueo**** . . . . .</b>	<b>26</b>	<b>37</b>	<b>90/91</b>

NOTAS: \* En cursiva los países candidatos. \*\* La mayoría cualificada, a partir de 1-11-2004, requiere además que voten a favor la mayoría de los Estados miembros o 2/3, según el acto deba ser o no adoptado a propuesta de la Comisión; dicha mayoría debe representar como mínimo el 62 por 100 de la población total de la Unión, pero el requisito sólo se exige si un Estado miembro solicita expresamente su comprobación. \*\*\* Si no media propuesta de la Comisión, los votos deben provenir de 10 Estados miembros, y de 2/3 en la UE/25 hasta el 1 de noviembre de 2004. \*\*\*\* La minoría de bloqueo se podrá valorar en el futuro no sólo en número de votos, sino también en número de Estados miembros (mitad + 1 ó 1/3 + 1) y, eventualmente, en porcentaje de población de la Unión (+ del 28 por 100).

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 2

**PARLAMENTO EUROPEO  
ESCAÑOS POR ESTADO MIEMBRO**

País *	Hasta 2004	Tratado de Niza	Legislatura 2004/09
Alemania . . . . .	99	99	99
Austria . . . . .	21	17	18
Bélgica . . . . .	25	22	24
Bulgaria . . . . .	–	17	–
Chipre . . . . .	–	6	6
Dinamarca . . . . .	16	13	14
Eslovaquia . . . . .	–	13	14
Eslovenia . . . . .	–	7	7
España . . . . .	64	50	54
Estonia . . . . .	–	6	6
Finlandia . . . . .	16	13	14
Francia . . . . .	87	72	78
Grecia . . . . .	25	22	24
Hungría . . . . .	–	20	24
Irlanda . . . . .	15	12	13
Italia . . . . .	87	72	78
Letonia . . . . .	–	8	9
Lituania . . . . .	–	12	13
Luxemburgo . . . . .	6	6	6
Malta . . . . .	–	5	5
Países Bajos . . . . .	31	25	27
Polonia . . . . .	–	50	54
Portugal . . . . .	25	22	24
Reino Unido . . . . .	87	72	78
República Checa . . . . .	–	20	24
Rumanía . . . . .	–	33	–
Suecia . . . . .	22	18	19
<b>Total . . . . .</b>	<b>626</b>	<b>732</b>	<b>732</b>

NOTAS: \* En cursiva, los Estados que no se adherirán hasta 2007. Sus 50 escaños se distribuirán proporcionalmente entre los Estados miembros de forma que:

- 1) a ninguno de ellos se le asigne un número de escaños superior al que tiene actualmente, y
- 2) el número total de escaños se aproxime lo más posible a 732. El resultado se refleja en la columna de la derecha.

Si la incorporación de Bulgaria y Rumanía se produce, como está previsto, en 2007, durante la legislatura 2004-2009, el número de miembros del Parlamento Europeo *podrá superar de forma transitoria los 732*, correspondiendo a dichos Estados los escaños previstos en el cuadro, con la corrección proporcional equivalente a la practicada para el resto.

FUENTE: Elaboración propia.

En lo que atañe al Consejo Europeo, en Sevilla se tomaron decisiones para mejorar su preparación —que reposa sobre el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores—, su desarrollo —intentando evitar la dispersión en los debates— y el contenido de las Conclusiones —con la finalidad de centrarlas en las orientaciones políticas y decisiones alcanzadas—. En esta dirección, se estableció que el proyecto de orden del día provisional se establecerá en una reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, que se celebrará al menos cuatro semanas antes del Consejo Europeo, y el definitivo se fijará en otra reunión de esa formación del Consejo que tendrá lugar la víspera de la fecha prevista para el Consejo Europeo. Además, se intenta controlar la duración del Consejo Europeo, señalando que sus trabajos se desarrollarán en principio a lo largo de una jornada, precedida, la víspera, de una reunión en la que participarán exclusivamente los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión. Por último, se expresa el deseo de que las Conclusiones sean lo más concisas posible.

En definitiva, como ya se ha señalado, en el Consejo Europeo de Sevilla se adoptaron medidas de carácter operativo que no requirieron modificación de los Tratados pero que van dirigidas a agilizar el funcionamiento del Consejo y del Consejo Europeo y a centrar su trabajo en las tareas primordiales.

### 5. La reforma de las instituciones en los trabajos de la Convención Europea

Pese a que la CIG 2000 que dio lugar al Tratado de Niza se limitó, como ya se ha visto, a efectuar los cambios indispensables para afrontar la ampliación sin alterar el modelo institucional, resulta que, de forma paradójica, ese mismo año una serie de personalidades europeas comenzaron a pronunciarse pública-



mente para dar a conocer su modelo de integración, abriendo lo que se ha llamado «el debate sobre el futuro de Europa»; en el que el diseño institucional ocupa un lugar importante.

El Tratado de Niza no sólo no puso fin a esas iniciativas sino que la inclusión en el temario de la CIG 2004 de la cuestión de los Parlamentos nacionales vino a fomentarlas y, sobre todo, éste es el efecto que ha provocado la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE (diciembre 2001). En ella se llega a hablar expresamente de la posibilidad de una nueva institución y se abren múltiples interrogantes sobre las actuales<sup>4</sup>.

Como consecuencia, la cuestión institucional pasó a formar parte de las que debían ser tratadas en la Convención. En realidad, aunque no se hubieran dado estos antecedentes, hubiera ocurrido de todas formas desde el momento en que se decide elaborar un Proyecto de Tratado Constitucional porque es obvio que las instituciones tienen que ser contempladas en un texto de ese alcance. No obstante, el trabajo sobre este tema se ha enfocado de manera distinta a como se ha hecho en otros sectores, pues no se creó un grupo de trabajo específico y se empezó a abordar a finales de 2002, cuando ya se estaban rindiendo los informes de los grupos. No cabe duda de que la especial sensibilidad que suscita esta cuestión, vistas las experiencias anteriores, aconsejó este tratamiento diferenciado.

Las aportaciones que se presentaron a lo largo de los trabajos de la Convención son numerosísimas y se encuentran tanto en los proyectos globales de Constitución emanados de diversas fuentes, como en documentos específicos sobre el sistema institucional pre-

sentados por representantes de determinados Estados o por miembros de la Convención de variada procedencia. Cabe destacar la propuesta presentada por el Reino Unido y España<sup>5</sup>; la franco-alemana<sup>6</sup>; las de los Estados miembros y candidatos de tamaño pequeño (entre las que destacan las del Benelux)<sup>7</sup> y la planteada por la Comisión<sup>8</sup>.

Como es lógico, en las diferentes propuestas subyacía la defensa de los intereses de sus patrocinadores y, asimismo, la defensa de un modelo de integración europea. De manera simplificada, se puede resumir diciendo que un elemento clave de la propuesta hispano-británica era la creación de un Presidente del Consejo Europeo con un mandato de dos años y medio, cuestión que también contemplaba la propuesta franco-alemana en términos similares; en cambio, los Estados pequeños defendían el mantenimiento de la rotación semestral para garantizar la igualdad de trato, orientándose la Comisión en el mismo sentido. Las divergencias alcanzaban también a la presidencia del Consejo, que el Reino Unido y España preferían organizar de forma colectiva, mientras que las demás propuestas se inclinaban por presidencias individuales, preocupándose por proteger la igualdad en su ejercicio. En cuanto a la Comisión, varias propuestas optaban por vincular la elección del Presidente a las elecciones al Parlamento Europeo y, junto a esto, destacaban las divergencias sobre el número de miembros de la Comisión, donde apareció el temor de los Estados pequeños a verse postergados. Por último, cabe señalar la coincidencia en plantear el aumento de competencias del PE, especialmente en su papel de cole-

---

<sup>4</sup> Anexo I a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken; véase la rúbrica denominada «Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea».

<sup>5</sup> Doc. CONV 591/03.

<sup>6</sup> Doc. CONV 489/03.

<sup>7</sup> Docs. 457/02; 732/03; 646/03.

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, COM (2002) 728 final; Proyecto Penélope, disponible en [http://www.europa.ue.int/futurum/documents/offtext/const051202\\_fr.pdf](http://www.europa.ue.int/futurum/documents/offtext/const051202_fr.pdf).

gisador, y también en la conveniencia de crear el puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

## 6. Las instituciones de la UE en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

El Proyecto se ocupa de las instituciones de la Unión en el Título IV de la Parte I (artículos 18 a 31)<sup>9</sup>. Como es sabido, la presentación de esta parte del Proyecto fue precedida por una iniciativa unilateral del Presidente de la Convención quien, el 21 de abril de 2003, presentó simultáneamente a la prensa y al Praesidium un texto conteniendo sus propias propuestas institucionales y que suscitó vivas reacciones en contra, en particular por la previsión de poner al frente del Consejo Europeo a un Presidente elegido por dos años y medio y asistido por un directorio de siete miembros, incluyendo un Vicepresidente que sería quien presidiría el Consejo de Asuntos Generales; el documento contemplaba también una Comisión compuesta por un máximo de 13 miembros, a los que podrían unirse 12 consejeros sin estatuto de comisarios y la creación de un Congreso de los Pueblos de Europa. Este documento cosechó la oposición de la Comisión, sectores del PE, Estados pequeños y diversos miembros de la Convención, lo que se concretó en la presentación de más de 600 enmiendas; como resultado, el texto fue objeto de revisión por el Praesidium, dando lugar a la versión del Título IV de la Parte I que se dio a conocer el 23 de abril<sup>10</sup>; con posterioridad, el 24 de mayo se hizo público un texto revisado de la Parte I, pero los artículos del Título IV permanecieron

intocados<sup>11</sup>, y el 2 de junio apareció una nueva versión que ya introducía cambios<sup>12</sup>; seguidamente, la consideración de las numerosas enmiendas presentadas junto con las consultas mantenidas con los grupos representados en la Convención fueron dando lugar a sucesivos textos con modificaciones<sup>13</sup>, hasta llegar al texto final presentado en Tesalónica.

Para nuestro análisis utilizaremos exclusivamente el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa tal como se presentó el 20 de junio de 2003<sup>14</sup> y nos centraremos en las cuestiones que inciden de manera más significativa en el diseño institucional.

### El Consejo Europeo y su Presidencia

Por lo que se refiere al Consejo Europeo, el Proyecto lo convierte en institución de la Unión, incluyéndolo en el marco institucional único, mientras que hasta el presente es un órgano de la Unión que no forma parte del marco institucional (artículo 18). En su composición, junto a los Jefes de Estado o de Gobierno y el Presidente de la Comisión, destaca la creación del cargo de Presidente del Consejo Europeo, que será elegido por éste por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez (artículo 21.1). En cuanto a las características que debe reunir la persona que ocupe este cargo, el Proyecto sólo precisa que no podrá ejercer un mandato nacional (artículo 21.3). Sus funciones se orientan tanto hacia el interior del Consejo Europeo, en cuanto que se ocupará de presidir y dinamizar sus trabajos, prepararlos, velar por su continuidad y facilitar el consenso, como hacia el exterior, en el

<sup>9</sup> Complementariamente, los artículos 227 a 294 de la Parte III recogen las normas generales de organización y funcionamiento de las instituciones.

<sup>10</sup> Doc. CONV 691/03.

<sup>11</sup> Doc. CONV 724/03.

<sup>12</sup> Doc. CONV 770/03.

<sup>13</sup> Docs. 797/03, 811/03 y 797/1/03 REV 1.

<sup>14</sup> Doc. CONV 820/03.

sentido de que asumirá, en el rango que le es propio, la representación de la Unión en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (artículo 21.2). De esta forma, dentro del Consejo Europeo su Presidente será un *Chairman* sin potestades ejecutivas, pero hacia el exterior será la cara visible de la Unión.

Con carácter general, las competencias del Consejo Europeo estriban en dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales (artículo 20.1). Al hacer este enunciado, el Proyecto sigue lo previsto en el actual artículo 4 Tratado de la Unión Europea; no obstante, el Consejo Europeo recibe una proyección importante en la configuración del sistema institucional por cuanto será quien proponga al PE el Presidente de la Comisión, quien nombre, con la aprobación de éste, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y quien decida las formaciones del Consejo de Ministros distintas a las del Legislativo y de Asuntos Generales y del de Asuntos Exteriores, así como las reglas de rotación en la presidencia de una formación del Consejo que no sea el de Asuntos Generales ni el de Asuntos Exteriores. En cambio, el Proyecto precisa que el Consejo Europeo no ejercerá ninguna función legislativa (artículo 20.1).

La regla general (artículo 20.4) es que el Consejo Europeo se pronuncie por consenso; sin embargo, el Proyecto contempla que en determinadas ocasiones decida por mayoría cualificada y en estos casos las reglas serán las mismas que las establecidas para el Consejo de Ministros (artículo 24). En las votaciones que se realicen al efecto, no podrán participar ni el Presidente del Consejo Europeo ni el Presidente de la Comisión (artículo 24.5).

### **El Consejo: formaciones, presidencias y procedimiento de toma de decisiones**

El Proyecto rebautiza a esta institución como «Consejo de Ministros», volviendo así a la denominación

utilizada antes del Tratado de Maastricht. Ejercerá juntamente con el PE la función legislativa, la función presupuestaria, así como funciones de formulación de políticas y de coordinación y estará compuesto por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro, quien será el único facultado para comprometer a su Estado (artículo 22.1 y 2). Sin embargo, cuando el Consejo actúe en su función legislativa, la representación de cada Estado correrá a cargo de uno o dos representantes más de rango ministerial cuyas competencias se correspondan con los asuntos a tratar en el orden del día (artículo 23.1), si bien el voto sigue siendo único.

En cuanto a las formaciones del Consejo, el artículo 23 prevé expresamente dos: el Consejo Legislativo y de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores; paralelamente, remite a una decisión europea adoptada por el Consejo Europeo para establecer las demás formaciones (artículo 23.3). En la primera de las formaciones citadas, el Consejo tendrá una función transversal consistente en velar por la coherencia de los trabajos del Consejo de Ministros en su conjunto. Por otra parte, esta formación tendrá dos dimensiones, según que actúe en su función de Consejo de Asuntos Generales, en la cual preparará las reuniones del Consejo Europeo y supervisará las actuaciones consecutivas a éstas, o en su función legislativa, en la que ,juntamente con el PE, adoptará leyes europeas y leyes marco europeas (artículo 23.1). En la formación de Consejo de Asuntos Exteriores, esta institución elaborará las políticas exteriores de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de su actuación (artículo 23.2).

Al mismo tiempo, el Proyecto se ocupa de las presidencias del Consejo, estableciendo expresamente que el de Asuntos Exteriores estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, mientras

que respecto a las demás se dispone que será desempeñada por representantes de los Estados miembros por rotación en condiciones de igualdad, durante períodos de al menos un año; las reglas de rotación serán establecidas por el Consejo Europeo a través de una decisión europea, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros.

En cuanto al sistema de adopción de decisiones, tras proclamar la mayoría cualificada como regla general, el Proyecto consagra el procedimiento de doble mayoría y acaba con el sistema vigente de ponderación de votos, determinando que la mayoría cualificada se definirá como una mayoría de Estados miembros que represente al menos los 3/5 de la población de la Unión (artículo 24.1); cuando el Consejo no actúe a partir de una propuesta de la Comisión o cuando no actúe por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores, la mayoría cualificada consistirá en 2/3 de los Estados miembros que representen al menos las 3/5 partes de la población de la Unión (artículo 24.2). Esta nueva regulación supone un cambio importante que tiene consecuencias negativas para algunos Estados, como más adelante pondremos de manifiesto. Para atenuar las consecuencias, el Proyecto difiere su aplicación al 1 de noviembre de 2009 (artículo 24.3). En coherencia con este aplazamiento, un *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* anexo al Proyecto de Tratado consagra en su artículo 2 la misma ponderación de votos hasta el 1 de noviembre de 2009 ya establecida en el Acta de Adhesión de 16 de abril de 2003, precisando que para adhesiones posteriores el umbral de la mayoría cualificada se calculará de manera que el expresado en votos no supere el que resulta del cuadro que figura en la *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* adoptada en Niza. Además,

el Proyecto de Tratado lleva incorporada también una *Declaración aneja al 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* que contiene la posición común que sobre estas cuestiones adoptarán los Estados miembros de la Unión en las conferencias de adhesión de Rumanía y Bulgaria y que estipula que, hasta el 1 de noviembre de 2009, la ponderación de los votos de esos Estados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros será de 14 y 10 respectivamente y que al producirse cada adhesión, el Consejo de Ministros decidirá el umbral para la mayoría cualificada.

#### **La Comisión: composición, presidencia y procedimiento de nombramiento**

El Proyecto explicita con más detalle que hasta el presente las competencias de la Comisión (artículo 25.1). En cuanto a su composición, el texto recoge una fórmula de compromiso para evitar los recelos de aquellos Estados que tenían quedarse sin representación en esta institución. En este sentido, opta por una Comisión limitada, compuesta por el Presidente, el Vicepresidente (que será el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión) y otros 13 Comisarios europeos, pero a la vez se prevé la existencia de Comisarios sin derecho a voto, que procederán de todos los demás Estados miembros. Parte importante de esta fórmula estriba en que la selección de los Comisarios europeos se hará mediante un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> El sistema se establecerá mediante una decisión europea adoptada por el Consejo Europeo conforme a los principios siguientes: a) Se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad por lo que se refiere a la determinación de la secuencia y tiempo en funciones de sus nacionales como miembros del Colegio; en

El procedimiento de nombramiento es el siguiente: teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al PE, y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al PE, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión; el Parlamento elegirá al candidato por mayoría de sus miembros y a continuación cada Estado miembro con opción según el sistema de rotación presentará una terna de candidatos —con representación de ambos sexos— que considere idóneos para desempeñar el cargo de Comisario europeo y de entre ellos el Presidente electo designará los 13 Comisarios europeos eligiendo a una persona de cada terna, en razón de su competencia, compromiso europeo y plenas garantías de independencia; el Presidente nombrará también a los Comisarios sin derecho a voto siguiendo los mismos criterios y, por último, el Presidente y todos ellos —incluido el futuro Ministro de Asuntos Exteriores de las Unión— se someterán colectivamente al voto de aprobación del PE (artículo 26.1 y 2). La relación de confianza con el PE se prolonga en que la Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante él, quien podrá adoptar moción de censura (artículo 26.5).

Como ya se ha apuntado, la Comisión se completa con el Ministro de Asuntos Exteriores, que será uno de los Vicepresidentes, si bien su nombramiento y su estatuto, según veremos, es distinto al de los demás miembros del Colegio.

El Proyecto reitera los poderes del Presidente tal como han venido concretándose desde el Tratado de Ámsterdam. Así, señala que definirá las orientaciones de la Co-

misión, determinará su organización interna y nombrará Vicepresidentes; añade que todo Comisario europeo, o Comisario, presentará su dimisión si se lo pide el Presidente (artículo 26.3), desapareciendo la exigencia establecida en el Tratado de Niza según la cual la solicitud del Presidente debe ser aprobada por el Colegio.

### **El Parlamento Europeo: composición y competencias**

Esta institución mantiene su línea ascendente en la atribución de competencias. El Proyecto afirma que el PE ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria, así como funciones de control político y consultivas y le atribuye la facultad de elegir al presidente de la Comisión (artículo 19.1). El papel de colegislador se confirma en otros apartados del Proyecto en los que se consagra el procedimiento legislativo (codecisión) como el procedimiento ordinario para la adopción de las leyes y las leyes de bases europeas.

El Proyecto fija el número de sus miembros en un máximo de 736, ampliando de nuevo el establecido en Niza y garantiza la representación de los ciudadanos europeos de manera decrecientemente proporcional, con un umbral mínimo de 4 miembros del Parlamento por Estado miembro (artículo 19.2). 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* recoge en su artículo 1 la atribución de escaños a cada Estado durante la legislatura 2004-2009, con el mismo contenido que el incluido en el Acta de Adhesión de 16 de abril de 2003. Una *Declaración aneja al Protocolo* se refiere a la adhesión de Rumanía y Bulgaria, señalando que si ésta se produce antes de la decisión del Consejo Europeo para las elecciones de 2009, el número de sus representantes en el PE se calculará respectivamente a

---

consecuencia, la diferencia entre el número total de mandatos detentado por nacionales de dos Estados miembros cualesquiera nunca podrá ser de más de uno; b) sin perjuicio de lo anterior, la composición de todo Colegio sucesivo deberá reflejar de manera adecuada las dimensiones demográficas y geográficas de los Estados miembros de la Unión en su conjunto (artículo 25.3).

partir de las cifras de 33 y 17, corregidas con arreglo a la misma fórmula utilizada para calcular el número de representantes de los Estados miembros, si bien apunta que el Tratado de Adhesión podrá establecer que el número de miembros del PE pueda ser transitoriamente superior a 736 durante el resto de la legislatura 2004-2009. Esto supone igualmente proyectar la solución ya establecida en el Acta de Adhesión de abril de 2003, pero teniendo en cuenta el aumento global de cuatro escaños efectuado por el Proyecto.

### **El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión**

Como ya se ha señalado, el Proyecto contempla la creación de este puesto, atribuyéndole la conducción de la PESC; en particular, el Ministro contribuirá con sus propuestas a la formulación de la PESC y ejecutará dicha política como mandatario del Consejo y hará lo mismo respecto a la política de seguridad y defensa común. Su nombramiento corresponde al Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión. El Ministro de Asuntos Exteriores será uno de los Vicepresidentes de la Comisión, encargándose dentro de ella de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión, precisando el Proyecto que estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión sólo en lo que respecta al ejercicio de estas responsabilidades (artículo 27). Por otra parte, el Ministro presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores (artículo 23.2).

### **Valoración de las reformas contenidas en el Proyecto de Tratado por el que se instituye la Constitución**

Si hubiera que elegir sólo uno de los múltiples aspectos que el Proyecto ofrece en relación con las insti-

tuciones, no cabe duda de que es el referente a la modificación del sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada. De todas, ésta es la cuestión en la que se plantea con mayor agudeza la necesidad de combinar adecuadamente legitimidad y eficacia. Ciertamente, la fórmula establecida en Niza mejora el primero de estos objetivos pero añade complejidad en el proceso de toma de decisiones; en cambio, desde la óptica de la eficacia, el nuevo sistema previsto en el Proyecto resulta más operativo. El problema estriba en que altera los difíciles equilibrios de poder tan costosamente logrados en Niza.

A tenor de lo previsto en el Proyecto, la novedad consiste en suprimir la ponderación de votos para hacerla directamente en base a la población, convirtiendo a la red demográfica en parte integrante de la mayoría cualificada en todos los casos, no de manera facultativa como prevé el Tratado de Niza. Es evidente que esto perjudica a los Estados que —como España— no tienen un gran volumen de población pero hasta ahora ocupan los puestos próximos a los Estados grandes, porque desaparece la protección que les da la atribución de un número elevado de votos en el presente sistema de ponderación, privándoles de muchas posibilidades de articular coaliciones ganadoras o minorías de bloqueo. A esto hay que añadir que en las previsiones del Proyecto la red demográfica resulta rebajada del 62 al 60 por 100, lo que aumenta las dificultades para países como el nuestro. En la práctica, la propuesta supone una reponderación radical del voto, al identificar el peso de cada Estado con su población, con la única corrección de la paridad de voto. Partiendo de estos elementos, la resistencia española a aceptar esta parte del Proyecto es comprensible porque es utópico pretender que un Estado miembro no valore los cambios desde la óptica de su cuota de poder.

Con carácter general, el resultado final de la reforma institucional en el Proyecto aparece con muchas aris-



tas limadas, en comparación con el enfoque inicial que se conoció a finales de abril del presente año, influido por la iniciativa de Giscard d'Estaing y, por tanto, bastante escorado hacia la intergubernamentalidad como consecuencia de la presencia de un Consejo Europeo potenciado y con una presidencia fuerte y estable, frente a una Comisión desdibujada y sometida a las asechanzas de la creación de nuevas figuras que escapaban a su control. En cambio, los retoques introducidos, inspirados por la búsqueda del consenso, han permitido un cierto reequilibrio del mapa institucional. Con todo, hay algún punto oscuro que conviene reseñar. De un lado, surge la incógnita de cómo se va a asumir la irrupción del Consejo Europeo en el marco institucional y, en concreto, qué trascendencia tendrá la dosis de intergubernamentalismo que esto implica, sobre todo en lo que atañe a la Presidencia de la Comisión. De otro, está también por ver si la elección del Presidente de ésta por el PE no va a suponer un grado de politización de esta institución que perjudique a sus tareas emblemáticas de defensa del interés general de la Unión. Por último, hay que señalar que el aumento de los poderes del PE convierte a éste en ganador indudable en el nuevo equilibrio institucional pero este avance no va a ir acompañado de un esfuerzo auténtico por articularlo como una auténtica cámara de representación de la soberanía popular, porque no se avanza ni en el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme ni en el fortalecimiento de los partidos políticos a

escala europea, por lo que el Parlamento seguirá sin suponer un verdadero contrapeso democrático a las instancias de representación estatal.

### **7. Conclusiones: la reforma de las instituciones, un proceso siempre abierto**

El Tratado de Niza y sus desarrollos posteriores han preparado a las instituciones de la Unión Europea para recibir a 12 nuevos Estados miembros sin alterar de manera importante el diseño institucional consagrado en los Tratados. Las reformas que contiene el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa aportan elementos más novedosos de estructuración dentro del modelo singular de gobierno que caracteriza a la Unión. Si el Proyecto alcanza en el futuro el rango de Tratado, la vida del de Niza será efímera. No obstante, la última palabra le corresponde a la Conferencia Intergubernamental que comenzará el próximo otoño y no hay que descartar que de ella salgan nuevos cambios o adaptaciones. Sea cual sea el resultado último de todos estos esfuerzos, lo que sí se puede afirmar es que no serán los definitivos, pues la decisión del Consejo Europeo de Tesalónica de acoger en el futuro a los Estados de los Balcanes Occidentales<sup>16</sup> obligará a reabrir las cuestiones institucionales, ya sea para continuar con los retoques, ya para modificar en profundidad un modelo cuya capacidad de estimamiento está demostrada pero no es infinita.

---

<sup>16</sup> Vid. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, apartado V.

## Referencias bibliográficas:

- [1] ALEMANIA Y FRANCIA (2003): *Contribución franco-alemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión*: doc. CONV 489/03.
- [2] ATTALIDES, M. *et al.*: *Reformar las Instituciones: principios y premisas*, doc. CONV 646/03.
- [3] BÉLGICA, LUXEMBURGO y PAÍSES BAJOS (2002): *Mémorandum del Benelux: Un marco institucional equilibrado para una Unión ampliada más eficiente y transparente*, doc. CONV 457/02.
- [4] BÉLGICA, LUXEMBURGO y PAÍSES BAJOS (2003): *Las Instituciones de la Unión*, doc. 732/03.
- [5] CLOOS, J. (2001): «Nice: une étape obligée», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, páginas 5 y siguientes.
- [6] COMISIÓN EUROPEA (1999): *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito. Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales*, 10 de noviembre. [COM (99) 592].
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2000): *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, dictamen de 26 de enero. [COM (2000) 34].
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2002): *Comunicación sobre la arquitectura institucional*, COM (2002) 728 final
- [9] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002): Decisión de 22 de julio por la que se aprueba la nueva versión del Reglamento Interno del Consejo, *DOCE* L230, de 28 de agosto.
- [10] CONSEJO EUROPEO (2001): *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Anexo I a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken*, diciembre. Rúbrica «Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea».
- [11] CONSEJO EUROPEO (2003): *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio.
- [12] CONVENCION EUROPEA (2002-2003): sus documentos están disponibles en su página web <http://european-convention.eu.int>
- [13] CONVENCION EUROPEA (2003): *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, presentado al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio, doc. 820/03.
- [14] CONVENCION EUROPEA (2003): *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, presentado al Presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de 2003, doc. 850/03, disponible en <http://european-convention.eu.int/DraftTreaty.asp?lang=ES>.
- [15] GUTIÉRREZ ESPADA (2001): «Una reforma “difícil pero productiva”: la revisión institucional en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, páginas 27 y siguientes.
- [16] NUFFEL, P. VAN, (2001): «Le Traité de Nice. Un commentaire», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, páginas 329 y siguientes.
- [17] PALACIO, A. y HAIN, P.: *Las Instituciones de la Unión*, doc. CONV 591/03.
- [18] PETITE, M. (2000): «Nice, traité existentiel, non essentiel», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, páginas 887 y siguientes.
- [19] PROYECTO PENÉLOPE, disponible en: [http://www.europa.ue.int/futurum/documents/offtext/const051202\\_fr.pdf](http://www.europa.ue.int/futurum/documents/offtext/const051202_fr.pdf).
- [21] VIGNES, D. (2001): «Nice, une vue apaisée. Réponse à deux questions», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, páginas 81 y siguientes.