

## El Tratado de Niza y el futuro (inmediato) de la Unión Europea

Francisco Javier Matia Portilla  
*Universidad de Valladolid, España*

---

### 1. La génesis de un tratado anunciado.

#### El Tratado de Niza en el conjunto de los tratados europeos

La segunda mitad del siglo XX en Europa viene marcada, de forma indeleble, por las Comunidades Europeas en un primer momento, y por la Unión Europea que hoy, de forma más bien tímida, aglutina aquéllas. De la multitud de tratados referidos a este proceso de integración europea<sup>1</sup> siguen presentando especial interés los de París, Roma y Maastricht<sup>2</sup>. Aquél porque originó la primera Comunidad Europea, del Carbón y del Acero, y porque le dio además un enfoque muy innovador, alejado de las viejas y clásicas organizaciones internacionales<sup>3</sup> (y que, por cierto, va a desaparecer definitivamente<sup>4</sup>). El Tratado de

---

1. Dejamos de lado, pues, los Tratados que han servido para que nuevos Estados se integran en las Comunidades Europeas. Acaso sea conveniente recordar que los Tratados originarios (de 1951 y 1957) fueron suscritos por Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo (estos tres últimos países formaban el Benelux). Con posterioridad se han firmado los Tratado de Bruselas, de 22/01/72, por el que se adhieren Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, pero no Noruega porque el referéndum nacional convocado al efecto es rechazado por un 53 % de los votos emitidos; Tratado de Atenas, de 26/05/79, por el que se integra Grecia; Tratados de Lisboa y Madrid, de 12/06/85, por los que se adhieren Portugal y España; Tratados de 24/06/94, por los que se integran Austria, Finlandia y Suecia, resultando negativo el resultado de un nuevo referéndum celebrado en Noruega.

2. Esto supone que también dejaremos de lado el Convenio de Roma, de 25/03/57, relativo a ciertas instituciones comunes a las Comunidades, el Tratado de Bruselas, de 08/04/65, o de fusión de ejecutivos, por el que se instituye un Consejo y una Comisión únicos de las Comunidades Europeas, los Tratados de Luxemburgo, de 22/04/70, y de Bruselas, de 22/07/75, modificativos de ciertas disposiciones financieras y presupuestarias; y, finalmente, el Tratado de Luxemburgo, de 17/02/86, que aprueba el Acta Única Europea.

3. Tratado firmado en París el 18/04/51. Sobre el papel que el mismo ha desempeñado puede ser útil consultar, con carácter general, Truyol y Serra: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos I: Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*. Tecnos. Madrid, 1999.

la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma en 1957, instauró una Comunidad-marco, no referida a una materia en particular (carbón y acero, energía atómica, etc...)⁵, y a partir de Maastricht ha sido rebautizada como Comunidad Europea⁶, a secas. En fin, el Tratado rubricado en la última ciudad citada, en 1992, ha supuesto la apuesta más ambiciosa de profundizar en el proceso europeo de integración⁷. Se ha dicho, y la aseveración no es exagerada aunque sí incorrecta desde un punto de vista dogmático, que el Tratado de la Unión Europea presenta una dimensión constitucional porque encierra una pretensión fundacional⁸.

Lo cierto es que la negociación del Tratado de Maastricht se produjo en un momento en el que entre los gobiernos reinaba un claro eurooptimismo y en el que la Comisión estaba presidida por Jacques Delors⁹. El impulso de unos y otros dio lugar al primer Tratado europeo en el que se abordaban algunas cuestiones esenciales pero que, hasta entonces, habían sido obviadas. Sin ánimo exhaustivo es oportuno recordar que el Tratado de Maastricht instauraba la Unión Europea, organismo que aunque carece de personalidad jurídica, sirve de órgano impulsor de los quehaceres comunitarios (Pilar primero) y articulaba dos nuevos frentes de cooperación intergubernamental: uno referido a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, Pilar segundo del TUE) y otro sobre

---

4. El Tratado de París, a diferencia de lo que ocurrirá con los adoptados seis años más tarde en Roma, tenía una vigencia prevista de 50 años. Aunque los Gobiernos podían haber optado en Niza por prolongar la vida (¿por qué no *ad infinitum*?) de la CECA, han confirmado su defunción. Buena prueba de ello la encontramos en el Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y el fondo de investigación del carbón y del acero, anejo al TCE en virtud del TN.

5. Es, por supuesto, la Comunidad Económica Europea, cuyo Tratado fue firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

6. El título II del TUE se titula "Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea".

7. La firma de este Tratado tuvo lugar el 7 de febrero de 1992 en Maastricht.

8. Con carácter general, Ricardo Monaco ha defendido la naturaleza constitucional de las organizaciones de Derecho internacional público, en la medida en que encierran una pretensión fundacional ("Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales", en VV.AA., *Mélanges Offerts à C. Rousseau*. Ed. Pedone. París, 1974, pp. 152 ss.). Entre la abundante bibliografía en la que se cuestiona el carácter constitucional del Tratado de Maastricht puede consultarse, entre otros muchos, Franco Mosconi: "Il Trattato di Maastricht: Una Costituzione per l'Europa?". *Il Politico* 1992/1993, pp. 421 ss. El autor de estas líneas expresa una opinión distinta en "¿Hay una Constitución en Europa?", un trabajo en vías de publicación.

9. Recordemos que en el marco del Acta Única Europea se había decidido la futura creación de una moneda común para los Estados miembros de las Comunidades Europeas y que en 1989 se produjo la caída del muro de Berlín. La alusión a Delors no precisa, quizás, de mayor comentario.

Asuntos de Interior y Justicia (AIJ, Pilar tercero del TUE<sup>10</sup>). En el plano comunitario se impulsaba, aunque con distinta fuerza, una unión económica y monetaria (la UEM, que se concretará en la emisión de una moneda común en buena parte de los países comunitarios, el euro) y una unión política (que se plasma en el estatuto del ciudadano de la nación).

Aunque esta sumaria descripción del TUE bastaría, por sí sola, para poner de manifiesto su importancia, concurren otros motivos, menos relevantes quizás en una primera lectura, pero igualmente dignos de mención y que avalan esta misma tesis. En primer lugar, el Tratado consagra expresamente, por vez primera, el deber de la Unión de respetar la identidad nacional de los Estados miembros que la conforman, lo que puede servir para comprender mejor la naturaleza internacional del proceso *integrativo* europeo y su carácter limitado<sup>11</sup>. Por otro lado, en segundo lugar, el Tratado recoge (lo que supone, de un lado, legitimar, y, de otro, dotar del máximo rango normativo) la tesis, mantenida con anterioridad por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de que la Unión respeta los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario<sup>12</sup>. Finalmente, el Tratado pretende también favorecer el respeto del principio democrático en los asuntos europeos, lo que se traduce, por ejemplo, en las declaraciones XIII y XIV anejas al TUE en las que se establece la conveniencia de fomentar una mayor implicación de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos<sup>13</sup>.

A la vista de las consideraciones realizadas hasta el momento, es claro que los redactores del Tratado de Maastricht optaron por realizar una seria profundización en el proceso europeo de integración, tanto desde un punto de vista material como institucional. Pero los ojos estaban ya puestos en otro problema al que la Unión iba a tener que enfrentarse en muy breve plazo: la ampliación de la Unión (especialmente significativa respecto de los países europeos del este), que hacía inexcusable una seria reforma de las Instituciones europeas, cuyo

---

10. El Tratado de Amsterdam ha comunitarizado, en buena medida, este tercer pilar.

11. Sobre estas cuestiones, puede consultarse el estudio del autor de estas líneas citado en la nota 8.

12. Sobre la protección de los derechos fundamentales vid., por todos, Angel Chueca Sancho, *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Bosch. Barcelona, 1999.

13. Ya sea de forma aislada (Declaración XIII aneja al TUE), ya sea a través de una actuación colegiada (Declaración XIV), en los asuntos europeos. Sobre esta materia puede encontrarse detallada información en Francisco Javier Matia Portilla, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999.

esquema orgánico era quizás válido para una Unión de quince Estados pero no resultaba operativo para una organización internacional compuesta por una treintena de Estados. De ahí que tras la aprobación del Tratado de Maastricht se abriera una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG), que iba a alumbrar, cuatro años más tarde, el Tratado de Amsterdam<sup>14</sup>.

Es verdad, como se ha dicho en ocasiones, que este Tratado no resolvió los problemas que justificaron su negociación. No preparó, como se esperaba, las Instituciones europeas para la ampliación<sup>15</sup>. Pese a todo, es oportuno recordar que con el mismo se lograron algunos avances significativos, como son, por ejemplo, la generalización del procedimiento de codecisión, que ha convertido de hecho al Parlamento Europeo en un órgano con un poder legislativo ordinario, junto con el Consejo de Ministros de la UE, o la posibilidad de que la Unión pueda sancionar a los Estados miembros que no respeten los principios de libertad, democracia y Estado de Derecho o los derechos fundamentales. Pero se dejaba pendiente, una vez más, la principal tarea: preparar las instituciones europeas para la ampliación. Y esta ha sido la laguna que pretende colmar el muy reciente Tratado de Niza, firmado el pasado día 26 de febrero.

## 2. La reforma institucional operada por el Tratado de Niza como objeto del presente estudio

Las siguientes líneas se centrarán, precisamente, en el análisis de las novedades institucionales incorporadas por este Tratado, pero es oportuno realizar algunas consideraciones previas, que sirvan para fijar con mayor detalle el objeto del presente estudio y comprender mejor el distinto relieve de las transformaciones operadas por el Tratado de Niza. También será preciso realizar alguna aclaración en relación con la cita de los numerosos Tratados que vamos a manejar.

---

14. Tratado firmado el dos de octubre de 1997. Sobre el Tratado de Amsterdam puede consultarse Marcelino Oreja Aguirre (dir.) y Francisco J. Fonseca Morillo (coord.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. 2 vols. McGraw-Hill. Madrid, 1998.

15. Pese a que este era la labor que le encomendaba el TUE en 1992, como prueba, por ejemplo, el Dictamen de la Comisión para la CIG 96 cuya denominación no deja lugar a dudas: *Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación* (Bruselas, 1996). Quizás por este motivo, el Tratado de Amsterdam fue recibido de forma bastante crítica por los distintos autores. Puede consultarse, por ejemplo, Jean-Marc Favret, "Le Traité d'Amsterdam: una révision a minima de la charte constitutionnelle de l'Union Européenne", en *Cahiers de Droit Europeen* 1997/5-6, pp. 555 ss.

Comencemos por señalar las materias que excluimos del presente estudio, limitado como hemos dicho a la reforma de las Instituciones comunitarias. Podría pensarse que éste es el único contenido del Tratado de Niza, pero tal idea no es correcta. El Tratado de Niza ha afectado también, en efecto, a materias sustanciales<sup>16</sup>. Tales aspectos, aunque son en ocasiones muy interesantes, no van a ser tratados en este trabajo, porque desbordan sus pretensiones. Pese a todo, resulta obligado dejar constancia expresa de que, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza, el Consejo de Ministros puede constatar la existencia de un riesgo claro de violación por parte de un Estado miembro de principios tales como los de libertad o de democracia, los derechos fundamentales y el Estado de Derecho<sup>17</sup>; que se impulsa la creación de la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust)<sup>18</sup>, y que, finalmente, se incorpora un nuevo Título al TCE sobre la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países<sup>19</sup>.

Tampoco se dará cuenta, en segundo lugar, de las modificaciones, institucionales, procedimentales y sustanciales, relacionadas con los Pilares intergubernamentales (PESC y AII), porque se incardinan en una dinámica muy distinta a la relacionada con el Pilar comunitario, cuya explicación detallada exigiría un espacio del que no disponemos<sup>20</sup>. Ni siquiera aludiremos a las novedades institucionales o competenciales de las Instituciones comunitarias que afectan a estas materias<sup>21</sup>.

En tercer y último lugar, y como es sabido, los Tratados comunitarios prevén la existencia de una serie de Instituciones y órganos comunitarios. Aunque la distinción entre ambas categorías no responde a consideraciones dogmáticas, sino políticas, parece que las Instituciones pueden equipararse a lo que en el Derecho constitucional se conoce como *órganos constitucionales*, mientras

---

16. No utilizamos el término en el sentido en el que lo usa el propio Tratado de Niza. Queremos aludir a las materias que afectan a las competencias de la Unión y de las Comunidades, o que versan sobre las relaciones existentes entre las Instituciones comunitarias y los Estados miembros.

17. Nuevo artículo 7.1 TUE, introducido por el artículo 1.1 TN.

18. Artículo 29.2 TUE, que tiene su origen en el artículo 1.7 TN, aunque encuentra también reflejo en otras renovadas disposiciones del TUE.

19. Será el Título XXI del TCE.

20. En efecto, aunque normalmente no se resalta este dato, como merece, los principios y los medios normativos que operan respecto de los pilares segundo y tercero son muy distintos a los que se manejan en el Pilar comunitario.

21. Aunque haya también en esta materia novedades interesantes, como son las recogidas en el renovado artículo 17 y en los 27a a 27 E TUE, incorporados en virtud de los artículos 1.2 y 1.6 TN, respectivamente.

que los órganos integran otros sujetos de la Unión que ejercen funciones (consultivas, técnicas, administrativas...) de relevancia pública.

Pues bien, vamos a centrar nuestro análisis en las reformas operadas en las principales Instituciones comunitarias, las clásicas, dejando de lado las pequeñas variaciones que han sufrido las demás. Pese a ello, puede recordarse, brevemente, que el Tratado de Niza eleva a un miembro nacional de cada Estado miembro la composición del Tribunal de Cuentas, y que todos ellos son nombrados por mayoría cualificada en el seno del Consejo<sup>22</sup>. Por otra parte, se indica que el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones no pueden contar con más de trescientos cincuenta miembros<sup>23</sup>. Aunque en la Declaración de 20 aneja al Tratado de Niza sobre la ampliación de la Comunidad Europea, donde se presenta el reparto del poder en una futura Unión de 27 miembros, se hace un nuevo reparto de puestos tanto del Comité Económico y Social como del Comité de las Regiones entre los países actuales y los nuevos<sup>24</sup>, en todo caso la adopción de la lista de miembros del Tribunal de Cuentas, y de los Comités Económico y social y de las Regiones se realizará por mayoría cualificada del Consejo, como disponen diversos preceptos de los renovados Tratados<sup>25</sup>.

Esta última afirmación, que puede parecer equívoca, merece una explicación, que es muy importante tener presente para comprender, cabalmente, las consideraciones que se realizan a continuación. Los Tratados contienen reformas del articulado de los Acuerdos internacionales que les han precedido, Protocolos y Declaraciones. Las dos primeras categorías aluden a textos que vinculan, en el plano internacional, a los Estados firmantes, y cuyo cumplimiento les es exigible cuando el Tratado entre en vigor<sup>26</sup>. Las Declaraciones, por el

---

22. Artículo 247 TCE, modificado en virtud del artículo 2.36 TN. Por otro lado, se contempla la creación de Salas dentro del Tribunal de Cuentas, previstas en su Reglamento Interno (elaborado por el propio Tribunal pero aprobado, por mayoría cualificada, por el Consejo) para la realización de determinadas categorías de informes o dictámenes (artículo 248 TCE, enriquecido por el artículo 2.37 TN).

23. Artículos 258 y 263 TCE, a tenor de lo dispuesto ahora en los artículos 2.40 y 2.42 TN.

24. Mientras que aquéllos mantienen su representación, se concede ahora 21 miembros a Polonia (como España), 15 a Rumania, 12 a la República Checa, a Hungría y a Bulgaria (equiparando así su poder al de los Países Bajos, Grecia, Bélgica, Portugal, Suecia y Austria), 9 a Eslovaquia y Lituania (como Dinamarca, Finlandia e Irlanda), 7 a Letonia, Eslovenia y Estonia, 6 a Chipre (como Luxemburgo) y 5 a Malta.

25. Artículos 247.3, 259.1 y 263 TCE, tal y como han sido modificados por los artículos 2.36, 2.41 y 2.42 TN, respectivamente.

26. Que tendrá lugar el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad, tal y como reza el artículo 12.2 TN.

---

contrario, se limitan a expresar un deseo, una visión de un problema que no obliga a los Estados miembros. Pese a todo, es evidente que las Declaraciones pueden ser útiles para conocer el peso que, hoy por hoy, se piensa conferir a los países candidatos a formar parte de la Unión Europea.

Es oportuno realizar una segunda advertencia, también encaminada al recto entendimiento de los contenidos del Tratado de Niza, y es que el mismo ha previsto que algunas modificaciones institucionales desplieguen su eficacia en el momento mismo de su entrada en vigor, mientras que otras serán operativas a partir de una fecha (reformas aplazadas a un plazo) o de que concurra una circunstancia, segura (reformas a plazo indeterminado) o hipotética (reformas condicionadas). Tales medidas diferidas se han incluido, por lo general, en el Protocolo anejo a los Tratados sobre la ampliación de la Unión Europea, que deroga el que acompañó, en su día, al TUE<sup>27</sup>. En las siguientes líneas abordaremos el estudio de ambos tipos de reformas institucionales.

A lo largo de este trabajo hemos venido utilizando las abreviaturas que hacen referencia al *contenido* de los Tratados, aludiendo entonces a los Tratados de la Unión Europea (TUE) y de la Comunidad Europea (TCE, aunque en el pasado fuera la Comunidad Económica Europea)<sup>28</sup>. Sin embargo, cuando queramos indicar que tal o cual precepto fue *modificado* por un Tratado utilizaremos la referencia de la firma en la que fue firmado, aludiendo casi siempre a los que fueron negociados en Maastricht, Amsterdam o Niza (TM, TA o TN, respectivamente).

A la vista de las consideraciones realizadas puede concluirse que centraremos nuestra labor en analizar cómo se preven que sean las Instituciones comunitarias después de la ampliación. Solamente después de conocer las aportaciones del Tratado de Niza podremos valorar en qué medida incide dicho Tratado en la profundización del proceso europeo de integración.

---

27. Dicho Protocolo, introducido por el TA, era modesto en sus pretensiones. De un lado, se indicaba que la primera ampliación conllevaría que solamente hubiera un miembro de cada Estado en la Comisión Europea, siempre que para entonces se hubiera modificado la ponderación de los votos en el Consejo y ésta hubiera sido aceptada por todos los Estados, especialmente por aquéllos que pierden su segundo comisario. De otra parte, se contemplaba la apertura de una CIG un año antes de que la Unión contara con más de veinte Estados miembros.

28. En todo caso, es oportuno señalar que aunque en el texto se den cuenta de las modificaciones sufridas por el TCE, el TN ha modificado, en el mismo sentido, los Tratados de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) y de Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCECA), en sus artículos 4 y 3, respectivamente.

### 3. Las reformas institucionales operadas por el Tratado de Niza

#### a) El Consejo Europeo

Con este nombre se alude a la formación que presenta el Consejo de Ministros de la UE cuando al mismo asisten, en vez de personas que ostenten un rango ministerial<sup>29</sup>, Jefes de Estado o de Gobierno. Son bien conocidas las reuniones solemnes ordinarias que se celebran aproximadamente cada seis meses en distintas localidades europeas (que suelen denominarse Cumbres o Consejos Europeos de tal o cual ciudad)<sup>30</sup>, aunque sea posible (y frecuente) mantener otras reuniones extraordinarias, con el objeto de abordar materias concretas<sup>31</sup>.

Pues bien, aunque el Consejo Europeo no figura entre las Instituciones comunitarias, *stricto sensu*, es obvio que, como dice el artículo 4 TUE, “dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales”. Aunque no está claro si estamos ante un órgano distinto del Consejo de Ministros o en presencia del Consejo de Ministros “reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno”<sup>32</sup>, es claro que constituye el principal motor político de la Unión.

---

29. Como es sabido, tal exigencia se recoge en el TM, para posibilitar la presencia en el Consejo de Ministros de la UE de los Ministros de los Länder alemanes, y se proyecta en el actual artículo 203 TCE. Sobre la implicación de los entes políticamente descentralizados en los asuntos europeos puede consultarse Manuel Pérez González, *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP. Vitoria-Gasteiz, 1994 y, especialmente, VV.AA., *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Marcial Pons-Institut d'Estudis Autonòmics. Madrid, 1999 (en concreto, el muy detallado “Informe General”, elaborado por Pablo Pérez Tremps, Miguel Angel Cabellos Espiérrez y Eduard Roig Molés).

30. Los últimos Consejos Europeos ordinarios han sido celebrados en Colonia (3-4/06/1999), Helsinki (10-11/12/1999), Santa Maria da Feida (19-20/06/2000) y Niza (7-9/12/2000). En todo caso, el artículo 4 TUE impone la celebración de estas dos reuniones, aunque sea difícil evaluar qué ocurrirá en el muy improbable supuesto de que no celebraran tales encuentros. Lo mismo cabe decir del supuesto en el que, contraviniendo la letra del precepto citado, el Consejo Europeo no enviara después de cada reunión un informe al Parlamento Europeo o no elaborara un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión, como dispone el Tratado. Sobre la dificultad de enjuiciar ciertos comportamientos de los Gobiernos de los Estados miembros, puede consultarse Trevor Hartley: en *Constitutional problems of the European Union* -Hart Publishing. Oxford y Portland (Oregon), 1999.

31. En fechas recientes se han celebrado los Consejos de Berlín (24-25/03/1999, sobre la Agenda 2000, la situación en Kosovo y en el Oriente Medio y el nombramiento del Presidente de la Comisión), Tampere (15-16/10/1999, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea), Lisboa (23-24/03/2000, con el fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social), y Estocolmo (23-24/03/2001, sobre cuestiones económicas y sociales).

---

De hecho, algún precepto del propio TCE ya le confería, desde el TUE, algún cometido específico, como era decidir el paso a la tercera fase de la UEM<sup>33</sup>. Pues bien, en la misma dirección incide el Tratado de Niza, que le atribuye ahora tareas que antes beneficiaban a los Gobiernos de los Estados Miembros. Especial interés presenta la prevista en el renovado artículo 214 TCE<sup>34</sup>, que consiste en designar a la personalidad que se propone nombrar Presidente de la Comisión. Dejando ahora de lado el proceso de formación de la Comisión, que deberá ser analizado *infra*, interesa hacer notar que, aunque el siguiente párrafo del citado precepto se limita a señalar que el Consejo (a secas) adoptará la lista de los demás miembros de la Comisión con el acuerdo de su Presidente, y posteriormente nombrará a todos ellos, es legítimo pensar que se está pensando siempre en el Consejo Europeo porque, de un lado, esta interpretación hace más coherente el conjunto del precepto y porque, de otro, tal asimilación, relacionada entonces con los Gobiernos de los Estados, se establecía explícitamente en el viejo artículo 214.2 TCE, originado en buena parte por el Tratado de Amsterdam<sup>35</sup>. No deja de ser chocante que, sin embargo, los jueces y los abogados generales del Tribunal de Justicia sigan siendo designados por los gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo<sup>36</sup>.

Aunque presenta también interés que la intervención del Consejo Europeo en la formación de la Comisión se realice ahora a través de la mayoría cualificada, abandonando el común acuerdo previsto en el Tratado de Amsterdam, es oportuno señalar que estamos ante una novedad relativa, porque ya en otras previsiones dicho órgano actuaba por mayoría cualificada<sup>37</sup>, y algunas conocidas y relevantes decisiones se han adoptado en su seno por mayoría<sup>38</sup>.

Por último, la Declaración 22 aneja al Tratado de Niza dispone que, a partir de 2002, una reunión anual del Consejo Europeo, de las dos ordinarias que celebra, tendrá lugar en Bruselas y que, cuando la Unión cuente con 18 miembros, todas ellas se celebrarán en la localidad indicada.

---

32. Como señalan los artículos vid. 121 y 214 TCE.

33. Artículo 121 TCE, cuya redacción proviene del artículo G.25 TM.

34. En virtud del artículo 2.22 TN.

35. Artículo 2.40 TA.

36. A tenor de lo dispuesto en el artículo 223 TCE.

37. Ver, por ejemplo, el artículo 121.3 TCE,

38. Como fue la decisión de acometer una política social a once, así denominada porque al margen quedaba el Reino Unido.

## *b) El Parlamento Europeo*

Las modificaciones operadas por el Tratado de Niza respecto del Parlamento Europeo presentan un alcance limitado. En lo tocante a su eventual ampliación cuantitativa provocada por las futuras ampliaciones de la Unión, el Tratado de Niza eleva su tope máximo a setecientos treinta y dos parlamentarios<sup>39</sup>, superando la referencia a los setecientos miembros fijada en Amsterdam<sup>40</sup>. La clásica autonomía reglamentaria que acompaña a los Parlamentos nacionales, sigue viéndose limitada por el Consejo de Ministros, aunque ahora solamente se precise para la aprobación del Estatuto el respaldo de la mayoría cualificada del Consejo, excepto en lo atinente al régimen fiscal de los parlamentarios y antiguos miembros, materias que siguen reservadas a la unanimidad<sup>41</sup>. También se da mayor alcance ahora a su legitimación activa en el recurso de anulación, porque se le confiere un interés general, como a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros, lejos de la previsión anterior que permitía al Parlamento Europeo, al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas activar dicho recurso sólo para salvaguardar sus prerrogativas<sup>42</sup>.

Por último, ahondando en la referencia realizada por el artículo 191 TCE a los partidos políticos europeos, se permite ahora al Consejo regular, por el procedimiento de codecisión (artículo 251 TCE) el estatuto de los partidos políticos a escala europea y las normas relativas a su financiación<sup>43</sup>. Por otra parte, se señala también que la financiación de los partidos políticos a escala europea no podrá ser utilizada para financiar, directa o indirectamente, a los partidos a escala nacional. Las disposiciones relativas a la financiación de los partidos políticos se aplicarán, sobre una misma base, a todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento Europeo.

En lo que toca a la ampliación de la Unión Europea, el Protocolo que la regula, altera la composición de la Cámara, provocando una generalizada reducción de los escaños atribuidos a cada Estado, excepción hecha de Alemania (99 escaños) y Luxemburgo (6 asientos), y que tendrá efectos prácticos a partir del

---

39. Artículo 2.17 TN, que modifica el artículo 189 TCE in fine.

40. Artículo 2.37 TA.

41. Artículo 2.18 TN que modifica el artículo 190.5 TCE. Aún así, como dispone el citado precepto, es el Parlamento quien establece el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, precisando también de un dictamen previo de la Comisión.

42. Artículo 173 TCE, modificado por el artículo 2.34 TN.

43. La Declaración 11 aneja al TN aclara que el artículo 191 TCE no implica ninguna nueva transferencia de competencias a la Comunidad Europea y que no afecta a la aplicación de las normas constitucionales pertinentes.

inicio de la legislatura 2004-2009<sup>44</sup>. El Protocolo permite asimismo que para la citada legislatura se añadan el número de representantes de los nuevos Estados que se derive de los Tratados de adhesión firmados a más tardar el 1 de enero de 2004. Si con tal cifra no se alcanzará el límite cuantitativo fijado en el texto del Tratado (732 escaños), entonces, los Estados podrán ver aumentada su representación de forma proporcional a través de un Decisión dictada por el Consejo, constituyendo un límite infranqueable la atribución de asientos prevista para la legislatura 1999-2004. Si con posterioridad a que el Consejo adopte dicha Decisión entra en vigor algún nuevo Tratado de adhesión, se acepta que, con carácter temporal, el Parlamento pueda contar con más de los citados escaños con el objeto de asignar una cuota parlamentaria al nuevo Estado miembro<sup>45</sup>.

Por otra parte, la Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea<sup>46</sup> prefigura la composición que presentará, previsiblemente, el Parlamento Europeo cuando se integren efectivamente Polonia, Rumania, República Checa, Hungría, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Malta<sup>47</sup>.

### *c) El Consejo de Ministros*

Solamente dos preceptos de los contenidos en la Sección 2<sup>a</sup> del Capítulo 1 del Título I de la Quinta Parte del Tratado de la Comunidad se han visto afectados. Si la primera modificación presenta algún interés, al designar ahora el Consejo al Secretario General y al Secretario General Adjunto por mayoría cualificada y no por unanimidad<sup>48</sup>, la segunda presenta mayor relevancia si se examina desde otra perspectiva, la que atiende al poder judicial comunitario<sup>49</sup>.

---

44. Bélgica y Portugal pasan de 25 a 22, Dinamarca y Finlandia de 16 a 13, Grecia de 25 a 22, España de 64 a 50, Francia, Italia y Reino Unido de 87 a 72, Irlanda de 15 a 12, Países Bajos de 31 a 25, Austria de 21 a 17 y Suecia de 22 a 18.

45. Más aún, el Protocolo indica que el nuevo Estado debe verse beneficiado por la corrección de los porcentajes de su implicación en el Parlamento, como lo fueron los otros Estados.

46. Declaración 20, aneja al TN.

47. Manteniéndose el número de parlamentarios de los Estados que actualmente forman parte de la Unión, se atribuirían 50 escaños a Polonia (como a España), 33 a Rumania, 20 a la República Checa y a Hungría, 17 a Bulgaria (como a Austria), 13 a Eslovaquia (como a Dinamarca y Finlandia), 12 a Lituania (como a Irlanda), 8 a Letonia, 7 a Eslovenia, 6 a Estonia y Chipre (al igual que a Luxemburgo) y 5 a Malta.

48. Artículo 207.2 TCE, modificado por el artículo 2.20 TN.

49. En efecto, aludimos a la nueva previsión del artículo 210 TCE, debida al artículo 2.21 TN, en la que se indica que el Consejo fijará por mayoría cualificada los sueldos, dietas y pensiones de los miembros y el secretario del Tribunal de Primera Instancia.

De cara a la ampliación se presenta un nuevo sistema de ponderación de voto, que se integrará en el texto de los Tratados a partir del 1 de enero de 2005 y que es especialmente importante para aquellos acuerdos que precisan de la mayoría cualificada. Si el anterior sistema se basaba en que la suma de los votos arrojaba 87 puntos<sup>50</sup>, ahora estamos hablando de 237 puntos así distribuidos: los cuatro grandes pasan de 10 puntos a 29; España pasa de 8 a 27, los Países Bajos pasan de 5 a 13, mientras que Bélgica, Grecia y Portugal, que parten también de 5, computan ahora 12; Austria y Suecia pasan de 4 a 10, Dinamarca, Irlanda y Finlandia pasan de 3 a 7 y, finalmente, Luxemburgo pasa de 2 a 4<sup>51</sup>.

El Protocolo para la ampliación impone, con carácter general, un sistema de doble mayoría para la adopción de los acuerdos cuando provengan de la Comisión (se precisan ciento sesenta y nueve votos que representen la posición favorable de la mayoría de sus miembros). En los demás casos será preciso que apoyen el acuerdo dos tercios de los miembros del Consejo. Si además se precisa que dicho acuerdo se adopte por mayoría cualificada, entonces cualquier miembro podrá solicitar que se compruebe que los Estados que respaldan dicho acuerdo representan, como mínimo, al 62 % de la población total de la Unión, no pudiendo prosperar en caso contrario.

Por otra parte, en el momento de cada nueva adhesión, el umbral de la mayoría cualificada que se calcule no debería, en principio, superar el que resulta del cuadro que figura en la Declaración relativa a la ampliación de la UE aneja al TN. Dicha Declaración diseña una Unión Europea de veintisiete miembros, en el que ya se habrían producido, hipotéticamente, las adhesiones de Polonia, Rumania, República Checa, Hungría, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Malta.

La ponderación que se presenta en ese diseño parte de la ponderación conocida para los Estados que ya forman parte de la Unión, y se atribuye ahora a los nuevos países los siguientes votos ponderados: Polonia, 27 (como España); Rumania, 14; República Checa y Hungría, 12 puntos (al igual que Grecia, Bélgica y Portugal), Bulgaria, 10, como Suecia y Austria; Eslovaquia y Lituania, 7, como Irlanda, Finlandia y Dinamarca; Letonia, Eslovenia, Estonia y Chipre, 4 votos, como Luxemburgo y, finalmente, Malta con dos, que pasa a ser el

---

50. En efecto, con el viejo sistema los cuatro grandes (Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña) contaban con 10 votos, España con 8, Los Países Bajos, Bélgica, Grecia y Portugal, con 5, Austria y Suecia con 4, Dinamarca, Irlanda y Finlandia con 3 y, por último, Luxemburgo con 2.

51. Artículo 3 del Protocolo sobre la ampliación.

---

Estado que cuenta con menor fuerza en el seno del Consejo, desplazando a Luxemburgo.

La suma de los votos ascendería, si se cumple el pronóstico de esta ampliación de la Unión Europea, a un total de 345, y para alcanzar la mayoría sería preciso conseguir el apoyo de 258 que supongan el apoyo de la mayoría de los miembros si la iniciativa proviene de la Comisión. Si no se diera esta última circunstancia, será preciso que dos tercios de los miembros respalden la medida. Si, por fin, el acuerdo debe ser adoptado mediante mayoría cualificada, cualquier miembro podrá solicitar que se compruebe si los Estados que apoyan dicho acuerdo representan, al menos, el 62 % de la población total de la Unión.

En todo caso, la Declaración 21, relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada, dispone que en tanto no se haya producido la integración de todos los Estados contemplados en la Declaración sobre la ampliación, el umbral de la mayoría cualificada evolucionará de forma creciente, con el tope del 73,4 %. Sin embargo, este dato no se comprende bien. Es verdad que el porcentaje utilizado para saber si se ha conseguido la mayoría (ahora a secas) en el Consejo de Ministros tiende al alza<sup>52</sup>. Sin embargo, la Declaración relativa a la ampliación exige que tal índice se vea sensiblemente incrementando, ya que contempla el 74,78 % del apoyo –y no el 73,4 %, como se sostiene en la Declaración siguiente<sup>53</sup>– (258 votos de 345). Para que 91 votos puedan constituir la minoría de bloqueo, como se deduce de la Declaración 21, los votos que serían necesarios para que el acuerdo prosperara serían 254 y no 258, tal y como se deriva de la Declaración 20.

---

52. La regulación actual impone que se consigan 62 votos de los 87 existentes, lo que supone que la medida tiene que contar con el apoyo de un 71,26 %. A partir del 2005 tal porcentaje aumenta, ligeramente, hasta el 71,30 (ya que se precisan 169 votos de los 237 totales).

53. En efecto, la Declaración 22 dispone que en la medida en que todos los Estados candidatos que figuran en la lista incluida en la Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea no se hayan adherido todavía a la Unión cuando entren en vigor las nuevas ponderaciones de votos (1 de enero de 2005), el umbral de la mayoría cualificada evolucionará en función del ritmo de las adhesiones, a partir de un porcentaje inferior al porcentaje actual hasta alcanzar un máximo del 73,4 %. Cuando se hayan adherido todos los Estados candidatos anteriormente mencionados, la minoría de bloqueo, en una Unión de 27, pasará a 91 votos y el umbral de la mayoría cualificada resultante del cuadro que figura en la Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea será previsiblemente adoptado en consecuencia.

#### *d) La Comisión Europea*

En cuanto a la formación de la Comisión Europea, se mantiene el esquema fijado en Maastricht y modificado en Amsterdam, con las únicas novedades, ya anticipadas, de que las funciones que antes se atribuían a los Gobiernos de los Estados miembros se encargan ahora al Consejo Europeo –en su formación, por tanto, de Jefes de Estado o de Gobierno–, y a través de la mayoría cualificada frente al viejo común acuerdo<sup>54</sup>. Puede ser útil, pese a todo, recordar los perfiles de dicho procedimiento: a) el Consejo Europeo designa por mayoría cualificada a la persona que se propone nombrar Presidente de la Comisión; b) El Parlamento Europeo aprueba dicha designación; c) el Consejo adopta por mayoría cualificada la lista de los demás futuros integrantes de la Comisión, de acuerdo con el Presidente designado; d) el Presidente designado y los demás miembros se someten colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo; e) Si el Parlamento respalda a la Comisión, el Consejo nombrará por mayoría cualificada al Presidente y a los demás miembros de la Comisión. Lógicamente, la decisión de nombrar a un nuevo miembro de la Comisión distinto del Presidente, provocada por la dimisión, cese o fallecimiento del anterior, se adopta por el Consejo Europeo y a través de una mayoría cualificada<sup>55</sup>. Sin embargo, la decisión de que tal sustitución no se produzca se reserva a la unanimidad.

El proceso descrito de formación de la Comisión permite entender los serios problemas funcionales que presenta esta Institución comunitaria. El órgano decisorio es el Consejo Europeo, pero su opción debe recibir también el respaldo del Parlamento Europeo. Por otro lado, su composición no depende, como ocurre en los Gobiernos estatales, de la voluntad de su Presidente, sino que también es objeto de negociación política entre los Estados miembros, ventilada en el Consejo Europeo. Como es sabido, este esquema ya ha provocado la precipitada caída de la Comisión Santer.

Es posible que el artículo 2.23 TN pretenda paliar alguno de estos problemas, aportando un artículo 217 TCE de nueva planta, en el que se pretende potenciar la posición del Presidente de la Comisión respecto de los Comisarios. El primer apartado del nuevo artículo 217 TCE señala que la Comisión ejercerá sus funciones bajo la orientación política de su Presidente<sup>56</sup>, que decidirá su

---

54. Artículo 214 TCE, modificado por el artículo 2.22 TN.

55. Artículo 215 TCE, en la redacción proveniente del artículo 2.23 TN.

56. Esta referencia ya se contenía con anterioridad en el artículo 219 TCE que debía su existencia al artículo 2.41 TA.

organización interna para garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su acción<sup>57</sup>. Por si hubiera alguna duda sobre el alcance de los poderes organizativos del Presidente de la Comisión, el segundo apartado del citado precepto aclara que sus miembros ejercerán las funciones que aquél les atribuya y bajo su autoridad. No obstante, los siguientes apartados marcan también los límites que separan todavía hoy al Presidente de la Comisión del Presidente de los Gobiernos de nuestro entorno; y es que tanto para el nombramiento de los Vicepresidentes como para pedir la dimisión de uno de los Comisarios debe contar con la aprobación del Colegio que forman todos los miembros de la Comisión.

Por otro lado, el artículo 4 del Protocolo sobre la ampliación de Unión Europea dispone que a partir del 1 de enero de 2005, y con efecto a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior a esta fecha, solamente se integrará en ella un nacional por Estado miembro<sup>58</sup>. Sin embargo, todo Estado que se adhiera a la Unión tendrá derecho, en el momento de su adhesión, a un nacional como miembro de la Comisión. Cuando la Unión cuente con 27 miembros, se modificará el artículo 213 TCE, en el sentido de afirmar que el número de miembros de la Comisión será inferior al de los Estados (el Consejo fijará por unanimidad su número). Entonces los miembros de la Comisión serán elegidos por una rotación igualitaria<sup>59</sup> cuyas modalidades adoptará el Consejo<sup>60</sup>.

### e) El Tribunal de Justicia (hacia la emergencia de un poder judicial europeo)

Entramos ya en el análisis de una Institución que ha sido reformulada en profundidad: el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>61</sup> o, hablando con mayor propiedad, el poder judicial comunitario. En efecto, las principales modificaciones no se dirigen tanto a regular el Tribunal de Justicia *stricto sensu*, sino que fortalece el papel desempeñado por el Tribunal de Primera Instancia (TPI) y prevé la creación de salas jurisdiccionales para el ejercicio de de-

---

57. Se da así mayor realce a la idea que considera que el presidente de la Comisión debería gozar de amplia libertad para conferir funciones dentro del colegio, así como en cualquier reorganización de dichas funciones durante un mandato de la Comisión, prevista en la Declaración 32 aneja al Tratado de Amsterdam.

58. Aunque el Consejo pueda modificar por unanimidad el número de sus miembros.

59. En la deberán ser tomadas en consideración que el Colegio refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión.

60. También por unanimidad.

61. Denominado a partir de ahora Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

terminadas competencias en su seno. Pero tal reforma del Poder Judicial se caracteriza también porque se ha sacado del propio Tratado, y se remiten ahora muchas cuestiones concretas al Estatuto del Tribunal de Justicia<sup>62</sup>.

Por lo que afecta al Tribunal de Justicia *stricto sensu*, el Tratado de Niza fija su composición en un miembro por Estado miembro<sup>63</sup>. Si hasta el momento actuaba generalmente de forma plenaria, el Tratado de Niza impone como regla general su actuación a través de Salas o de una Gran Sala, de conformidad con lo dispuesto en el citado Estatuto (que asimismo podrá contemplar su actuación plenaria). En el mismo se afirma, en efecto, que el Tribunal actuará en Salas de tres o cinco Jueces (siendo precisa entonces la asistencia mínima de tres jueces), en Gran Sala (de 11 jueces, de los que resulta inexcusable la presencia de nueve) y en Pleno (es decir, de los 15 jueces, de los que se precisa la asistencia de 11). En principio, el Tribunal actuará en Gran Sala cuando lo solicite un Estado miembro o cuando una Institución de las Comunidades sea parte en el proceso. Aunque el Pleno asume una serie de competencias tasadas<sup>64</sup>, el Tribunal de Justicia podrá asimismo asignarle cualquier asunto, cuando estime que reviste una importancia excepcional<sup>65</sup>.

El Estatuto del Tribunal de Justicia se contiene en un protocolo anejo al Tratado, que solamente podrá ser modificado por unanimidad del Consejo<sup>66</sup>. En todo caso se excepciona de dicho procedimiento la reforma del Título I del Estatuto<sup>67</sup>. El Estatuto también fijará las competencias de los abogados generales<sup>68</sup>, regulará la renovación parcial de jueces y abogados generales<sup>69</sup> y concretará el número de jueces que integran el Tribunal de Primera Instancia<sup>70</sup>.

---

62. El Estatuto del Tribunal de Justicia se diferencia del Reglamento de Procedimiento que establece tanto el Tribunal de Justicia *stricto sensu* y el Tribunal de Primera Instancia, pero éste debe hacerlo de acuerdo con aquél y en ambos casos la aprobación corresponde al Consejo por mayoría cualificada (artículos 223 TCE y 224 TCE, a tenor de lo indicado en los apartados 29 y 30 del artículo 2 TN). De hecho, el Estatuto del Tribunal de Justicia se ha aprobado como protocolo anejo a los Tratados UE, CE, y CEEA.

63. Artículo 2.27 TN que modifica el artículo 221 TCE.

64. Actuará cuando se someta ante el Tribunal de Justicia un asunto en aplicación de los artículos 195, apartado segundo; 213, apartado segundo; 216, 247, apartado séptimo TCE o sus equivalentes en el TCEEA.

65. Artículos 16 y 17 del citado Protocolo.

66. Si es a propuesta de la Comisión, con previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia, si es a petición de ésta última, haciendo lo propio con las otras dos Instituciones.

67. Artículo 245 TCE, incorporado por el artículo 2.35 TN. La vieja versión del artículo 245 TCE solamente preveía la reforma del Título III del Estatuto.

68. Artículo 222 TCE, modificado por el artículo 2.28 TN.

69. Artículo 223.2 TCE, según lo dispuesto en el artículo 2.29 TN.

70. Artículo 224, ex artículo 2.30 TN.

Precisamente, el Tratado de Niza ha servido para reforzar, muy significativamente, la posición del Tribunal de Primera Instancia. El artículo 2.31 le atribuye una serie de competencias en primera instancia<sup>71</sup>, pero tal lista puede ser aumentada por el citado Estatuto del Tribunal de Justicia.

En todo caso, ésta última norma<sup>72</sup> prevé dos vías que permiten al Tribunal de Justicia *stricto sensu* revisar la actuación del Tribunal de Primera Instancia. La primera es el recurso de casación contemplado en los artículos 56 y ss. del Protocolo. A través del mismo, las partes, los Estados miembros, las Instituciones y los coadyuvantes<sup>73</sup> solamente pueden invocar cuestiones de Derecho<sup>74</sup>. En todo caso, la interposición del recurso no tendrá efecto suspensivo sobre la resolución recurrida<sup>75</sup>, y si el Tribunal de Justicia estima el recurso anulará la resolución dictada por el TPI y resolverá el asunto él mismo o lo devolverá al TPI para que lo haga él.

El segundo recurso previsto ahora es el de *reexamen*, que podría activar el primer Abogado General. En efecto, éste puede proponer al Tribunal de Justicia que examine nuevamente una resolución del TPI cuando considere que ésta cuestiona gravemente la unidad o la coherencia del Derecho comunitario<sup>76</sup>. La Declaración 13 aneja al TN, sobre los apartados 2 y 3 del artículo 225 TCE, recoge la conveniencia de que Estatuto se ocupe de algunos extremos relacionados con el procedimiento de *reexamen*, como son el papel de las partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia o los efectos de la interposición del recurso sobre el carácter, ejecutivo o no, de la resolución del TPI, y determine los efectos de la decisión que adopte el Tribunal de Justicia<sup>77</sup>. Asimismo deberá señalar dicha norma en qué materias será competente el TPI para resolver las cuestiones prejudiciales del artículo 234 TCE<sup>78</sup>.

71. Son las previstas en los artículos 230, 232, 235, 236 y 238, ex artículo 225 TCE tal y como ha sido modificado por el artículo 2.31 TN, aunque es preciso recordar que la Declaración 12 aneja al TN invita tanto al Tribunal de Justicia como a la Comisión a realizar un estudio global sobre el reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, en particular en materia de recursos directos, y a realizar las oportunas propuestas.

72. Que, es bueno recordarlo, posee la misma fuerza que el Tratado.

73. Estos últimos solamente en el caso de que se vean directamente afectados por la resolución recurrida (artículo 56 PTJ).

74. Son los motivos de incompetencia, de irregularidades procedimentales que han provocado una lesión en los intereses de recurrente o en la violación del Derecho comunitario por parte del TPI (artículo 58 PTJ).

75. Salvo si se cuestiona la anulación de un reglamento comunitario, ex artículo 60 TCE.

76. Vid el artículo 62 del PTJ.

77. En todo caso, la Declaración 14 prevé la conveniencia de que el Consejo evalúe como opera el recurso de *reexamen* tres años después de la entrada en vigor del TN.

Pero, así como el TPI actúa como primera instancia, también puede hacerlo en ocasiones como órgano encargado de revisar los recursos interpuestos frente a las resoluciones adoptadas por las salas jurisdiccionales que se creen en el futuro. En tales casos, solamente podrá actuar el Tribunal de Justicia de la UE *stricto sensu* cuando se cuestione seriamente la unidad o la coherencia del Derecho comunitario.

Por último, y como ya se ha adelantado, el poder judicial comunitario se completa con la aparición de salas jurisdiccionales encargadas de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. La instauración de dichas salas será adoptada por un acuerdo unánime del Consejo reflejado en una decisión<sup>79</sup>. Dicha decisión determinará las normas relacionadas con su composición y funciones, y contra sus resoluciones podrá interponerse ante el Tribunal de Primera Instancia recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho y, cuando la Decisión que regula la sala lo contemple, recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho. Es probable que la primera Sala que se cree sirva para resolver los conflictos de personal<sup>80</sup>.

#### 4. Algunas reflexiones finales, a modo de conclusión

En el epígrafe anterior hemos tratado de presentar, de forma ordenada, las principales novedades institucionales que incorpora el Tratado de Niza. Como se ha visto, diversas disposiciones de desigual alcance jurídico o político, han previsto reformas que, en su caso, entraran en vigor en distintos momentos<sup>81</sup>. Hacer comprensible, en el lenguaje ordinario, todo este *maremagnum* de datos no es tarea inútil, pero el análisis realizado puede servir también para poner de manifiesto algunas paradojas en la construcción europea que el Tratado de Niza

---

78. En este punto conviene señalar que la Declaración 15 aneja al TN considera conveniente que, en los casos excepcionales en los que el Tribunal de Justicia decida reexaminar una resolución del TPI en materia prejudicial, debiera hacerlo a través de un procedimiento de urgencia.

79. Ya sea a propuesta de la Comisión, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia, ya sea a petición de este último, previa consulta entonces al Parlamento Europeo y a la Comisión (artículo 225A TCE, incorporado en virtud del artículo 2.32 TN).

80. Si la Declaración 16 aneja al TN, en la que se solicita al Tribunal de Justicia y a la Comisión que preparen, cuanto antes, un proyecto de Decisión en este sentido, es atendida.

81. En efecto, como ya se ha indicado, algunas novedades se incorporarán efectivamente con la simple entrada en vigor del Tratado de Niza; otras, sin embargo, surtirán efectos a partir de una fecha (1 de enero de 2005) o de un hecho, sea éste seguro (el comienzo de la legislatura 2004-2009) o futurible (desde el momento en que la Unión cuente con 27 Estados miembros).

pretende reforzar. Se trata de realizar una primera valoración, a título provisional, sobre los contenidos y las carencias del Tratado de Niza.

Comenzando por estas últimas, es claro que el Tratado de Niza sigue dejando frentes abiertos sobre el funcionamiento de las Instituciones en la Unión Europea. Algunas de estos problemas han sido obviados por el Tratado, mientras que otros han sido, más correctamente, hurtados. Nos referimos, respectivamente, a la deficiente configuración de la Comisión que el Tratado de Niza confirma y al contradictorio régimen de votación por mayoría cualificada del Consejo de Ministros de la UE recogido en el Tratado.

A estas alturas está claro que el ensayo pretendido en Maastricht y que ha sido retocado en Amsterdam y Niza de parlamentarizar la forma de gobierno europea, haciendo depender políticamente la Comisión del Parlamento, ha fracasado en buena medida, como ha demostrado la crisis sufrida por la Comisión Santer. Quizás el fracaso del modelo tenga su explicación en que la Comisión, y su Presidente, precisan también para su nombramiento de la aquiescencia del Consejo Europeo. Esta valoración es, por supuesto, como cualquier otra, discutible, pero es conveniente recordar la crisis de la Comisión Santer, que ha puesto de manifiesto la debilidad institucional que aqueja a la Comisión. Es posible que tal debilidad no se haya provocado tanto por defectos en la gestión de la anterior, o la presente, Comisión, sino por un modelo (impulsado en Maastricht, y que ha sido revisado en Amsterdam y Niza) que vincula la permanencia del Presidente de la Comisión a una doble voluntad, la del Consejo Europeo y la del Parlamento, y que tasa con excesivo rigor los poderes directivos del Presidente de la Comisión respecto del Colegio que, presuntamente, dirige. En efecto, si ya es discutible que la Comisión deba responder ante el Parlamento Europeo, puesto que el auténtico órgano de gobierno en la Unión Europea es el Consejo de Ministros, es sobre todo cuestionable que el Presidente no pueda hacer valer su autoridad dentro de la Comisión. Es cierto que el Tratado de Niza pretende avanzar en ocasiones en esta dirección, pero los progresos son, más bien, tímidos, y se alejan cada vez más de lo que fue el modelo de la Alta Autoridad del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

El Tratado de Niza encierra también defectos que son, si cabe, más difíciles de justificar. Se ha afirmado con anterioridad que el Tratado había hurtado previsiones relacionadas con el sistema de votación ponderada por mayoría en el seno del Consejo de Ministros de la UE. La expresión es fuerte, sin ningún género de dudas, pero cuesta creer que estemos ante un inadvertido error. Como se recordará, mientras que la Declaración relativa a la ampliación prevé que el índice de apoyo a una decisión del Consejo sea incrementando al 74,78 %, la Declaración siguiente establece un porcentaje máximo del 73,4 %<sup>82</sup>. Es eviden-

te que estamos en presencia de una contradicción flagrante, y que debe ser resuelta ya sea en el plano jurídico, ya sea en el plano político.

Haciendo una peculiar interpretación del criterio cronológico, presente en todos los ordenamientos estatales, se podría pensar que la Declaración 22 deroga lo dispuesto en la Declaración 21<sup>83</sup>. Pero si tal apreciación es, por lo general, discutible, en este caso lo es en mayor medida<sup>84</sup>, porque pretendería aplicarse a dos Declaraciones que, como ya se ha señalado, no despliegan efectos vinculantes. Dicho con otras palabras, no son normas, y por esta misma razón, no puede haber, en puridad, conflicto normativo alguno.

Estamos pues, ante un problema político. Los Gobiernos de los Estados miembros no han llegado, en este punto, a un acuerdo definitivo. Sería ingenuo pensar que la discrepancia existente entre las Declaraciones citadas se debe a un mero error técnico, que no ha sido advertido ni por la Comisión ni por ninguno de los quince Gobiernos estatales, porque la prensa de los distintos Estados miembros ya había advertido de esta incoherencia desde hace meses<sup>85</sup>. Parece que los Estados han decidido no reabrir ahora la discusión, y tal decisión es cuestionable. De un lado, porque genera dos voluntades contradictorias, lo que siempre es desaconsejable. Y de otro, porque aplaza la decisión de un problema que, antes o después, va a tener que afrontar.

En todo caso, la regulación referida a la votación por mayoría cualificada en el seno del Consejo de Ministros de la UE en las distintas normas y declaraciones que integran el Tratado de Niza permite constatar la existencia de una paradoja. Aunque a corto y medio plazo van a aumentar las decisiones que el Consejo (tanto de Ministros como el Europeo) adopte por mayoría, alcanzar ésta exigirá un acuerdo cada vez más intenso de los distintos Estados. Dicho con otras palabras, pese al aumento de materias que se resuelven a través de la

---

82. Esta cuestión ha sido tratada con mayor detalle *supra*, al final del epígrafe 3.c.

83. Por ejemplo, el artículo 2.2 del Código Civil español dispone que “las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado”.

84. No me parece que a este supuesto le sea de aplicación el criterio cronológico. Sobre el criterio cronológico y la derogación de las normas puede consultarse Díez Picazo, Luis María: *La derogación de las leyes*. Civitas. Madrid, 1990 y J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991.

85. Ver, por ejemplo, el artículo “La UE intenta subsanar los errores de cifras del Tratado de Niza”, publicado en el Diario *El Mundo* el día 17 de diciembre de 2000. Pese a todo, el error se mantuvo en el texto ultimado por un grupo de juristas lingüistas (Documento SN 1247/01, fechado el 30 de enero del 2001).

---

mayoría cualificada, el poder cedido por los Estados será menor en la Unión Europea de los 27 Estados.

Desde esta perspectiva, se aprecia un retroceso en lo que afecta a la integración de las Administraciones nacionales en los asuntos europeos. Es cierto que se abandona la regla de la unanimidad, pero se hace preservando una muy sólida posición de cada uno de los Gobiernos de los Estados miembros, lo que dificulta –aunque no impide en todo caso– que un país se vea obligado por acuerdos que no apoya.

Esta última reflexión permite afirmar que los grandes beneficiados por el Tratado de Niza son los Gobiernos de los Estados miembros. Es cierto que esta aseveración no alienta todas las disposiciones del Tratado examinado en este trabajo<sup>86</sup>, pero se deriva de algunos factores a los que ya se ha hecho referencia<sup>87</sup> y de otros que no han sido tratados extensamente en el presente estudio<sup>88</sup>.

El Tratado de Niza presenta otra paradoja, aunque de signo contrario a la invocada más arriba. Con ella entramos en el que es, a nuestro juicio, el gran acierto de este Tratado. Aunque su propósito era, se decía, preparar las instituciones políticas para la integración (esto es, decidir la composición de la Comisión y el peso que iba a darse al voto de los distintos Estados miembros), la apuesta más decidida del Tratado ha sido la instauración de un auténtico poder judicial comunitario. Es cierto que el diseño previsto en el Tratado tiene un carácter principialista, en el sentido de que articula cauces cuyos perfiles concretos serán decididos más adelante por otras normas, pero no lo es menos que la instauración de un sólido poder judicial comunitario posibilitará una mayor profundización jurisprudencial en las principales materias comunitarias.

En definitiva, mientras que las cuestiones que afectan al reparto del poder político en la Unión Europea siguen siendo con el Tratado de Niza en ocasiones insatisfactorias y en otras parcialmente abiertas, el Tratado ha servido para afianzar la sumisión de la Unión al Derecho, para fortalecer la pervivencia de una *Unión de Derecho*<sup>89</sup>.

---

86. Así, por ejemplo, hemos visto que el nombramiento de la Comisión corresponde ahora al Consejo Europeo y no a los Gobiernos.

87. Fundamentalmente, la debilidad institucional de la Comisión a la que se acaba de hacer referencia.

88. Se ha aludido a la potenciación de la cooperación intergubernamental (en concreto, a través de la Unidad Europea de Cooperación Judicial, Eurojust), y no se han tratado en estas líneas los problemas que presenta la actual configuración del Parlamento Europeo.

89. Parafraseamos la idea vertida en numerosas Sentencias del Tribunal de Luxemburgo de que la Comunidad Europea es una *Comunidad de Derecho*, que emula, en definitiva, el sentido que suele conferirse a la expresión *Estado de Derecho*.