

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento de sesión

FINAL
A5-0168/2001

4 de mayo de 2001

INFORME

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea
(2001/2022(INI))

Comisión de Asuntos Constitucionales

Ponentes: Iñigo Méndez de Vigo y António José Seguro

ÍNDICE

	Página
PÁGINA REGLAMENTARIA.....	4
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.....	5
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	12
OPINIÓN MINORITARIA	38
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS EXTERIORES, DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD COMÚN Y POLÍTICA DE DEFENSA	39
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS	46
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE LIBERTADES Y DERECHOS DE LOS CIUDADANOS, JUSTICIA Y ASUNTOS INTERIORES	54
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE INDUSTRIA, COMERCIO EXTERIOR, INVESTIGACIÓN Y ENERGÍA	60
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES.....	71
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.....	75
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PESCA.....	80
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE CULTURA, JUVENTUD, EDUCACIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEPORTE	85
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS DE LA MUJER E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	90
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PETICIONES	93

PÁGINA REGLAMENTARIA

En la sesión del 15 de marzo de 2001, la Presidenta del Parlamento anunció que se había autorizado a la Comisión de Asuntos Constitucionales para elaborar un informe de propia iniciativa, de conformidad con el artículo 163 del Reglamento, sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea y que se había consultado para opinión a todas las comisiones interesadas.

En la reunión del 24 de enero de 2001, la Comisión de Asuntos Constitucionales había designado ponentes a Iñigo Méndez de Vigo y António José Seguro.

En las reuniones de los días 5 y 21 de marzo, 2, 9 y 25 de abril y 3 de mayo de 2001, la comisión examinó el proyecto de informe.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó la propuesta de resolución por 22 votos a favor, 4 votos en contra y 2 abstenciones.

En la votación presidida por Giorgio Napolitano,

- votaron a favor: Iñigo Méndez de Vigo y António José Seguro (ponentes), Teresa Almeida Garrett, Christopher J.P. Beazley (vicepresidente), Margrietus J. van den Berg (suplente de Enrique Barón Crespo), Guido Bodrato (suplente de Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (suplente de Lennart Sacrédeus), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Jo Leinen, Cecilia Malmström, Gérard Onesta (suplente de Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (suplente de Giorgio Napolitano), Alonso José Puerta (suplente de Armando Cossutta), Ursula Schleicher (vicepresidente), The Earl of Stockton y Dimitrios Tsatsos;

- votaron en contra: Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Hans-Peter Martin y José Ribeiro e Castro (suplente de Mariotto Segni);

- se abstuvieron: Hanja Maij-Weggen y Marielle de Sarnez (suplente de François Bayrou).

La opinión minoritaria y las opiniones de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Comisión de Presupuestos, Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores, Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía, Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión de Pesca, Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades y de la Comisión de Peticiones se adjuntan al presente informe; el 3 de abril de 2001, el 20 de marzo de 2001 y el 25 de abril de 2001 respectivamente, la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior y la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo decidieron no emitir opinión.

El informe se presentó el 4 de mayo de 2001.

El plazo de presentación de enmiendas a este informe figurará en el proyecto de orden del día del período parcial de sesiones en que se examine.

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea (2001/2022(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el Tratado firmado en Niza el 26 de febrero de 2001,
 - Vistas las Resoluciones de 19 de noviembre de 1997, sobre el Tratado de Amsterdam¹, de 18 de noviembre de 1999, sobre la preparación de la próxima CIG², de 3 de febrero de 2000, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental³, de 13 de abril de 2000, sobre las propuestas del Parlamento Europeo para la Conferencia Intergubernamental⁴, de 25 de octubre de 2000, sobre la constitucionalización de los Tratados⁵, y sobre la cooperación reforzada⁶,
 - Vistas las conclusiones de los Consejos Europeos de Tampere, Helsinki, Feira y Niza,
 - Visto el artículo 163 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y las opiniones de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Comisión de Presupuestos, Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores, Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía, Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión de Pesca, Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades y de la Comisión de Peticiones (A5-0168/2001),
- A. Considerando que la Conferencia Intergubernamental clausurada en Niza el 11 de diciembre de 2000 había recibido el mandato de realizar las reformas pertinentes de los Tratados y resolver satisfactoriamente las cuestiones que se habían dejado pendientes en Amsterdam para preparar a la Unión para la ampliación,
- B. Considerando que en varias ocasiones ha pedido una reforma global de los Tratados de la suficiente profundidad como para dar respuesta a los dos imperativos de democratizar las instituciones y mejorar su eficacia de cara a la ampliación,
- C. Considerando que el éxito de la ampliación, que aumentará la heterogeneidad de los intereses nacionales, exige instituciones y mecanismos de toma de decisión eficaces que eviten el riesgo de parálisis de la integración europea,

¹ DO C 371 de 8.12.1997, pp. 99-104.

² DO C 189 de 7.7.2000, p. 222.

³ DO C 309 de 27.10.2000, p. 85.

⁴ DO C 40 de 7.2.2001, p. 409.

⁵ Textos aprobados, punto 7.

⁶ Textos aprobados, punto 8.

- D. Considerando su propia responsabilidad en la emisión de su dictamen conforme sobre los tratados de adhesión,
- E. Considerando que la culminación de la Unión Monetaria hará indispensable la contrapartida de la Unión Política,
- F. Considerando que el Tratado de Niza no ha culminado el proceso de unión política iniciado con el Tratado de Maastricht,
- G. Considerando la Declaración 23 sobre el futuro de la Unión aneja al Tratado, que prevé una nueva reforma en 2004; considerando que dicha Declaración abre el camino hacia un nuevo método de reforma de los Tratados,
- H. Considerando los discursos refundadores sobre Europa que han precedido a la Conferencia Intergubernamental y que han iniciado la reflexión sobre el futuro de la Unión Europea,
- I. Considerando la audiencia con los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y de los Estados candidatos que se celebró en Bruselas el 20 de marzo de 2001,
 - 1. Comprueba que con el Tratado de Niza desaparece el último obstáculo formal a la ampliación y reafirma la importancia estratégica de la ampliación de la Unión Europea en la vía de la unificación de Europa como factor de paz y de progreso; es consciente de las mejoras que el Tratado de Niza introduce en algunos puntos, pero considera que una Unión de 27 o más Estados miembros necesita reformas más profundas para garantizar la democracia, la eficacia, la transparencia, la claridad y la gobernabilidad;
 - 2. Lamenta profundamente que el Tratado de Niza sólo haya dado una respuesta tímida y en algunos casos insuficiente a los asuntos de la agenda, ya de por sí reducida, de la Conferencia Intergubernamental; espera que los déficits y las lagunas en lo que respecta a una Unión Europea capaz de obrar y democrática puedan colmarse en el proceso post-Niza;
 - 3. Destaca entre los aspectos más negativos de la Conferencia Intergubernamental el hecho de que haga más confuso y menos transparente el proceso decisorio dentro de la Unión, de que no respete el principio de extender la codecisión a todas las materias en las que la legislación se adopta por mayoría cualificada y de que no integre la Carta de los Derechos Fundamentales en los Tratados;
 - 4. Opina que la preparación y las negociaciones del Tratado de Niza, como ya ocurrió anteriormente con el Tratado de Amsterdam, pusieron de manifiesto el agotamiento del método puramente intergubernamental para la revisión de los Tratados, como implícitamente acabaron por reconocer los Gobiernos al aprobar la Declaración 23 (aneja al Acta final del Tratado);
 - 5. Exige que la convocatoria de una nueva CIG se asiente en un proceso radicalmente distinto, transparente y abierto a la participación del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de la Comisión, en el que puedan participar los ciudadanos de los Estados miembros y de los países candidatos, tal como se indica en la Declaración 23, y que abra un ciclo constituyente;

6. Reconoce que el Tratado de Niza concluye un ciclo que se inició en Maastricht y prosiguió en Amsterdam, y exige la apertura de un proceso constitucional que se vea coronado por la adopción de una Constitución de la Unión Europea;

Derechos fundamentales

7. Toma nota de la proclamación solemne en Niza de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, elaborada por la Convención compuesta por los representantes de los gobiernos, de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión; reitera¹ su compromiso de aplicar los derechos y libertades reconocidos en dicha Carta; constata con satisfacción que la Comisión y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se han pronunciado ya en ese sentido y pide ese mismo compromiso a las demás instituciones y órganos de la Unión;
8. Reitera su exigencia de que la Carta se incorpore con carácter jurídicamente vinculante a los Tratados con el objetivo de garantizar plenamente los derechos de todas las personas y pide a las instituciones de la Unión que apliquen ya a partir de ahora en sus actividades los derechos y libertades reconocidos en la Carta;
9. Se congratula por la inclusión, en el artículo 7 del TUE, de un instrumento de prevención y alerta que consolida el compromiso de la Unión Europea con los valores de la democracia, la libertad, los derechos humanos y el Estado de Derecho; se felicita porque, además del derecho de iniciativa que se le reconoce, sea necesario el dictamen conforme del Parlamento Europeo;

Reforma institucional

10. Comprueba que el nuevo sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo es el resultado de un acuerdo de reparto de poder entre los Quince, que abre formalmente la puerta a la ampliación, pero que, en lo que se refiere a la eficacia y transparencia del proceso decisorio, no aporta ninguna mejora al sistema actual y suscita graves preocupaciones respecto a su funcionamiento en una Unión de 27 Estados miembros;
11. Lamenta que no se haya tomado ninguna disposición para hacer más transparentes los trabajos del Consejo, en particular cuando el Consejo actúa como legislador;
12. Estima que el acuerdo obtenido sobre la composición de la Comisión resulta aceptable, ya que permitirá su adaptación a las exigencias del proceso de ampliación;
13. Se congratula por la introducción de la votación por mayoría cualificada para la designación y nombramiento de los miembros de la Comisión y también por el refuerzo de los poderes de su Presidente, reafirmando la naturaleza supranacional e independiente de esa institución;
14. Lamenta que la composición del Parlamento Europeo no se rija por unos principios claros; manifiesta su sorpresa ante la decisión de rebasar el límite de 700 miembros establecido en Amsterdam; advierte de los riesgos que podrían derivarse de un aumento excesivo del

¹ Resolución de 14.1.2001 sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Acta, Textos adoptados, punto 3.

número de sus miembros durante el período de transición, y pide al Consejo que tenga muy en cuenta tales riesgos a la hora de fijar el calendario de las adhesiones;

15. Exige que, al negociar los respectivos tratados de adhesión, se corrija el número de representantes de Hungría y la República Checa en el Parlamento Europeo para que tengan el mismo número (22) que Bélgica y Portugal (países con población semejante) y que se aproveche también esa oportunidad para configurar el proceso de adopción de decisiones de manera más transparente, eficiente y democrática;
16. Lamenta que siga existiendo la estructura de pilares del Tratado y que sobre todo en el ámbito de la PESC se haya establecido una duplicación de estructuras innecesaria; pide que las misiones del Comisario competente en materia de Asuntos Exteriores y del Alto Representante para la PESC se agrupen en manos de un Vicepresidente de la Comisión con obligaciones específicas frente al Consejo;
17. Toma nota del sistema transitorio previsto en la Declaración 20, relativa a la ampliación (aneja al Acta final del Tratado), para la progresiva adaptación de las instituciones durante el período de las adhesiones, y advierte que seguirá atentamente dichas adaptaciones y que las tendrá presentes en el momento de emitir su dictamen vinculante sobre los tratados de adhesión;
18. Se felicita por el reconocimiento, en el artículo 230 del Tratado CE, de su legitimación activa en materia de control de la legalidad de los actos de las demás instituciones;
19. Acoge con satisfacción las reformas sustanciales introducidas en la estructura, el funcionamiento y las competencias del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia para agilizar la administración de la justicia en la Unión y preservar la unidad del Derecho comunitario, fortaleciendo así la función jurisdiccional de la Unión;
20. Lamenta que los miembros de dichos Tribunales continúen siendo designados de común acuerdo por los Estados miembros, lo cual constituye la única excepción al procedimiento de designación por mayoría cualificada del Consejo, que el Tratado de Niza ha convertido en regla general;
21. Opina que las disposiciones relativas al Tribunal de Cuentas facilitarán el ejercicio de sus funciones, y pide al Presidente de dicho Tribunal que cree rápidamente el comité de contacto con los presidentes de los órganos fiscalizadores nacionales (de acuerdo con la Declaración 18 anexa al Acta final del Tratado), para mejorar la colaboración entre ellos;
22. Insiste en que es necesario crear un Ministerio Público Europeo y designar un Fiscal Europeo encargado de la lucha contra el fraude en perjuicio de los intereses financieros de la Unión;
23. Acoge con satisfacción las disposiciones relativas al Comité Económico y Social, que resulta reforzado como representante de los diversos sectores de la sociedad, y al Comité de las Regiones, que ve reforzada la legitimidad democrática de sus miembros;
24. Se felicita por la integración en el Tratado de un fundamento jurídico que permitirá aprobar en codecisión el estatuto de los partidos políticos europeos y el marco de su financiación;

25. Reconoce los avances efectuados en cuanto al paso de la unanimidad a la mayoría cualificada como regla para la adopción del estatuto del diputado, pero lamenta que la misma regla no se haya extendido a las cuestiones de carácter fiscal;

Proceso decisorio

26. Toma nota del paso a la mayoría cualificada de 35 fundamentos jurídicos; expresa su insatisfacción porque quedan cuestiones fundamentales que siguen sujetas a la regla de la unanimidad, dando lugar a bloqueos nocivos para la profundización política y social de la Unión;
27. Señala en este contexto la urgente necesidad de verse más implicado – como elemento de participación y control democráticos – en la política común en materia comercial y de relaciones económicas exteriores tanto en la fase de orientación como en las de negociación y conclusión; considera que, dado que ya no existen las competencias de los Parlamentos nacionales en el ámbito de la política comercial de la UE, resulta indispensable su propia participación;
28. Insiste en que la extensión del voto por mayoría cualificada junto con la codecisión constituyen la clave del éxito del verdadero equilibrio interinstitucional y de la ampliación, y, por consiguiente, opina que son insuficientes las modificaciones introducidas por el Tratado de Niza; reitera que el voto por mayoría cualificada, en lo que respecta a la legislación, debe llevar aparejada la codecisión del Parlamento Europeo como garantía democrática insoslayable del proceso legislativo;
29. Lamenta que la Conferencia Intergubernamental no haya extendido el proceso de codecisión a los fundamentos jurídicos sometidos que, ya antes de Niza y después de Niza, prevén que se adopte la legislación por mayoría cualificada; estima que el nuevo Tratado reconoce de manera insuficiente el procedimiento de codecisión, recogido en el artículo 251 del Tratado CE, como regla general de la toma de decisiones en la Unión;
30. Expresa su preocupación por la complejidad que el Tratado de Niza introduce en muchos fundamentos jurídicos a los que extiende el voto por mayoría cualificada, y pide al Consejo que desarrolle, antes de las adhesiones, las potencialidades de paso a la mayoría cualificada y a la codecisión, previstas en algunos artículos modificados, especialmente en el ámbito del Título IV del Tratado CE;

Cooperaciones reforzadas

31. Acoge favorablemente las modificaciones introducidas a petición suya y de la Comisión en lo que se refiere a las cooperaciones reforzadas y, en particular, a la desaparición del derecho de veto por razón del interés nacional, y se felicita por su configuración como instrumento de último recurso para hacer progresar la integración europea y la comunitarización de los ámbitos cubiertos por ellas;
32. Opina que el papel que se le reserva en cuanto a la autorización de las cooperaciones reforzadas es insuficiente y antidemocrático, en particular, en ámbitos vitales del primer pilar en los que se mantiene la unanimidad en el Consejo;

33. Lamenta que el método intergubernamental característico del segundo pilar también se aplique a las cooperaciones reforzadas en materia de política exterior y de seguridad y que, en consecuencia, sea posible el veto de un Estado, que su propio papel se reduzca a un simple derecho de información y que la Comisión se limite a emitir una opinión;
34. Lamenta que las estrategias comunes y la política de defensa queden excluidas del campo de aplicación de las cooperaciones reforzadas;

Declaración sobre el futuro de Europa

35. Acoge favorablemente la Declaración 23, relativa al futuro de Europa, por la innovación que introduce en cuanto al proceso de reforma de los Tratados, basada en una preparación eficiente y participativa y precedida de un amplio y profundo debate público;
36. Considera que el debate debe realizarse tanto a nivel europeo como a nivel nacional; estima que el desarrollo del debate y el balance de sus resultados, concretamente en el ámbito nacional, son responsabilidad de los gobiernos y los parlamentos nacionales; recomienda la creación, tanto en los Estados miembros como en los Estados candidatos, de un comité compuesto por representantes del gobierno y del parlamento, así como por diputados europeos, con el encargo de orientar y fomentar el debate público;
37. Opina que este debate debe estar abierto a la sociedad y verse acompañado de una campaña de información apropiada con el fin de explicar a los europeos los retos a los que se enfrentan y fomentar su participación activa en este debate; expresa el deseo de que el debate produzca resultados concretos, de que se tomen en consideración todas las contribuciones para preparar la reforma de los Tratados y de que se prolongue el debate hasta la clausura de la Conferencia Intergubernamental, lo que supone prever los créditos necesarios en los ejercicios presupuestarios 2002 y 2003;
38. Estima que el resultado final de la próxima reforma de los Tratados dependerá esencialmente de su preparación; por ésta razón preconiza la convocatoria de una Convención (cuyos trabajos deberán comenzar a principios de 2002) constituida por miembros de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo, de la Comisión y de los gobiernos, con el encargo de presentar a la Conferencia Intergubernamental una propuesta constitucional basada en los resultados del amplio debate público, que deberá servir de base para los trabajos de la Conferencia Intergubernamental;
39. Opina que los países en trámite de adhesión deben participar en la Convención como observadores hasta la firma de los correspondientes tratados y después como miembros de pleno derecho;
40. Toma nota de que las cuatro cuestiones expresamente citadas en la Declaración 23 no son exclusivas y afirma que un debate sobre el futuro de Europa no puede ser limitado, por lo que presentará propuestas concretas con vistas al Consejo Europeo de Laeken; tomará debidamente en consideración los asuntos indicados por sus comisiones especializadas en sus opiniones emitidas con vistas a la presente resolución y anejas al informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales (A5/0168/2001);
41. Se manifiesta favorable a la convocatoria de la CIG para el segundo semestre de 2003, de manera que el nuevo tratado pueda aprobarse en diciembre del mismo año, contribuyendo así

a que en 2004 las elecciones europeas puedan constituir un impulso democrático al proceso de integración europea y a que, junto con la Comisión, pueda participar en el proceso en las mejores condiciones posibles;

42. Estima que el funcionamiento futuro de la Unión dependerá de los resultados de la próxima reforma y los tendrá en cuenta a la hora de emitir su dictamen conforme sobre los tratados de adhesión;
43. Pide a los parlamentos nacionales que, cuando se pronuncien sobre el Tratado de Niza, expresen su firme compromiso en favor de la convocatoria de una Convención;
44. Declara que el Tratado de Niza será percibido con arreglo a los resultados de la Cumbre de Laeken, que será una oportunidad para que se superen sus debilidades; decide además tomar en consideración los resultados del Consejo Europeo de Laeken cuando tenga que emitir su dictamen sobre la apertura de la próxima Conferencia Intergubernamental;
45. Encarga a su Presidenta que transmita la presente resolución al Consejo, a la Comisión y a los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros y de los Estados candidatos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

Cuando después de los horrores de la Segunda Guerra mundial, Europa tocó fondo, unos visionarios la pusieron de nuevo en pie utilizando como andamios unos ideales compartidos: la paz como valor supremo, un sistema democrático de libertades como herramienta para la convivencia, el progreso económico y social como fundamento material del sistema, la Unión como objetivo a largo plazo y como argamasa de los otros elementos.

El carácter teleológico de la construcción europea explica su consustancialidad con la idea de proceso. A diferencia de la elaboración de una constitución nacional, cuya vocación reside en su inmediata entrada en vigor, la construcción de nuestro continente se ha llevado a cabo por medio de instituciones comunitarias a través de una política de pasos concretos con el objetivo de crear solidaridades de hecho. He aquí esquematizados los dos elementos constitutivos del denominado modelo comunitario: construir Europa a lo largo de un proceso por medio de instituciones comunes.

Este método, que aparece esbozado en la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950, se encuentra expresamente recogido en el Preámbulo del Tratado de la CECA y constituye el punto de referencia de la andadura europea en estos últimos cincuenta años.

El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y de la Comunidad Política Europea provocó la siguiente reflexión: puesto que no era posible un salto cualitativo de carácter político, la opción era la vuelta a la integración por sectores de carácter marcadamente económico. Desde los Tratados de Roma de 1957, la construcción europea se ciñó a ese guión económico, al tiempo que amplió el número de sus socios - pasando de seis a quince - y el de sus competencias.

La primera gran revisión en profundidad de los Tratados fundacionales, el Acta Única Europea, supuso un gran avance para la integración económica, con la puesta en marcha del mercado interior común, preludeo del proyecto de convergencia económica que cristalizará en el lanzamiento del euro en mayo de 1998. Ese predominio de lo económico justificó la conocida definición de la Comunidad Europea como "un gigante económico y un enano político".

El cambio sustancial en la naturaleza del proceso de construcción europea se produjo gracias a la caída del muro de Berlín en 1989 y la consiguiente desintegración del sistema de influencia soviético. Aquellos acontecimientos políticos eran de primera magnitud, y por ello exigieron una respuesta política de idéntico alcance. Esta irrupción de la política en la construcción europea se tradujo, a principios de los años noventa, en la convocatoria por el Consejo extraordinario de Dublín en abril de 1990 de dos Conferencias intergubernamentales, una prevista y preparada con gran antelación para la articulación de la Unión Económica y Monetaria y otra, fruto de la necesidad de responder a los nuevos desafíos - y forzosamente menos ultimada que la inicialmente prevista - para la formulación de la Unión Política.

Pese a la crisis económica que afectó a nuestras economías a mediados de los noventa y las complejidades del fenómeno de sustitución de las monedas nacionales por el euro - una iniciativa

sin precedentes en la historia - cabe afirmar que el proceso de integración económica prosigue su camino de acuerdo con los plazos establecidos.

Por el contrario, lo que un tanto presuntuosamente se denominó Unión Política ha padecido otro tipo de avatares. En opinión de los ponentes, el carácter inequívocamente político de la construcción europea, en especial, en la fase del proceso correspondiente a la década de los años noventa no admite dudas. Pero, cualquier análisis sobre la Unión Política exige una cierta perspectiva para acertar en el diagnóstico. Por consiguiente, es necesario insertar el análisis de su último hito - el Tratado de Niza - en una reflexión más amplia sobre los avances de la Unión Política. Y ello, porque el origen del Tratado de Niza se encuentra en el Tratado de Amsterdam y éste, a su vez, resulta de una cita concertada en el Tratado de Maastricht.

Si entramos en el examen de los ingredientes de la Unión Política, forzoso es reconocer cómo en materia de política exterior y de seguridad, las competencias de la Unión con anterioridad al Tratado de Maastricht eran muy modestas. La caída del muro de Berlín y la reunificación alemana, la crisis en la antigua Yugoslavia o la guerra del Golfo, instan a la inclusión en el TUE del llamado segundo pilar que sitúa por vez primera a la PESC en el ámbito de los Tratados. Aunque continuó encuadrada en el marco de la cooperación intergubernamental, la Política Exterior de la Unión recibió un espaldarazo político en el Tratado de Amsterdam a través de la creación de un Alto Representante y el establecimiento de mecanismos institucionales que deberían acrecentar su eficacia.

Pero ni la creación de cargos ni la formulación de mecanismos institucionales pueden suplir la voluntad política. He aquí la clave de la cuestión. Hace no mucho tiempo, los entonces diez Estados miembros de la Comunità Europea fueron incapaces de consensuar un texto de condena contra la Unión Soviética por el abatimiento de un avión de pasajeros de las líneas aéreas surcoreanas. Hoy, aquel supuesto sería impensable porque existe la cohesión suficiente entre los Quince pero también la voluntad política necesaria para evitar aquél desaguisado.

Otro tanto puede afirmarse de los avances realizados en el ámbito de la seguridad y la defensa. No hay más que remontarse al fracaso de la Comunidad Europea de Defensa o al debate sobre la fuerza autónoma nuclear o las relaciones con la OTAN para calibrar el progreso que suponen la inclusión de las misiones de Petersberg en el Tratado de Amsterdam o la creación de una Fuerza de Reacción rápida durante la Presidencia francesa del año 2000. Por ello, en opinión de los ponentes, conviene no minusvalorar los avances alcanzados y atacar con imaginación los temas relacionados con el segundo pilar desde una perspectiva realista. Nadie puede pretender que Estados centenarios renuncien a una política exterior propia. Pero si podemos y debemos exigirles que se pongan de acuerdo en aquellos temas que quieren tratar y solucionar en común y pongan los medios necesarios para alcanzar sus objetivos sin olvidar que ningún momento que la consecución de la paz es el primero de ellos.

Otro ingrediente político, el tercer pilar del TUE, rebautizado como "espacio de libertad, seguridad y justicia" ha alcanzado progresos muy notables. Habiendo reconocido Maastricht entre los objetivos de la Unión "el desarrollo de una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior", el Tratado de Amsterdam supuso la apuesta decidida por la vía integracionista a través de la comunitarización.

Esta apuesta se tradujo rápidamente en hechos, el plan de acción de Viena, aprobado en el año 1998, insistió en la integración del sistema Schengen dentro del marco jurídico de la Unión, así

como en el impulso a la libre circulación de personas, el desarrollo de Europol y la lucha contra la trata de personas y la delincuencia organizada.

El Consejo Europeo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, ha supuesto otro hito en la progresiva regulación comunitaria de estos temas de justicia y policía, residenciados desde la obra de Juan Bodino en el corazón de la soberanía estatal, a través de las propuestas de políticas comunes en materia de asilo e inmigración y por la creación de un espacio europeo de justicia, donde la euro-orden de busca y captura constituirá un elemento capital para luchar contra terroristas y delincuentes.

Si el Tratado de Maastricht supuso la consagración constitucional de la política en la Unión Europea, el Tratado de Amsterdam, que respondía a una cita establecida en la letra N del propio TUE, supuso otro jalón en ese proceso.

Firmado el 1 de octubre del año 1997, Amsterdam tuvo el acierto de ampliar el ámbito competencial de la Unión, consagrar el principio de las cooperaciones reforzadas y contemplar, por vez primera, el derecho de los Parlamentos nacionales agrupados en la COSAC (Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos) a realizar contribuciones a las instituciones de la Unión.

Pero el Tratado de Amsterdam fue concebido para aprobar una asignatura pendiente: la reforma de las instituciones. El tema era antiguo. El triángulo institucional - Consejo, Comisión y Parlamento - se mantenía esencialmente inalterado desde los Tratados constitutivos, aunque merecen destacarse los cambios producidos en el Parlamento Europeo (de una Asamblea de segundo grado a un Parlamento elegido por sufragio universal; de una Asamblea consultiva a un Parlamento codecisor) y la institucionalización del Consejo Europeo como instancia no sólo impulsora del debate político sino también decisora.

La reforma de las instituciones, aplazada por vez primera con motivo de la ampliación a Austria, Suecia y Finlandia, se convirtió en una decisión ineludible cuando la ampliación a los países de Europa Central y Oriental se incorporó al orden del día de la agenda europea. Pero los jefes de Estado y de Gobierno no fueron capaces de resolver las cuestiones institucionales y la asignatura pendiente siguió en pie. Un acuerdo de mínimos, el protocolo sobre "las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea", anexo al Tratado de Amsterdam, establecía una revisión en dos etapas: tamaño de la Comisión Europea y ponderación de votos en el Consejo antes de la entrada en vigor de la primera ampliación, siempre que ésta se mantuviera en el tope de cinco Estados miembros; la segunda etapa consistía en que un año antes de la sexta ampliación debería acometerse una revisión en profundidad de las instituciones, sin que dicho protocolo diera pista alguna sobre el significado de tal mandato.

En su resolución del 19 de noviembre de 1997¹ sobre el Tratado de Amsterdam, elaborada sobre la base del Informe Méndez de Vigo - Tsatsos, el Parlamento Europeo rechazó el *two step approach* del mencionado protocolo, pronunciándose por una agenda más extensa de reformas.

Los documentos sobre la ampliación - Agenda 2000 - presentados por la Comisión Europea presidida por Jacques Santer y las propuestas del Presidente Prodi, sancionadas en el Consejo

¹ DO C 371 de 8.12.1997, p. 99-104

Europeo de Helsinki y orientadas a situar en idénticas condiciones de negociación a todos los candidatos, desvirtuaron los objetivos del referido protocolo.

En paralelo a los trabajos de la Conferencia intergubernamental, una Convención formada por representantes de los jefes de Gobierno, diputados nacionales, europeos y la Comisión Europea redactaron una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de conformidad con el mandato recibido en los Consejos Europeos de Colonia y Tampere, y la remitieron al Consejo Europeo de Biarritz en octubre de 2000, donde fue aprobada por unanimidad. Dicha Carta, que responde a una vieja aspiración del Parlamento Europeo recogida en el punto 12 de su resolución sobre el Tratado de Amsterdam, no sólo pone de manifiesto la comunidad de valores que constituye la Unión sino que constituye una muestra rotunda del fortalecimiento de la Unión Política. La Carta fue solemnemente proclamada por el Consejo de Ministros, Parlamento Europeo y la Comisión Europea durante el Consejo Europeo de Niza.

Al analizar el contenido del Tratado de Niza, el Parlamento europeo es consciente de que una integración democráticamente legitimada exige la participación de los dos ámbitos en que se despliega la representación política de los ciudadanos de la Unión; es decir, tanto a nivel de la Unión como de los diferentes Estados miembros. La elección directa de sus eurodiputados por los ciudadanos de la Unión legitima al Parlamento Europeo y le encomienda el mandato de pronunciarse sobre las cuestiones fundamentales de la integración europea. Por ello, ha acompañado de forma muy activa la preparación y celebración de la Conferencia intergubernamental ¹.

Además, ha estado presente en las reuniones de la Conferencia intergubernamental a través de dos representantes elegidos por el propio Parlamento Europeo - los Señores Brok y Tsatsos -

Su Presidenta, la Señora Fontaine, ha desempeñado un papel muy activo en defensa de las tesis del Parlamento Europeo a lo largo de toda la Conferencia intergubernamental.

Por otro lado, la Comisión de asuntos constitucionales del Parlamento, presidida por Giorgio Napolitano, ha efectuado un seguimiento detallado del desarrollo de la Conferencia.

Llegados a este punto y sin perjuicio de analizar con todo detenimiento *infra* el alcance de las enmiendas a los Tratados adoptados en Niza, queremos hacer la siguiente reflexión. El Tratado de Niza ha supuesto el - por ahora - último hito del proceso de cristalización de la Unión Política y constituye el *sequitur* lógico de los dos Tratados de la década de los noventa.

El agotamiento del modelo intergubernamental para acometer la revisión de los Tratados es una realidad que no pueden ocultar ni sus más firmes defensores. En su resolución del 19 de noviembre de 1997, tantas veces citada, el Parlamento Europeo era tajante, y dando por finiquitada una etapa histórica en la que se había impulsado paso a paso la obra de unificación

¹ Resolución sobre la preparación de la próxima CIG de 18 de noviembre de 1999 (informe Dimitrakopoulos/Leinen), DO C 189 de 7.7.2000 ,
Resolución sobre la convocatoria de la Conferencia intergubernamental de 3 de febrero del 2000 (informe Dimitrakopoulos/Leinen), DO C 309 de 27.10.2000,
Resolución sobre las propuestas del Parlamento europeo para la Conferencia intergubernamental de 13 de abril del 2000 (informe Dimitrakopoulos/Leinen), DO C 40 de 7.2.2001,
Resolución sobre la constitucionalización de los Tratados de 25 de octubre del 2000 (informe Duhamel),
Resolución sobre la cooperación reforzada de 25 de octubre del 2000 (informe Gil Robles)

europea con los medios de la diplomacia clásica (punto 18) proponía (puntos 19 y siguientes) un modelo novedoso - en realidad, una variante del método comunitario - para la siguiente revisión de los Tratados. Los gobiernos hicieron caso omiso, tanto de nuestras advertencias como de nuestras propuestas, y se ciñeron a los procedimientos clásicos del intergubernamentalismo en Niza.

Los resultados no han estado a la altura de nuestras expectativas y, por si ello no fuera suficiente, la CIG 2000 ha transmitido a las opiniones públicas la impresión de unos representantes gubernamentales encerrados, a cal y canto, durante diez largos meses, sin contacto con las demandas de los ciudadanos y, sobre todo, sin implicar a los europeos ni en las cuestiones que se debatían ni en las decisiones que fueron adoptadas. No es únicamente el Parlamento Europeo quién realiza este análisis. El agotamiento del método intergubernamental está implícitamente reconocido en la Declaración sobre el futuro de la Unión anexo al Tratado de Niza; muestra cómo los gobiernos son conscientes de las limitaciones de dicho método e intentan explorar otras vías para la CIG 2004.

Los ponentes hemos defendido la secuencia Maastricht / Amsterdam / Niza como la formulación – imprecisa e insuficiente, pero formulación al fin y al cabo – de la Unión Política con arreglo al método comunitario. La próxima CIG, tal y como parece deducirse de la Declaración IV Anexa al Tratado de Niza, parece optar, como examinaremos oportunamente, por un cambio de gran alcance. En todo caso, y sea o no acertada nuestra interpretación, tanto la revolución que supondrá la sustitución de las monedas nacionales por una moneda común como el desafío de acoger en un futuro próximo a Malta, Chipre y los países de Europea Central y Oriental exigen un debate constitucional sobre Europa con la participación de los europeos para lograr una unión más democrática, más eficaz y más transparente.

ANALISIS DEL TRATADO DE NIZA: El mandato de la Conferencia Intergubernamental

El ámbito del nuevo Tratado o lo que es lo mismo las materias que en él debían abordarse, constituyó la primera polémica que acompañó a la Conferencia intergubernamental, antes incluso de su comienzo.

La convocatoria de la CIG provenía del ejercicio inconcluso de preparación para la ampliación de la Unión que fue el Tratado de Amsterdam. Ya hemos mencionado *supra* cómo ante la falta de acuerdo en Amsterdam, los Jefes de Estado y de Gobierno se dieron una nueva cita en dos etapas tal y como resulta del Protocolo sobre las Instituciones.

Las decisiones tomadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en Helsinki abrieron las vías de la negociación a 13 Estados e hicieron posible la apertura de negociaciones efectivas con casi todos ellos, lo que elevó el número de Estados con los que se negocia a 12 sin que se estableciera orden alguno de prioridad sino el avance respectivo de la preparación a la adhesión. Tales decisiones dejaron obsoletas las dos etapas previstas en el protocolo y encontraron su reflejo en el mandato de la CIG que, aunque de forma ambigua, abría el orden del día a una revisión global al hablar de "otras modificaciones necesarias de los Tratados en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de las instituciones europeas y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam" además de añadir al orden del día la "posible" extensión de la votación por mayoría cualificada. Al mismo tiempo el Consejo europeo daba mandato a la presidencia portuguesa para proponer la inscripción de otros puntos en la agenda.

Por su parte, el Parlamento europeo propugnó en sus ya citadas resoluciones de 18 de noviembre de 1999 y de 3 de febrero del 2000 que el orden del día de la CIG abordara una reforma institucional global. La Conferencia debía reformar los Tratados con la suficiente profundidad como para dar respuesta a dos imperativos interrelacionados y pendientes desde Amsterdam: la democratización de las instituciones y la mejora de su eficacia de cara a la ampliación. La misma línea seguía el informe de la Comisión de 26 de enero del 2000.

La CIG inició su andadura y la presidencia portuguesa, fiel al compromiso expresado ante la Cámara, puso sobre la mesa un abanico de temas que desbordaban el ambiguo mandato de Helsinki. A pesar de los esfuerzos de algunos Estados miembros, la mayoría se manifestó escasamente receptivo a la extensión de la mayoría cualificada y abiertamente hostil a la ampliación del orden del día de la Conferencia.

Desde el primer momento se hizo patente que el condicionante de cualquier acuerdo sería el sistema de voto por mayoría cualificada en el Consejo y que todas las demás cuestiones se supeditarían a la obtención de un acuerdo en ese tema y al tipo de acuerdo que se lograra. Una ampliación excesiva del orden del día, según sus adversarios, podía además poner en peligro el plazo fijado para el término de la Conferencia y el éxito en esa materia y, en consecuencia, el calendario mismo de las adhesiones. Paradójicamente, a la vista de lo que sucedió en el Consejo Europeo de Niza, puede afirmarse que el voto en el Consejo era el tema menos preparado de cuantos abordó la Conferencia a lo largo de 10 meses.

Abordar la discusión sobre el sistema de voto en el Consejo en relación con la composición de la Comisión y, en menor medida, con la composición del Parlamento, significaba afrontar una recomposición del peso relativo y la capacidad de influencia respectiva de los Estados miembros, algo a lo que ninguna Conferencia Intergubernamental se había enfrentado tan decididamente desde los Tratados de Roma.

En esas circunstancias, a las dificultades inherentes al sistema intergubernamental de reforma de los Tratados, se unió la complejidad extrema de la tarea, de forma que en lugar de una reflexión en torno a los mecanismos institucionales adecuados para garantizar democracia y eficacia en una Europa de 27 Estados, el debate buscaba la solución a otro interrogante distinto ¿Qué hay que cambiar para que la ampliación resulte aceptable para cada uno de los 15 Estados miembros ?.

El Consejo europeo de Feira dejó fijado el orden del día de la Conferencia tras el informe de la presidencia portuguesa que reflejaba fielmente el estado de las negociaciones en la CIG. Junto a los dos temas inexcusables, previstos en el Protocolo sobre las Instituciones - votación en el Consejo y tamaño de la Comisión - a los que en Helsinki se había añadido la extensión de la mayoría cualificada, se incluyeron en el orden del día la reforma de todas las instituciones y órganos de la Unión y la cooperación reforzada así como la remodelación del artículo 7 sobre el respeto de los derechos fundamentales en la Unión.

I. La reforma institucional

Adopción de decisiones en el Consejo: Votación por mayoría cualificada

Al abordar esta cuestión, la CIG no partía de cero. En Amsterdam se llegó a un acuerdo de principio que figura en el Protocolo sobre las instituciones y que todos los Estados miembros se habían manifestado dispuestos a respetar: el nuevo sistema debía comportar una compensación a los Estados más grandes por la pérdida del segundo comisario. Por lo demás, la formulación concreta del sistema, ya se tratara de una doble mayoría o de una ponderación de votos, estaba abierta.

Conviene recordar cómo cualquier sistema de ponderación lleva implícitos dos elementos: el número de Estados que como mínimo hacen falta para reunir los votos necesarios para la adopción de una decisión y el porcentaje de población que tales Estados representan. Además, un sistema de ponderación es en realidad una doble mayoría "corregida" puesto que la ponderación, aún teniendo en cuenta los datos demográficos, no corresponde al peso relativo de la población, y atribuye una importancia mayor al elemento "Estados".

En el sistema actual (artículo 205 TCE), los 62 votos necesarios para tomar una decisión por mayoría cualificada (hay que recordar que cuando se actúa por unanimidad cada Estado tiene un voto) significan que al menos 8 Estados, representando al 58% de la población europea, apoyan la medida. Pero también implica, *sensu contrario*, una minoría de bloqueo o, lo que es lo mismo, que 26 votos pueden impedir la adopción de una decisión, es decir 3 Estados grandes (que representarían entre el 42 y el 52% de la población) o 7 pequeños (que representarían apenas 12,3% de la población).

Si el sistema actual se aplicara en una Unión de 27 Estados, para adoptar una decisión serían necesarios como mínimo 14 Estados representando un 50% de la población. Una decisión podría ser bloqueada por 4 Estados grandes o 13 pequeños que no representarían sino al 10% de la población europea. La diferencia esencial entre ambas situaciones es el factor demográfico, tanto en lo que se refiere a la adopción de las decisiones como a la minoría de bloqueo. Ello es debido a que la gran mayoría de los Estados candidatos son de pequeñas dimensiones.

Como consecuencia de todo ello, la posición relativa de los grandes Estados se debilitaría. Este supuesto entraría en contradicción con la compensación por la pérdida del segundo comisario prevista en el protocolo. Esta problemática determinó la posición crispada de los grandes Estados durante la negociación del Tratado hasta el punto de que algunos analistas han hablado del complejo de Lilliput, el temor de los grandes Estados de ser abatidos por una horda de pequeños Estados.

El Parlamento y la Comisión habían propugnado un sistema de doble mayoría "simple": una decisión sería adoptada si recibiera el voto favorable de una mayoría de Estados que representara a la mayoría de la población. Cómo ya se ha visto esta propuesta produce un resultado casi idéntico al sistema actual aplicado en una Unión de 27 Estados y tenía pocas posibilidades de prosperar teniendo en cuenta que, precisamente, el rechazo a esa situación era el origen del ejercicio de reforma. Las diferencias sustanciales y las ventajas de tal sistema en relación con la ponderación eran la simplicidad, la transparencia y la facilidad de comprensión.

El Parlamento europeo, al hacer su propuesta, en la resolución de 13 de abril del 2000, partía de una concepción basada en el principio de doble legitimidad de la Unión. La definición de la mayoría cualificada en el Consejo como una mayoría de Estados que representen al menos a la mayoría de la población de la Unión reflejaba, por un lado, la naturaleza de la institución que representa a los Estados y respondía, por otro, a la constatación de que en el actual sistema de

toma de decisiones, el Consejo goza de una posición preponderante que hace necesaria una corrección basada en la población. Se equilibran así los derechos de los Estados que componen la Unión y las exigencias democráticas. Pero esa definición se completaba con la propuesta respecto al propio Parlamento basada en la mejora de la representatividad de la Cámara como corresponde a su naturaleza de institución que representa a los pueblos de la Unión. La extensión de la codecisión y en general de las competencias del Parlamento (que también reclamaba la citada resolución) significarían un mejor equilibrio entre las dos ramas del poder legislativo en la Unión lo que permitiría afianzar la lógica de un Consejo donde primara la legitimidad de los Estados y de un Parlamento donde primara la legitimidad de los pueblos.

La CIG apenas estudió en sus 10 meses de vida proyecciones cifradas de voto en el Consejo. Podría pensarse incluso que existía la voluntad deliberada de dejar la solución de esta cuestión a los Jefes de Estado y de Gobierno y con ella el tamaño de la Comisión y la composición del Parlamento, como de hecho sucedió.

Los debates abordaron los parámetros generales del sistema. Así quedó claro desde el inicio que la casi totalidad de los Estados pequeños preferían un sistema de doble mayoría que garantizase que el apoyo de una mayoría de Estados sería necesario para la adopción de cualquier decisión. Los Estados grandes preferían una reponderación en su favor aunque ello implicase que una decisión pudiera ser tomada por una minoría de Estados. En todo momento, eso sí, existió el consenso en torno a la necesidad de que el apoyo en términos demográficos debía ser similar al actual (58%, aunque históricamente nunca se ha tomado una decisión con menos del 62% de la población europea). En vísperas del Consejo europeo de Niza el sistema de doble mayoría (mayoría de Estados y aproximadamente 60% de la población) era la posición claramente dominante.

Además de los parámetros generales del sistema en términos de Estados y población y en términos de capacidad de influencia de cada Estado respecto al conjunto, otro factor jugó un papel esencial en la determinación del sistema adoptado: se trata del peso relativo por grupos de Estados. El sistema de ponderación actual iguala países de muy distinto peso demográfico. Modificar esos equilibrios, que tienen un fuerte impacto en la visibilidad del reparto del poder, se reveló de una extrema dificultad durante la CIG y de hecho determinó en buena medida el método definitivamente adoptado. Sólo ello explica por ejemplo la posición francesa en favor de la ponderación que paradójicamente reduce su peso relativo en el conjunto: piénsese que los 29 votos franceses representan, en EU27, 8,40% del total mientras que un sistema de doble mayoría con los mismos parámetros adoptados en Niza (mayoría de Estados y 62% de la población), Francia pesaría con su 12,31% de población. Por supuesto, Francia no fue el único país sensible a este tipo de preocupación.

Para analizar las decisiones adoptadas en Niza es necesario hacer un esfuerzo de distanciamiento. Es necesario separar el tenor de las discusiones que, como toda lucha por el reparto del poder tiene un componente nacionalista alejado de la visión de conjunto, del resultado mismo de las negociaciones. En opinión de los ponentes, el método de voto adoptado en Niza es el resultado de conciliar la satisfacción de cada Estado miembro en particular con un compromiso aceptable que tiene ya por definición el mérito de ser fruto del consenso.

El *protocolo sobre la ampliación* en su artículo 3 modifica a partir del 1 de enero del 2005 el artículo 205 del Tratado CE y establece un nuevo sistema de voto por mayoría cualificada en el Consejo para los *15 Estados miembros actuales*. El reparto de votos ponderados se modifica en

favor de los 5 Estados más grandes a través de un abanico más amplio que va de 4 votos para Luxemburgo hasta los 27 de España y los 29 de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. Los grupos homogéneos de Estados se mantienen con la excepción de Holanda que se separa con 13 votos de los 12 que reciben Grecia, Bélgica y Portugal.

El Protocolo establece que *las decisiones se tomarán* cuando se alcancen 169 votos (71,30% frente a 71,26% actual) de un total de 237. Obtener 169 votos significa el apoyo de una mayoría de Estados (8 como en el sistema actual) y de al menos 60% de la población (en el sistema actual se puede tomar una decisión con el apoyo de 58,15%). El Protocolo añade dos elementos más: la exigencia de que al menos una mayoría de Estados participe en la decisión, cláusula que en EU15 resulta completamente inútil puesto que 169 votos ya implican al menos 8 Estados y una cláusula de verificación demográfica no automática gracias a la cual un Estado puede solicitar que se controle si una determinada votación representa el 62% de la población. Esta cláusula es en realidad un mecanismo que facilita el eventual bloqueo de una decisión por parte de Alemania y constituye la compensación que ha obtenido por mantener la igualdad de su número de votos con Francia, Reino Unido e Italia a pesar de sus aproximadamente 20 millones más de habitantes.

El nuevo sistema hace más difícil el bloqueo de la toma de decisiones en la Unión en términos de porcentaje de población: actualmente 7 Estados representando el 12,3 % de la población (que reúnen 26 votos) pueden impedir la adopción de una decisión; con el nuevo sistema hacen falta 8 Estados representando el 13,79% de la población para reunir los 69 votos necesarios.

Desde el punto de vista del número mínimo de Estados que pueden bloquear una decisión la situación permanece igual: tres Estados, aunque no los mismos, pueden bloquear en ambos sistemas: hoy tres grandes Estados (incluida España) pueden bloquear una decisión, con el nuevo sistema podrán hacerlo dos grandes y un mediano (por ejemplo Portugal) y gracias a la cláusula de verificación demográfica si uno de los Estados es Alemania, puede impedir la adopción de una decisión con otro gran Estado y cualquier tercer Estado salvo Luxemburgo.

Del análisis del acuerdo adoptado en Niza resulta que, a pesar de su complicada presentación, el nuevo sistema de voto es muy similar al actual, con una reponderación en favor de los 5 Estados más grandes y haciendo explícitos los dos factores - Estados y población - que hoy están implícitos en el sistema.

El proyecto de Tratado traza en dos declaraciones la *evolución del sistema* de votación a lo largo del proceso de ampliación de la Unión hasta un total de 27 Estados. Tanto la Declaración sobre la ampliación como la Declaración sobre el umbral de la mayoría cualificada y la minoría de bloqueo constituyen meros compromisos políticos y contienen, en definitiva, la posición común que los Quince se comprometen a mantener en las negociaciones de adhesión. Los elementos fundamentales del proceso de adaptación diseñado son:

- la atribución previa a los nuevos Estados de sus respectivos votos ponderados,
- el abanico dentro del cual tendrá que moverse el umbral para la toma de decisiones que podrá oscilar entre un porcentaje inferior al actual, 71,26%, y un máximo de 73,4%
- el resultado final del sistema en una Unión de 27 Estados.

Además, los dos mecanismos establecidos en el protocolo sobre la ampliación- el mínimo de Estados y la cláusula de verificación demográfica - podrán actuar a lo largo del proceso como cláusulas de salvaguardia. Por lo demás, el sistema tendrá que ser adaptado con cada nueva adhesión dentro de los límites establecidos en el protocolo y las 2 declaraciones.

En una *Unión de 27 Estados* (según la Declaración sobre el umbral de mayoría cualificada y la minoría de bloqueo) las decisiones se adoptarán cuando se reúnan 255 votos (73,91%) de un total de 345.

13 Estados podrían reunir esos 255 votos, lo cual quiere decir que con 27 Estados entra en funcionamiento la cláusula que exige que una mayoría de Estados participe en la decisión, ello implica que aún con 255 votos sería necesario el apoyo de un Estado más y también que 14 Estados constituyen una minoría de bloqueo pudiendo no representar sino el 11,62% de la población.

255 votos significan además como mínimo un 58,39% de la población, lo que se corrige con la cláusula demográfica que funciona de la misma manera que en EU 15 .

En conclusión los parámetros del sistema son muy similares a los actuales. Que el umbral sea 73,91% de los votos, es decir superior al actual, 71,26, deja de ser significativo en cuanto se refiere a una distribución de los votos diferente. No son los votos los que cuentan sino los Estados que los reúnen. Desde ese punto de vista será necesaria una mayoría de Estados (14) para tomar decisiones, como ocurre ya ahora. Las exigencias desde el punto de vista demográfico son también similares, 58,39%, la cláusula demográfica sólo cambia la situación para Alemania como hemos visto.

En opinión de los ponentes, la tesis defendida por el Parlamento Europeo hubiera facilitado la toma de decisiones; la fórmula recogida finalmente en el Tratado es la resultante del consenso exigido por la unanimidad requerida para cualquier revisión de los Tratados. En este sentido, ese consenso ha permitido abrir el camino a la ampliación. Sólo el tiempo puede aseverar la eficacia o la ineficacia del sistema.

La Comisión

El Parlamento Europeo ha defendido en todas sus resoluciones el papel de la Comisión como motor del proceso de construcción europea y, en especial, su papel clave en el ejercicio de las facultades normativas de la Unión Europea a través del monopolio del derecho de iniciativa y propuesta. De ahí, el interés del Parlamento en torno al tratamiento que la CIG diera a la Comisión Europea en general y a su composición en particular.

La composición de la Comisión padeció durante la Conferencia de las mismas dificultades que la votación por mayoría cualificada en el Consejo. Desde el inicio se hizo patente que la mayor parte de los Estados miembros rechazaban frontalmente la pérdida, evidentemente temporal, de su comisario. Frente a los argumentos de eficacia y defensa de la colegialidad avanzados por quienes deseaban limitar el número de comisarios, se respondía con la necesidad de asegurar la visibilidad de la Unión y la legitimidad de la Comisión ante los ciudadanos. Incluso de cara a las adhesiones, muchos hicieron hincapié en que los nuevos Estados miembros debieran en cualquier caso contar inmediatamente con un comisario si no se quería poner en peligro el éxito de su integración.

Ni el Parlamento ni la Comisión se pronunciaron abiertamente en favor de una u otra postura. La razón era evidente. El debate sobre el número de comisarios estaba indivisiblemente ligado al de

la ponderación de votos en el Consejo; cualquier compromiso debería responder a ambas cuestiones. Dada su condición de no negociadores en la CIG, ni la Comisión y mucho menos el Parlamento Europeo estaban en condiciones de pergeñar un "paquete de compromiso". El Parlamento y la Comisión insistieron, eso sí, en la urgencia de fortalecer el papel del Presidente y de proceder a una reorganización interna en caso de optarse por una Comisión compuesta por un nacional de cada Estado miembro

El protocolo sobre la ampliación modifica el artículo 213 en dos etapas:

- con la primera modificación que entrará en vigor el 1 de enero de 2005, la Comisión contará con un comisario por cada Estado miembro,
- con la segunda que entrará en vigor cuando la Unión cuente con 27 Estados (tras la firma del último tratado de adhesión), el Consejo fijará por unanimidad el número de miembros de la Comisión que deberá ser inferior al número de Estados así como las modalidades de rotación igualitaria. El protocolo añade que la rotación se hará de tal manera que ningún Estado esté ausente del colegio más de un mandato consecutivo y que los sucesivos colegios reflejen de manera satisfactoria la variedad demográfica y geográfica de la Unión.

Aún dilatando su aplicación, cosa que muchos juzgarán adecuada sobre todo teniendo en cuenta que es la mejor manera de asegurar que todo nuevo Estado miembro cuente con un comisario desde el momento de su adhesión como afirma el Protocolo, no cabe duda de la Conferencia ha sido capaz de decidir una de las cuestiones más difíciles de cuantas se le planteaban.

Pero más importante que la composición son las demás modificaciones del Tratado relativas al nombramiento del Presidente y los miembros de la Comisión así como al fortalecimiento del presidente.

La designación y el nombramiento del Presidente por el Consejo reunido al nivel de Jefes de Estado y de Gobierno por mayoría cualificada, aparte de garantizar mejor la racionalidad de la selección que ya no quedará sometida a vetos, dará una relevancia mayor a su aprobación por parte del Parlamento. Lo mismo cabe decir de la designación de los comisarios y del voto de investidura del colegio en su conjunto.

Igualmente significativo es el fortalecimiento del papel del Presidente, insistentemente solicitado por el Parlamento:

- el presidente decide la organización interna de la Comisión
- puede modificar la distribución de carteras durante el mandato
- nombra a los vicepresidentes tras la aprobación del colegio
- puede pedir a un comisario su dimisión tras obtener el apoyo del colegio.

En suma, con los acuerdos de Niza, la Comisión acentúa su carácter de institución supranacional e independiente y se evita el peligro, inherente a algunas propuestas, de convertir a la Comisión Europea en un mero secretariado del Consejo. En nuestra opinión, con la entrada en vigor del nuevo Tratado, la Comisión se encontrará en mejor posición para definir, con toda responsabilidad e imparcialidad, el interés comunitario.

La composición del Parlamento europeo

La composición del Parlamento está basada en la actualidad en un sistema de proporcionalidad regresiva. En su resolución de 13 de abril, el Parlamento había propugnado una distribución de escaños más acorde con el peso demográfico de los Estados. Sin entrar a discutir la distribución de escaños por Estados que, como ya se dijo en relación al Consejo, es el fruto del consenso, llama la atención la imposibilidad de encontrar lógica alguna, ni regresiva ni proporcional, cuando Chequia y Hungría se ven atribuir menos escaños que otros Estados con peso demográfico semejante. Esta anomalía deberá resolverse durante la negociación de los tratados de adhesión, ya que la declaración sobre la ampliación donde figura la distribución de escaños en EU 27 tiene meramente el valor de un compromiso político.

Por lo que se refiere al proceso de ampliación, la adaptación de la composición del Parlamento a las sucesivas adhesiones es compleja, probablemente incierta y no exenta de riesgos. El protocolo sobre la ampliación que modifica el artículo 190 TCE a partir del 1 de enero del 2004 y con efectos en la legislatura 2004-2009, establece el número de diputados elegidos en cada Estado miembro, pero también dice que mientras no se alcance el límite de 732, se aumentarán a prorrata los escaños por país con un límite: ninguno podrá tener más representantes que le corresponden en la actual legislatura 1999-2004, lo que significa que si no se ha firmado ningún tratado de adhesión antes del 1 de enero del 2004 el número de miembros por Estado será el mismo que el actual.

En lo que respecta a las adhesiones que pudieran tener lugar a lo largo de una legislatura, los nuevos Estados miembros se verán atribuir los diputados que les correspondan según la Declaración sobre la ampliación y se les aplicará el mismo aumento a prorrata que a los otros Estados miembros. El límite de 732 puede ser superado provisionalmente hasta el final de la legislatura en cuestión (algo que el Parlamento había aceptado en su Resolución de 30 de noviembre del 2000). Ello significa que si no hay adhesiones antes del 2004 o muy pocas y que si un gran número de adhesiones tiene lugar entre el 2004 y el 2009, la superación del límite de 732 puede ser de dimensiones considerables con todos los problemas que ello comportaría.

Será el Consejo quien tome la decisión sobre el número concreto de diputados por país para cada legislatura. Como el protocolo sorprendentemente no dice nada, hay que suponer que el Consejo decide por mayoría simple.

Con el sistema introducido en el Tratado de Niza es imposible calcular *a priori* ni el número de diputados por Estado miembro ni el número de miembros total, y ello hasta la legislatura siguiente a aquella a lo largo de la cual termine el proceso de adhesión de los 12 Estados con los que se mantienen negociaciones. Podría perfectamente ocurrir que el cuadro recogido en la Declaración no se aplique hasta el 2014.

Si es difícil encontrar criterio alguno de orden "constitucional" en el que se inspire el sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo, aún lo es más adivinar la lógica que se esconde tras la composición del Parlamento europeo que, en opinión de los ponentes, ha servido en realidad para equilibrar la decisión en materia de ponderación de los votos. Probablemente, por la misma razón, se ha aumentado el límite máximo de diputados establecido en Amsterdam que será en adelante de 732.

El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia

La reforma del Tribunal de Justicia constituye uno de los logros indiscutibles de Niza. El objetivo de la reforma era agilizar la administración de justicia comunitaria preservando la unidad del derecho comunitario.

La reforma ha afectado tanto al Tribunal de justicia como al Tribunal de primera instancia. Podría incluso decirse que la reforma gira en torno al nuevo papel de éste último.

El Tribunal de Justicia estará formado por un magistrado por Estado miembro lo que, en realidad perpetúa la situación implícita en el Tratado actual. La gran novedad es la creación junto al pleno del Tribunal de una Gran Sala cuyas particularidades se recogen en el Estatuto anexo al Tratado.

El Tribunal de primera instancia estará asimismo compuesto de un magistrado por Estado miembro. Las dos grandes novedades con respecto a este Tribunal son la posibilidad de crear salas especializadas y el aumento notable de sus competencias con el objetivo de aliviar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia. Además de los recursos de control de legalidad, en carencia, sobre responsabilidad contractual de la Comunidad y los litigios entre la Comunidad y sus agentes, el Tribunal podrá ser asimismo competente para conocer de una parte de las cuestiones prejudiciales. Le corresponderá igualmente pronunciarse sobre los recursos interpuestos contra las decisiones de las salas jurisdiccionales especializadas. Esas decisiones podrán ser reexaminadas de manera excepcional por el Tribunal de Justicia cuando exista un riesgo serio para la coherencia o la unidad del derecho comunitario.

La gran novedad para el Parlamento es que ha visto reconocida en el Tratado su legitimación activa para presentar recursos de control de legalidad (artículo 230) contra las instituciones comunitarias en las mismas condiciones que los Estados miembros, el Consejo y la Comisión. Asimismo podrá solicitar el dictamen del Tribunal sobre la compatibilidad con los Tratados de un acuerdo internacional en preparación (artículo 300§6).

En esta reforma, coincidente en líneas generales con las demandas del Parlamento, hay algo que llama la atención: teniendo en cuenta que los miembros y el Presidente de la Comisión pasarán a ser designados y nombrados por el Consejo y por mayoría cualificada, los dos Tribunales serán, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza, las únicas Instituciones comunitarias cuyos miembros serán nombrados de común acuerdo de los gobiernos de los Estados miembros. Los magistrados de las salas especializadas serán en cambio nombrados por el Consejo, eso sí, por unanimidad.

El Tribunal de Cuentas

Las principales modificaciones aportadas por el proyecto de Tratado se refieren:

- a su composición - el Tribunal estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro, en la actualidad son 15 lo que en la práctica viene a significar lo mismo. Aunque el Parlamento en su resolución de 13 de abril del 2000 había pedido un número fijo de miembros, no precisó cual debía ser éste.
- al procedimiento para el nombramiento de los miembros: el Consejo decidirá por mayoría cualificada.
- a la creación de salas especializadas a la que se autoriza al Tribunal.
- al establecimiento por el propio Tribunal de su reglamento interno que deberá ser aprobado por el Consejo por mayoría cualificada.

- a la declaración de fiabilidad que podrá ser completada con apreciaciones específicas sobre cada ámbito de la actividad comunitaria.

Estas modificaciones significan un fortalecimiento de la posición del Tribunal; además una Declaración anexa al Tratado invita al Tribunal y a las instituciones nacionales de control a mejorar su colaboración y permite al Presidente del Tribunal establecer un comité de contacto con los presidentes de las instituciones nacionales muy en la línea de lo solicitado por el Parlamento en la citada resolución: fortalecer los poderes de control del Tribunal ante las administraciones nacionales y regionales.

No puede dejar de mencionarse que la propuesta de la Comisión, apoyada por el Parlamento, de crear un ministerio público europeo como órgano independiente especializado en la persecución del fraude contra los intereses financieros de la Unión ante las administraciones nacionales, no ha encontrado acogida alguna en el nuevo Tratado.

El Comité económico y social

La propuesta de la Comisión apoyada por el Parlamento de incorporar en el CES a los representantes de la sociedad civil se ha integrado, aunque de manera menos ambiciosa a la que propugnábamos, en la redacción final del artículo 257 TCE que señala que el Comité estará constituido por los diferentes sectores de carácter económico y social de la sociedad civil organizada. A las distintas categorías que mencionaba este artículo se añaden ahora también los consumidores.

De cara a la ampliación, el límite máximo de miembros del Comité ha aumentado hasta un total de 350, lo que significa que número actual de representantes por Estado miembro en EU 15 no variará. El mantenimiento del número de miembros del CES ha sido determinado por la necesidad de conservar el del Comité de las Regiones cuya composición es mucho más problemática. Cambia así mismo el procedimiento para el nombramiento de los miembros que el Consejo decidirá por mayoría cualificada.

El Comité de las Regiones

Las modificaciones aportadas por el proyecto de Tratado son más significativas por lo que se refiere a este Comité.

En primer lugar, sus miembros deberán en adelante ostentar un mandato electoral en el seno de una colectividad regional o local o ser responsables políticamente ante una asamblea electa. Se trata de una reivindicación reiterada del Parlamento. Esta exigencia aparece de nuevo reforzada al prever también el artículo 263 la sustitución de todo miembro del Comité que hubiera perdido su mandato electoral.

El número de representantes en el Comité por Estado miembro no ha sido modificado y ha sido aumentado el número total de miembros tras las adhesiones hasta un máximo de 350. Ello ha venido impuesto por la necesidad de preservar la representación de las regiones constitucionalmente reconocidas en los Estados de estructura federal o fuertemente regionalizada. Hay que recordar que por esa misma razón el Parlamento había apoyado en su citada resolución de abril el mantenimiento del número actual de miembros.

El Consejo, por mayoría cualificada decidirá en adelante la lista de miembros del CdR.

Hay que señalar que las decisiones por mayoría cualificada sobre los nombramientos en el Tribunal de Cuentas y los dos Comité se tomarán, de todas formas, de conformidad con las propuestas hechas por cada Estado miembro. Esta precisión introducida en los artículos correspondientes del Tratado produce una cierta perplejidad y conduce a preguntarse sobre la efectividad de esa mayoría cualificada.

II. La extensión del voto por mayoría cualificada

Una declaración anexa al Tratado de Amsterdam y firmada por Bélgica, Italia y Francia expresaba la necesidad de fortalecer las instituciones y, en particular, de ampliar el procedimiento de votación por mayoría cualificada. Esa declaración expresaba en realidad la frustración de esos Estados ante los resultados de aquella reforma insuficiente de los Tratados. Igualmente, el párrafo 14 de la Resolución del Parlamento europeo de 19 de noviembre de 1997 lamentaba las insuficiencias de aquel Tratado.

El tema se añadió a esta última CIG de forma tímida al principio y firme más tarde, para convertirse en la materia que, al menos desde el punto de vista estadístico, más horas de trabajo ocupó a los representantes personales en la Conferencia.

El aumento hasta 27 de los Estados miembros significará una diversificación de los intereses y una mayor heterogeneidad de las culturas políticas, capaz de paralizar la toma de decisiones en aquellos ámbitos sometidos al voto por unanimidad en el Consejo. No sólo el Parlamento o la Comisión eran y son conscientes de este riesgo. Numerosos Estados comparten la misma preocupación. La prueba es el interés demostrado y el esfuerzo realizado en la CIG por facilitar la puesta en práctica del mecanismo de las cooperaciones reforzadas. Interés que fue en aumento a medida que se hacían patentes las dificultades para realizar progresos significativos en la extensión del voto por mayoría cualificada. Algunos actuaban como si la cooperación reforzada

pudiera paliar la parálisis legislativa: si la integración del conjunto no puede progresar – parecían decir - que no impida, al menos, la integración de los más voluntariosos.

Para el Parlamento la extensión del voto por mayoría cualificada debía insertarse en un ejercicio de racionalización y democratización paralelas de los procedimientos de toma de decisión en la Unión. Aplicando siempre el principio fundamental (y consensual) de la doble legitimidad de la Unión a los procedimientos decisorios, el Parlamento ha venido defendiendo que la regla general en los asuntos de carácter legislativo debía ser el voto por mayoría cualificada en el Consejo acompañado de la codecisión con el Parlamento. Se concilia así la eficacia en el proceso de toma de decisiones con la legitimidad democrática de los procedimientos. Solamente las materias de carácter constitucional, definidas como aquellas necesitadas de ratificación por parte de los parlamentos nacionales, deberían seguir sometidas a la regla de la unanimidad.

Si la reforma de las instituciones no ha estado guiada por principios de orden general, tampoco ha sido más afortunado el tratamiento de los procedimientos decisorios en la CIG. Y ello a pesar de los esfuerzos de la presidencia portuguesa por racionalizar el debate partiendo de una cierta clasificación de las disposiciones de los Tratados. Ese intento no tuvo éxito y la Conferencia negoció caso por caso el elenco, ya de por sí reducido, de bases jurídicas sometidas a discusión. Amsterdam estaba, además, demasiado reciente y una buena parte de los Estados se mostraba reticente a reabrir el debate. A título de ejemplo se puede recordar que la presidencia portuguesa, en la clasificación citada, había presentado bajo el epígrafe “anomalías institucionales” aquellas bases jurídicas sometidas a unanimidad en el Consejo y a codecisión con el Parlamento. Ciertas delegaciones sostuvieron que si aquellos casos habían de ser considerados anomalías, muy bien podían resolverse sustituyendo la codecisión por la consulta simple del Parlamento.

Piénsese asimismo que al tratar de suprimir el procedimiento de cooperación que se aplica aún a cuatro disposiciones en el capítulo monetario del Tratado CE, la posición unánime de la Conferencia fue remplazarlo por la consulta simple del Parlamento. Tuvo que ser el ECOFIN el que, apenas dos semanas antes de la cumbre de Niza, se opusiera a ello calificándolo de retroceso institucional. Si el “hubiera podido ser peor” fuera uno de los criterios para juzgar el proyecto de Tratado - que no lo es en absoluto para los ponentes-, la pervivencia del procedimiento de cooperación sería un sólido motivo de satisfacción.

Desde el Consejo se ha hecho hincapié en los datos cuantitativos del ejercicio de extensión del voto por mayoría cualificada. La mayoría cualificada se aplicará a 35 nuevos casos, de los cuales a 22 inmediatamente tras la entrada en vigor del Tratado y los demás en una fecha posterior o bien tras una decisión unánime del Consejo evitando así al menos una nueva Conferencia intergubernamental.

Pero, ¿Cuál es el alcance cualitativo de la reforma? Al menos 8 de los nuevos artículos sometidos a mayoría cualificada son nombramientos, de los cuales el más significativo es la designación y el nombramiento del Presidente y los miembros de la Comisión. Las demás disposiciones son de importancia desigual. En los temas que podríamos calificar de “sustanciales” los resultados han sido también desiguales, debido, entre otras cosas a que además de discutir “caso por caso” enseguida se empezó a negociar por apartados. Pero lo que llama verdaderamente la atención es la cantidad de declaraciones, excepciones, cláusulas de salvaguarda, dilaciones no ya hasta una fecha concreta sino condicionadas a la adopción de decisiones conexas, que acompañan a la mayor parte de las bases jurídicas significativas sobre las que se han llegado a tomar decisiones.

Nos encontramos una vez más ante las dificultades intrínsecamente derivadas del método intergubernamental de negociación que en esta Conferencia se han visto, además, potenciadas por la necesidad de llegar a un acuerdo en materia institucional lo que ha allanado el camino a los múltiples vetos cruzados a la extensión de la mayoría cualificada.

La codecisión con el Parlamento constituyó una preocupación menor durante la Conferencia y los resultados están a la vista. El proyecto de Tratado prevé 6 nuevos casos de codecisión (si incluimos las disposiciones del título IV TCE en las que la codecisión junto con la mayoría cualificada se condicionan a una decisión unánime del Consejo). De los nuevos casos de mayoría cualificada, sólo tres de carácter legislativo quedan al margen de la codecisión: los reglamentos financieros, las medidas internas de aplicación de los acuerdos de cooperación y los fondos estructurales y el fondo de cohesión, manteniéndose estos últimos sometidos al dictamen conforme del Parlamento. Se trata de temas que tienen una particular relevancia debido a sus importantes implicaciones presupuestarias. Su exclusión de la codecisión hace pervivir un desequilibrio injustificable entre los poderes presupuestarios del Parlamento y sus competencias legislativas. La sensibilidad política de los Estados miembros respecto a las cuestiones presupuestarias se pone de manifiesto con especial intensidad en materia de Fondos estructurales y de cohesión, donde la aplicación de la mayoría cualificada no sólo se difiere a una fecha posterior a la entrada en vigor del Tratado (1 de enero del 2007) sino que se la hace depender de una condición suplementaria: que se hayan aprobado previamente las próximas perspectivas financieras. En realidad lo más grave es que esta Conferencia al rechazar de plano la mera consideración del paso a la codecisión de las materias sometidas a mayoría cualificada con anterioridad, estaba negando un principio institucional básico sobre el que se realizaron notables progresos en Amsterdam: la codecisión debe acompañar como regla general al voto por mayoría cualificada en los asuntos de naturaleza legislativa.

Aunque el más significativo de los procedimientos de participación del Parlamento en los procedimientos legislativos sea la codecisión, no es el único. Solamente dos nuevos casos de dictamen conforme (como se verá más adelante) se han añadido. El Parlamento lo reivindicaba en la mayoría de los nombramientos pero también en la ratificación de acuerdos internacionales, materia donde a la confusión de competencias se une la ambigüedad en los procedimientos contribuyendo todo ello a debilitar la posición de la Unión en el mundo (este hecho es especialmente evidente en el ámbito de la política comercial, en relación con el cual las modificaciones introducidas en el artículo 133 son claramente insuficientes).

En opinión de los ponentes, la extensión de la votación por mayoría cualificada representaba una de las claves de la CIG, tanto desde la óptica del proceso de ampliación como desde el punto de vista de la profundización en la integración europea. La ecuación mayoría cualificada = aplicación del procedimiento de codecisión, es una exigencia del principio democrático. A la vista de los acuerdos de Niza, los ponentes consideran claramente insuficientes esos resultados.

III. La cooperación reforzada

A pesar de su incorporación tardía al orden del día de la Conferencia, la cooperación reforzada se convirtió en uno de los puntos fuertes del ejercicio de reforma y despertó un interés inusitado si tenemos en cuenta que, dada su reciente incorporación a los Tratados, no había tenido oportunidad alguna de ser aplicada.

Como sugeríamos más arriba, para numerosos Estados miembros, la cooperación reforzada podía paliar una extensión insuficiente del voto por mayoría cualificada e impedir una eventual parálisis tras la ampliación. El Parlamento, en su resolución de 25 de octubre del 2000, basada en el informe presentado por el Sr. Gil-Robles, advertía, precisamente, contra la idea ilusoria de que las cooperaciones reforzadas pudieran considerarse una alternativa al voto por mayoría cualificada.

El objetivo fundamental de la reforma era el de facilitar la aplicación del mecanismo eliminando el derecho de veto a través de la apelación al Consejo Europeo. Este objetivo ha sido alcanzado plenamente en el primer y tercer pilar, los dos ámbitos para los que el Tratado de Amsterdam había diseñado las cooperaciones reforzadas.

El papel del Parlamento en el procedimiento de autorización ha sido fortalecido aunque no tanto como él mismo hubiera deseado. La Cámara consideraba que su dictamen conforme era la garantía democrática que debía acompañar la desaparición del derecho de veto. En el tercer pilar, el derecho de información se transforma en una consulta preceptiva. En el primer pilar se mantiene como regla general la consulta pero se requiere el dictamen conforme del Parlamento cuando la cooperación reforzada tiene por objeto una de las materias sometidas a codecisión. Si bien ello asegura el paralelismo entre las competencias “ordinarias” del Parlamento y su función en la autorización de las cooperaciones reforzadas, no deja de resultar paradójico, puesto que en la citada resolución de octubre del 2000 la Cámara propugnaba que las materias sometidas al voto por mayoría cualificada (y por ende a la codecisión) no pudieran ser objeto de una cooperación reforzada.

El tercer elemento satisfactorio de la reforma es la incorporación de la cooperación reforzada al ámbito del segundo pilar, aunque se trate de una satisfacción que hay que matizar. En primer lugar, porque se limita a “la aplicación” de las acciones y de las posiciones comunes, tanto la aplicación de estrategias comunes como, de forma muy significativa, la política de defensa quedan al margen. En segundo lugar, porque se prevé la posibilidad de vetar su autorización a través de la apelación al Consejo Europeo. En tercer lugar, porque el papel del Parlamento queda reducido a un mero derecho de información y en cuarto y último lugar porque la función de la Comisión queda reducida a un simple dictamen centrado en la coherencia de la cooperación reforzada planteada con las disposiciones de los Tratados.

El Parlamento europeo había insistido en la concentración y uniformización de las normas en la materia diferentes en el primer y tercer pilar. Si este hecho no se ha producido en cuanto a los procedimientos, sí que se han racionalizado y unificado las condiciones necesarias para autorizar una cooperación reforzada. Quizá sea el momento de recordar que, aunque en el marco de esta última reforma de los Tratados se ha mostrado partidario de facilitar la aplicación de las cooperaciones reforzadas, el Parlamento se ha mostrado reiteradamente reticente ante este mecanismo. Reticencias que se resumen en el deseo de evitar “una Europa a la carta”. Por esa

razón ha insistido en el mantenimiento de las condiciones que ya estaban inscritas en los Tratados.

Esa pretensión del Parlamento ha tenido éxito. Efectivamente, las condiciones se han mantenido y entre ellas, dos merecen una mención aparte. El número de Estados necesarios para lanzar una cooperación reforzada será de 8, número que si ahora constituye la mitad de los Estados miembros (como la normativa actual) se transformará, en una Unión de 27, en menos de un tercio (la demanda del Parlamento). La cláusula de "último recurso" que el Parlamento quería jurídicamente vinculante, si bien permanece en el ámbito de lo político, se ha concretado levemente al mencionar que sólo puede autorizarse una cooperación reforzada cuando se haya demostrado que sus objetivos no pueden alcanzarse "en un plazo razonable".

IV. La salvaguardia de los derechos fundamentales

El artículo 7 del Tratado de la Unión permite desde Amsterdam suspender los derechos derivados de la pertenencia a la Unión de un Estado en el que se hubiera constatado una violación persistente y grave de los derechos fundamentales.

La imposibilidad de actuar dentro de la legalidad de los Tratados en el "caso" austríaco descubrió una laguna que el nuevo Tratado colma mediante un mecanismo de "alarma" que permite constatar mediante una decisión del Consejo (por una mayoría de cuatro quintos de sus miembros) que existe un riesgo serio para el respeto de los derechos fundamentales en un Estado miembro de la Unión. No puede pasarse por alto el hecho de que fuera Austria (que padeció una situación de indefensión ante la laguna del Tratado) la primera en poner sobre la mesa una propuesta en ese sentido.

Además de gozar de un derecho de iniciativa, es preceptivo el dictamen del Parlamento europeo. Dictamen adquirido por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen a la mayoría de sus miembros.

V. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La Convención encargada de la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobó por consenso entre sus cuatro estamentos un proyecto que fue examinado por los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Biarritz el 14 de octubre del año 2000 siendo aprobado por unanimidad. Posteriormente el Parlamento en su resolución de 14 de noviembre del 2000 (basada en el informe Duff-Voggenhuber) dio igualmente su aprobación a la Carta que fue proclamada solemnemente por las tres instituciones el día 7 de diciembre del 2000 en Niza.

Desde la resolución Duff / Voggenhuber de 16 de marzo del 2000, el Parlamento Europeo se pronunció inequívocamente en favor de la incorporación de la Carta a los Tratados. La postura del Parlamento se sustentaba sobre la lógica. Si el contenido de la Carta era positivo – y así debía ser puesto que el Consejo Europeo lo había aprobado por unanimidad – nada mejor que atribuirle plenos efectos jurídicos. Sin embargo, la lógica no siempre se impone por sí misma en la construcción europea y seis gobiernos – Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca, Finlandia, Suecia y

Holanda – se opusieron a dicha incorporación y también a la solución de compromiso instada por el Parlamento y consistente en la inclusión de una referencia a la Carta en el artículo 6.2 del TUE. Esta negativa provocó la paradoja de negar dicha referencia cuando tal artículo menciona el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, cuya adhesión igualmente rechazó la CIG.

La no incorporación al Tratado no significa, en modo alguno, que la Carta no despliegue sus efectos. Efectos políticos, como lo prueban las referencias a la Carta en el Informe elaborado por los señores Ahtisaari, Frowein y Oreja sobre la situación en Austria; efectos normativos derivados del firme compromiso derivados del Parlamento y la Comisión de considerar la Carta como una referencia inexcusable de toda su legislación; o efectos jurisdiccionales tal y como resultan de las primeras sentencias de los Tribunales Constitucionales de Alemania o España que tomaron la Carta como parámetro de referencia.

La no inclusión de la Carta en los Tratados es un resultado decepcionante para el Parlamento Europeo. La CIG 2004 será la ocasión para replantear esta cuestión no resuelta en Niza.

VI. Otras enmiendas al Tratado

Por lo que refiere a la política exterior y de seguridad común así como a la política de defensa, la Conferencia intergubernamental solamente abordó en sus trabajos preparatorios, por un lado, la aplicación del voto por mayoría cualificada al nombramiento de representantes especiales (artículo 23 TUE) y a la conclusión de acuerdos internacionales (artículo 24 TUE) y por otro lado, la incorporación del mecanismo de las cooperaciones reforzadas al segundo pilar.

Una discusión más amplia se llevó a cabo de forma paralela a la CIG en el ámbito del Consejo de Asuntos Generales. Los dos informes presentados respectivamente por las presidencias portuguesa y francesa dieron como resultado los cambios, de alcance bastante limitado, introducidos en el Tratado de la Unión. Así, el artículo 17 se modifica haciendo desaparecer las formalidades para la integración de la UEO en la UE.

Pero lo realmente significativo es la introducción en el Tratado (artículo 25) del nuevo Comité Político y de Seguridad encargado de seguir la situación internacional y de contribuir a definir la política en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Asimismo, el Comité supervisará la ejecución de las políticas ya acordadas, "sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión". La incorporación al Tratado de ese Comité era una necesidad técnica porque las disposiciones actuales no le permiten recibir plenos poderes para gestionar una crisis, pero además probablemente con ello mejorará la coordinación de las decisiones.

Una Declaración adoptada por la Conferencia (la nº 1) relativa a la política europea de seguridad y de defensa se hace eco de los textos aprobados por el Consejo Europeo de Niza en la materia y señala que el Consejo Europeo deberá adoptar una decisión para hacer operativa tal política lo antes posible y a más tardar en Laeken, basándose para ello en las disposiciones vigentes del Tratado de la Unión Europea, sin que la entrada en vigor del Tratado de Niza constituya un requisito previo.

En materia de cooperación judicial se ha incorporado al Tratado (artículos 29 y 31) **la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust)**. Compuesta por representantes de las fiscalías

nacionales, el nuevo Tratado le atribuye como funciones: contribuir a una adecuada coordinación entre las autoridades de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito; colaborar en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol; cooperar con la Red Judicial Europea con objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición.

Ciertamente será de utilidad contar en el Tratado de la Unión con una nueva forma de cooperación judicial pero es de lamentar que las nuevas disposiciones no le atribuyan competencias administrativas concretas y que su gestión se rija por el método intergubernamental.

Mención aparte, por su importancia para el Parlamento, merece la introducción en el Tratado de una nueva base jurídica que permitirá la adopción por mayoría cualificada y en codecisión de un **estatuto para los partidos políticos europeos** y en particular, de las reglas relativas a su financiación. Así mismo hay que mencionar con satisfacción el paso a la mayoría cualificada en el Consejo de la aprobación del **estatuto de los miembros del Parlamento europeo**. Lamentablemente, las normas relativas al régimen fiscal seguirán sometidas a la unanimidad.

El Tratado de Niza incluye otras cuestiones que por su especificidad exigirían un análisis mucho más detallado del que procede en este documento.

LA DECLARACIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN

La Declaración sobre el futuro de la Unión representa al mismo tiempo el éxito y el fracaso de la Conferencia Intergubernamental de Niza.

Significa el fracaso porque las disposiciones de la citada Declaración son en realidad una respuesta ante todo aquello que faltó en Niza. Su existencia misma es una especie de “*mea culpa*” que refleja la insatisfacción de los propios autores del Tratado. Por otro lado es un éxito porque es una reacción que abre las puertas a una nueva forma de pensar “Europa”. Lo veremos en el análisis de los distintos elementos de la Declaración.

Niza ha significado el agotamiento de la fórmula intergubernamental de reforma de los Tratados como método para hacer progresar a la Unión. El nivel de las discusiones en esta Conferencia ha venido a demostrar que la suma de quince intereses nacionales no es necesariamente el interés común.

La Declaración propone una CIG en el 2004. No podría ser de otra manera porque el Tratado de Niza no ha modificado el procedimiento de revisión de los Tratados contemplado en el artículo 48 TUE, perviviendo así una anomalía institucional que el Parlamento ha denunciado reiteradamente. En el estadio actual de la Unión Política no se puede seguir considerando a la Unión Europea como si fuera un organismo internacional clásico. Pero, al mismo tiempo, la

Declaración dispone que esa CIG será precedida de un “proceso abierto” del que no define los detalles pero al que atribuye funciones concretas y del que enumera los participantes.

Ese proceso abierto significa en cualquier caso que debe haber un gran debate público para preparar la CIG del 2004. ¿Se quiere así evitar la esquizofrenia en la que parece haber caído el debate sobre la construcción europea? En efecto, recordemos que las dos Conferencias que prepararon el Tratado de Maastricht partieron de objetivos ambiciosos. Se podía hablar entonces de estrategia. Los tres Tratados de la anterior década han ido parcheando aquí y allá aquella estrategia.

Curiosamente a partir de la primavera del 2000 y paralelamente al desarrollo de una CIG de modesto alcance y ambición, se llevaba a cabo en distintos foros políticos (y los medios de comunicación se hicieron amplio eco de ello), un debate de fondo sobre el futuro de la Unión al más alto nivel. Altos responsables políticos se lanzaron a la arena pública abordando los retos de la construcción europea y exponiendo su visión sobre el futuro.

Mientras, la CIG continuaba sus trabajos exhibiendo una obstinada indiferencia ante los avatares de ese debate público. Ahora bien, no nos engañemos, los protagonistas a la postre de la Conferencia Intergubernamental eran los mismos personajes que participaban en ese debate estratégico de altos vuelos.

¿Significa la Declaración el fin de esa especie de esquizofrenia a la que asistimos desde Maastricht en la que el debate estratégico sigue por derroteros alejados de los avatares de las sucesivas reformas de los Tratados? El carácter precisamente estratégico de los temas escogidos (no de forma exhaustiva) en la Declaración para ser objeto de la próxima reforma parece dar una respuesta positiva al interrogante.

La Declaración reconoce las limitaciones del ejercicio de reforma realizado en Niza precisamente al señalar su principal mérito: haber abierto la vía a la ampliación. La Declaración parece decir: ahora que hemos salvado los escollos que quedaban y que nos hemos puesto de acuerdo en lo indispensable para aceptar las adhesiones, ahora hablemos de verdad del futuro.

Un futuro del que participan ya los Estados candidatos. La Declaración, y ello es significativo, prevé ya su presencia en la CIG de 2004 como observadores (evidentemente aquellos aún no se hayan adherido a la Unión en esa fecha) . Habrá que hacer además lo necesario para optimizar su participación en el proceso previo a la CIG del 2004.

La preocupación de la Declaración respecto a los Estados de la ampliación puede, de alguna manera, entenderse como un posicionamiento político en favor del desarrollo de un proyecto europeo donde lo esencial sea la adhesión de todos y no una determinada arquitectura constitucional que pudiera resultar excluyente para algunos.

Se preocupa también la Declaración de la necesidad de garantizar la legitimidad democrática y la transparencia así como el acercamiento de la Unión a sus ciudadanos. Hay que entender esta preocupación en un doble sentido: de cara a las reformas que se lleven a cabo pero también de cara al proceso mismo de debate abierto que deberá precederlas y prepararlas.

No puede dudarse de la legitimidad democrática de los participantes en una CIG: los gobiernos de los Estados miembros. Pero la legitimidad democrática no se agota en ellos, los Parlamentos

nacionales y el Parlamento europeo, que representan directamente a los ciudadanos, son depositarios de una legitimidad indispensable al progreso de la Unión europea.

Si la Declaración tiene ya el mérito de reconocer por vez primera que la dimensión parlamentaria -europea y nacional- debe estar presente en la reflexión sobre el futuro de la Unión, el proceso preparatorio a la CIG que ella inaugura deberá instrumentar la participación de los Parlamentos en la formulación de propuestas con la dignidad política e institucional que merecen.

La dimensión parlamentaria implica de por sí el acercamiento del proceso preparatorio de la reforma, a los ciudadanos de quienes los Parlamentos son emanación directa. Pero la Declaración no se queda ahí y diseña un proceso de debate público más amplio en el que debería poder participar la opinión pública en general: los medios económicos, políticos, académicos o las organizaciones no gubernamentales. Esa discusión pública de abajo hacia arriba (bottom up), esencial al proceso de reflexión colectiva, no debe confundirse (la Declaración permite ese error) con el papel institucional formalizado que debe corresponder en el proceso a los Parlamentos.

Tres cuestiones deben subrayarse en relación con el proceso de reforma diseñado en la Declaración. Se trata del orden del día, del método y del calendario de tal proceso.

1. La Declaración define los temas de la próxima reforma pero lo hace de manera abierta, no exhaustiva. La declaración deja muy claro que a los cuatro temas mencionados explícitamente se pueden añadir otros. Esos cuatro temas son ya en sí mismos muy significativos. El reparto de las competencias, el papel de los Parlamentos nacionales, la simplificación de los Tratados y el estatuto de la Carta de derechos fundamentales, son temas que pueden afectar profundamente a la arquitectura constitucional de la Unión, a sus principios fundacionales mismos. En opinión de los ponentes, la inexistencia de un *numerus clausus* en la Agenda 2004 debe ser una cuestión de principio para el Parlamento Europeo. De no ser así, el debate referido en la Declaración tendría un carácter puramente formal. Queremos señalar, cómo en todo caso, esos cuatro temas, sobre todo dos de ellos suponen un giro copernicano para la construcción europea. Nos referimos al establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, en concordancia con el principio de subsidiariedad, de un lado y de otro, a la participación de los Parlamentos nacionales en la arquitectura de la Unión Europea.

El primero de estos temas apunta hacia el establecimiento de un catálogo de competencias, característico de los sistemas federales. Si llevamos a cabo su traslación al ámbito de la Unión, este supuesto determinará el establecimiento de una lista exclusiva de competencias de la Unión Europea, de una segunda correspondiente a los Estados miembros y de una tercera de competencias compartidas, para cuya instrumentación, en cada caso concreto, deberá aplicarse el principio de subsidiariedad.

Si esta hipótesis se confirmara, nos encontraríamos con una ruptura radical de unos de los elementos del método comunitario al sustituirse la atribución progresiva de competencias a la Unión por la fijación definitiva - a la manera de una foto fija - de los diferentes ámbitos competenciales. Nada que ver, por tanto, con lo hecho hasta ahora, y algo ampliamente impracticable, ya que crearía, efectivamente, un sistema de tres Cámaras.

El Parlamento Europeo tendrá la ocasión de pronunciarse sobre esta importante cuestión en el Informe que la Comisión de Asuntos Constitucionales ha encomendado al señor Lamassoure.

Lo mismo puede decirse del segundo de esos temas: el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura de la Unión Europea. Históricamente, los diputados nacionales componían la Asamblea parlamentaria de las Comunidades; sólo a partir de 1979 el Parlamento Europeo fue elegido por sufragio universal. Esta evolución responde tanto al principio de legitimidad democrática como al paso de nuestra institución desde unas funciones meramente consultivas a un Parlamento codecisor. La eventual participación de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio de la normativa legislativa— como piden algunos - plantea numerosos interrogantes que requerirán un debate en profundidad. El Informe que la Comisión de Asuntos Constitucionales ha encargado a su Presidente, el señor Napolitano, constituye el momento procesal adecuado para realizar esa reflexión.

Ello no obstante, los ponentes queremos llamar la atención de los ciudadanos sobre el cambio radical que la adopción de estos dos supuestos introduciría en la manera de "hacer Europa". Un cambio de estas características exige un gran debate público sobre la Unión Europea que quieren sus ciudadanos; por ello, la CIG 2004 no será una revisión de los Tratados como las anteriores sino que tendrá un alcance constitucional.

Nos hallamos ante un debate sobre la naturaleza de la construcción europea. Los temas que se pongan sobre la mesa que, volvemos a insistir, no tienen que limitarse a los cuatro citados en la Declaración, deben responder a dos interrogantes: ¿Qué es lo que queremos hacer juntos? Y ¿Qué papel queremos para Europa en el mundo?.

2. La declaración diseña un proceso en tres etapas:

La **primera etapa** que debe desarrollarse a lo largo de las presidencias sueca y belga durante el 2001, consistiría en un amplio debate en el que participen tanto las instituciones europeas como los Parlamentos nacionales así como la opinión pública, los ciudadanos, en general. El Parlamento europeo tiene una responsabilidad irrenunciable que no se agota en su participación en ese debate sino que debe abarcar también la organización e instrumentalización del mismo en colaboración estrecha con las sucesivas presidencias del Consejo y con la Comisión.

El principal objetivo de esta primera etapa, además de recoger las opiniones e iniciativas que ponga de manifiesto el debate público, es diseñar la estrategia de la segunda etapa a la que las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken darán forma.

La **segunda etapa**, a la par que continúa el debate público iniciado en el 2001, deberá formalizarlo. Para que el proceso abierto del que estamos hablando pueda constituir una verdadera preparación a la CIG del 2004, capaz de modificar la naturaleza del ejercicio intergubernamental, es indispensable formalizar lo que podríamos llamar “un lugar de redacción y propuesta”.

La convención que elaboró la Carta de derechos fundamentales permanece en las mentes de todos como una alternativa posible a la mera negociación intergubernamental.

En opinión de los ponentes, el modelo Convención aporta numerosas ventajas. Por un lado, permite trabajar conjuntamente a representantes de los Estados (Gobiernos y Parlamentos

nacionales) con representantes de las instituciones comunitarias (Parlamento Europeo y Comisión). Esta composición permitió combinar la representatividad política con la formación jurídica, ambas necesarias para la elaboración de un texto llamado a integrarse en los Tratados. Gracias a ello, la Convención pudo trabajar como si "la Carta fuera a integrarse en los Tratados".

El sistema Convención permitió desterrar la unanimidad pues los cuatro componentes actuaban colegiadamente y sin posibilidad de vetarse unos a otros. Además, cada componente actuaba por consenso, lo que permitió formar amplias mayorías que no exigían la unanimidad de todos los participantes. El mejor argumento en favor del modelo Convención es su resultado: tras sólo nueve meses de deliberación, la propuesta de una Carta de los Derechos Fundamentales aprobada por unanimidad en el Consejo Europeo de Biarritz y con una amplísima mayoría en el pleno del Parlamento Europeo.

Será necesario proceder a un análisis crítico, y en eso consiste también el ejercicio de reflexión de esta primera etapa en la que ya estamos inmersos, sobre la adecuación del método de trabajo de aquella convención a la reforma de los Tratados. En el presente estadio, los ponentes se plantean sobre todo interrogantes:

- La composición de ese lugar de redacción y propuesta puede que sea lo menos polémico. Si la gran novedad de este proceso abierto es reforzar la legitimidad democrática, una composición cuatripartita se impone - Parlamentos nacionales, Parlamento europeo, Comisión y representantes de los gobiernos- lo que no debería plantear mayores problemas. Cabría interrogarse sobre sus dimensiones y en particular sobre la posibilidad de aumentar el número de parlamentarios (en relación con la Convención que nos sirve de modelo) para asegurar un mayor pluralismo político.
- Su papel no puede ser decisorio, el Tratado lo impide. En ese sentido se abren dos posibilidades: que se realice una tarea de preparación de la CIG señalando alternativas en los distintos temas y por lo tanto al menos presentando un consenso respecto al orden del día de la Conferencia (se trataría del modelo del Grupo Westendorp), o bien que se elabore un proyecto consensuado (estaríamos ante el modelo de la convención que elaboró la Carta de derechos fundamentales). En cualquier caso, el Consejo Europeo de Laeken deberá atribuirle un mandato claro .

La **tercera etapa** será la Conferencia Intergubernamental prevista por la Declaración en el 2004. Si queremos que el método de reforma de los Tratados que queremos diseñar sea efectivo, la nueva CIG no puede limitarse a reproducir el esquema de las precedentes. Debe ser la culminación del trabajo efectuado previamente por esa especie de convención de la que venimos hablando y en ese sentido reflejar el resultado del debate público y abierto que se habrá llevado a cabo en los años precedentes.

3. Como ya se ha señalado, la CIG que terminará el proceso de reforma, debe tener lugar según la Declaración, en el 2004. La CIG coincide con las elecciones al Parlamento europeo. Un proceso de preparación eficaz podría permitir una CIG rápida y decisoria. En opinión de los ponentes, la CIG debería convocarse en el segundo semestre del 2003 para que el proceso electoral pueda convertirse en una oportunidad para la movilización y la adhesión de los ciudadanos al proyecto europeo. Pero en todo caso, deberá hacerse lo necesario para que el proceso electoral constituya un impulso y nunca un obstáculo a las reformas. Las

instituciones deberán participar en las mejores condiciones en la CIG: ni las elecciones deberán perjudicar el papel del Parlamento ni el próximo fin de su mandato el de la Comisión.

Queda la cuestión de la participación de la opinión pública en todo el proceso. Tal participación no puede limitarse a la primera etapa sino que debe continuar a lo largo de todo el proceso. La gran audiencia pública de la Comisión de asuntos constitucionales con representantes de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y de los Estados candidatos del 20 de marzo es un primer paso que deberá continuar. En ese sentido, es prioritario concretar las modalidades de colaboración con la Comisión europea y con las presidencias sueca y belga.

Pero, además de los grandes foros, el Parlamento y también las otras instituciones deben esforzarse a lo largo de todo el proceso que preparará la CIG del 2004 para acudir directamente a los ciudadanos y desarrollar campañas de debate e información sobre la construcción europea sobre el terreno. Las dotaciones presupuestarias correspondientes deberían ser previstas ya en el ejercicio 2001.

OPINIÓN MINORITARIA

de José Ribeiro e Castro

Corresponde al Parlamento la mayor responsabilidad en la frustración que se ha apoderado de muchos después de Niza. Durante casi un año, con los informes Dimitrakopoulos/Leinen y las resoluciones a que dieron lugar, el Parlamento se dedicó a apuntar escenarios sobre la evolución institucional de la Unión sin el menor apoyo en la realidad. Diputados hubo que lo señalaron, alertando sobre lo que ocurría realmente en el pensamiento de los gobiernos, y que iba a ser la sustancia de la Conferencia intergubernamental. Pero la mayoría prefirió una metodología inadecuada.

El Parlamento no puede hacerse el sorprendido pues no se molestó en participar, en línea exacta con la guerra definición de competencias que el Tratado UE establece en el artículo 48. Sólo participa verdaderamente el que no sólo está dispuesto a hablar, sino también a oír y a saber oír.

Este informe debería representar el reconocimiento de esa situación por parte del Parlamento e inaugurar por nuestra parte, precisamente en la perspectiva de un desarrollo serio de la "Declaración 23" aneja al Tratado de Niza, una metodología fructífera y un nuevo espíritu para abordar la reforma institucional. El respeto por la democracia, que se expresa mejor a nivel nacional, y por nuestros colegas de los parlamentos nacionales nos lo exige desde luego.

Desgraciadamente, la mayoría siguen refiriendo un lenguaje, que en muchos casos en sobre la arrogancia, lo que perjudicar la construcción europea. Insistiendo en el error, verdadero "diálogo de sordos", volveremos a recoger malos resultados.

Por otra parte, se insiste en una configuración estatal a la Unión, en la que no existe un pueblo europeo, sino sólo pueblos nacionales. Se trata de un desacierto político gravísimo, de una desviación de la naturaleza de la construcción europea, fuente de desigualdades y tensiones que deberían evitarse.

10 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS EXTERIORES, DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD COMÚN Y POLÍTICA DE DEFENSA

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea
(2001/2022(INI))

Ponente de opinión: Elmar Brok

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 27 de febrero de 2001, la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa designó ponente de opinión a Elmar Brok.

En las reuniones de los días 27 de marzo y 10 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las enmiendas por 41 votos a favor, 5 votos en contra y 1 abstención.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: William Francis Newton Dunn (presidente en funciones), Catherine Lalumière (vicepresidente), Elmar Brok (ponente), Alexandros Alavanos (suplente de Andre Brie), Ole Andreasen (suplente de Bertel Haarder), Danielle Auroi (suplente de Daniel Marc Cohn-Bendit), Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Gunilla Carlsson, John Walls Cushman, Joseph Daul (suplente de The Lord Bethell), Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (suplente de Paavo Väyrynen), Olivier Dupuis (suplente de Francesco Enrico Speroni), Giovanni Claudio Fava (suplente de Jannis Sakellariou), Francesco Fiori (suplente de Franco Marini, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Monica Frassoni (suplente de Elisabeth Schroedter), Michael Gahler, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Jas Gawronski, Vitaliano Gemelli (suplente de Ingo Friedrich), Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (suplente de Hugues Martin), Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (suplente de Ioannis Souladakis), Efstratios Korakas, Alain Lamassoure, Pedro Marset Campos, José María Mendiluce Pereiro (suplente de Hannes Swoboda), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (suplente de Jan Marinus Wiersma), Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Jacques Santer, Jacques Santkin, Jürgen Schröder, Ursula Stenzel, Ilkka Suominen (suplente de José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra), Gary Titley, Johan Van Hecke, Geoffrey Van Orden y Christos Zacharakis.

BREVE JUSTIFICACIÓN

I. EL TRATADO DE NIZA: RESULTADOS EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

1. En la presentación de los **resultados** de Niza conviene hacer una doble distinción.

Por una parte, hemos de recordar que los temas relativos a la PESC sólo se debatieron en la CIG en lo que respecta a:

- Artículo 23 del TUE (*designación de representantes especiales para la PESC*). Como excepción a la norma general de unanimidad, se ha modificado el *apartado 2 del artículo 23* para introducir la votación por mayoría cualificada para acciones conjuntas y para la *designación de un representante especial de conformidad con el apartado 5 del artículo 18*.
- El artículo 24 del TUE (*celebración de acuerdos internacionales en el marco de la PESC y de JAI*) ha sido básicamente sustituido para exigir la mayoría cualificada en el Consejo con vistas a la aplicación de acciones conjuntas o posiciones comunes, pero se requiere la unanimidad cuando los acuerdos se refieren a la adopción de decisiones internas. Esto significa que el nuevo Tratado ignora por completo al PE cuando se celebran acuerdos en la esfera intergubernamental, incluida la PESC.

2. Por otra parte, se mantuvieron **debates paralelos** en el Consejo de Asuntos Generales de preparación de Niza. El informe de la Presidencia francesa establece orientaciones sobre la necesidad de cambios en los Tratados. Como consecuencia:

- Se modificó el *artículo 17 del TUE*, es decir, se suprimió la referencia a la última integración de la *UEO* en la Unión;
- El *artículo 25 del TUE* sobre el *papel del Comité Político y de Seguridad* deja ahora abierta al Consejo la posibilidad de autorizar a dicho Comité a que adopte las decisiones pertinentes relativas al control político y la dirección estratégica;
- Una *Declaración* adjunta al Acta Final de la CIG sobre la PESD estipula que, para que la Unión Europea se vuelva rápidamente operativa, el Consejo Europeo deberá adoptar una decisión en 2001 y antes de su reunión en Laeken/Bruselas sobre la base de las actuales disposiciones del Tratado. La entrada en vigor del Tratado de Niza no constituye por consiguiente una condición previa.

3. Además, el Tratado de Niza amplía el margen de una **cooperación reforzada en el ámbito de la PESC (segundo pilar)**. Si bien se trata de un paso adelante en comparación con la situación anterior, sigue habiendo deficiencias importantes, como por ejemplo:
 - el *margen* es demasiado limitado, *se limitará a la aplicación de acciones conjuntas y posiciones comunes y no se podrá hacer extensivo a la política de seguridad y defensa*;

- el *procedimiento de autorización* representa un retroceso en relación con el procedimiento establecido en el marco del primer pilar y, en particular, no se prevé *un control democrático verdadero a través de la consulta al PE*;
- el Consejo adopta decisiones por mayoría cualificada, pero cada Estado miembro tiene garantizado su *derecho de veto*.

II. REFERENCIA ESPECIAL A LA POLÍTICA EUROPEA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PECSO)

4. Tal como solicitó el PE, se han eliminado todas las referencias a la UEO salvo una en la nueva formulación del artículo 17 del TUE, que especifica que la PESC incluirá también el desarrollo progresivo de una política común de defensa. No obstante, desde el Tratado de Amsterdam, todas las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo (Colonia, Helsinki, Feira y Niza) hacen referencia a los instrumentos militares y civiles que se necesitan para cumplir las misiones de Petersberg. La defensa como tal sigue siendo un asunto nacional.
5. Las "*misiones de Petersberg*" (misiones de tipo humanitario y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerza de combate para la gestión de las crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz) se han incluido en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la UE, por lo que se convierte en parte de la PESC/PECSO. Ya en Helsinki se decidió que los Estados miembros que cooperan voluntariamente en operaciones dirigidas por la UE debían, a más tardar para 2003, estar en condiciones de desplegar en 60 días fuerzas militares de hasta 50.000-60.000 personas. Igualmente se decidió establecer *nuevos órganos y estructuras políticos y militares* en el seno del Consejo y, tal como se aprobó en Niza, se están estableciendo gradualmente los siguientes órganos: a) *un Comité Político y de Seguridad permanente (CPS)*, b) *el Comité Militar (CM)* y c) *el Estado Mayor (EM)*.
6. El informe de la Presidencia sobre la PECSO aprobado en Niza afirma que al desarrollar una capacidad autónoma de toma de decisiones en la que la OTAN no está comprometida a lanzar y dirigir operaciones militares de la UE en respuesta a las crisis internacionales, la UE estará en condiciones de cumplir todas las misiones de Petersberg tal como se definen en el Tratado de la UE, y que esto no supone la creación de un Ejército Europeo. La OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros.
7. El Consejo Europeo de Feira identificó cuatro ámbitos prioritarios (policía, fortalecimiento del papel de la ley, fortalecimiento de la administración civil y la protección civil) en los que la Unión deberá desarrollar sus capacidades en materia de gestión de la crisis por medios civiles, tanto en las operaciones de las Naciones Unidas como de la OSCE y en las iniciativas propias de la UE. La adopción el 26 de febrero de 2001 del Reglamento sobre el mecanismo de reacción rápida constituye un primer paso importante en este sentido, diseñado para reforzar la capacidad civil de la UE de intervención rápida y eficaz en situaciones de crisis en terceros países y conferirá la flexibilidad necesaria para movilizar en un rápido despliegue los instrumentos de la Comunidad.

III. EL FUTURO DE LA PESC DESPUÉS DE LA CUMBRE DE NIZA

8. Las deficiencias constatadas después de Amsterdam y Niza demuestran una evidente falta tanto de ambición política como de voluntad por parte de la mayoría de los Estados miembros. Como ya sugirió el PE, la mejor manera de reforzar la coherencia de la PESC es sin duda alguna *incorporarla en el pilar de la Comunidad*.
9. Los resultados negativos de Niza incluyen, en particular, un *derecho de veto* de los Estados miembros por razones importantes de política nacional en las votaciones por mayoría cualificada y una referencia al Consejo Europeo para las decisiones por unanimidad (párrafo segundo del apartado 2 del artículo 23). Como era el caso antes de Niza, *unanimidad más abstención constructiva* - en lugar de la votación por mayoría cualificada como solicitaba el PE- *sigue siendo la norma general para la PESC*, á pesar de la excepción arriba mencionada.
10. En ausencia de una verdadera codecisión presupuestaria en lo que respecta a asuntos relativos a la PESC, es necesario hacer un llamamiento a la *solidaridad financiera* teniendo en cuenta que el artículo 28 trata de la financiación de gastos operacionales para las misiones de Petersberg. No obstante, incluso aunque los costes de las tropas desplegadas para la gestión de las crisis y sus equipos corran a cargo de los Estados miembros participantes, las acciones conjuntas en su totalidad se financian a través del presupuesto de la Comunidad.
11. Como los gastos que surjan de las futuras operaciones no tendrán implicaciones militares o de defensa sino que más bien tendrán carácter civil, parece necesario que *los gastos administrativos y operativos para el futuro contingente policial de 5.000 hombres para las misiones internacionales también corran a cargo del presupuesto comunitario (como gastos no obligatorios)*. Esto va a hacer necesario que el Consejo negocie con el Parlamento un aumento del importe máximo del Título 4 de las perspectivas financieras para el periodo 2001-2006, con el fin de reforzar el actual Capítulo para la PESC (B8-01).

IV. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA DIMENSIÓN PARLAMENTARIA DE LA PESC/PECSO

12. En general, el artículo 21 del TUE prevé claramente la *consulta de la Presidencia sobre los principales aspectos y las opciones básicas de la PESC (incluidos los asuntos con implicaciones en materia de defensa de conformidad con el apartado 1 del artículo 13*, con la obligación de garantizar que los puntos de vista del PE se tomen debidamente en consideración. Además, la Presidencia y la Comisión deberán *mantener informado al Parlamento de la evolución de la PESC*. El PE podrá *plantear preguntas o hacer recomendaciones* al Consejo y celebrar un *debate anual* sobre los progresos realizados en la PESC.
13. No existe duda alguna de que el PE debe ejercer el control parlamentario de las "misiones de Petersberg" a escala europea. En la práctica, este control se ejerce de manera satisfactoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 del TUE a través de informes regulares por parte de la Presidencia del Consejo después de cada reunión del Consejo de Asuntos Generales, y de las comparecencias trimestrales del Sr. Solana ante la Comisión de Asuntos Exteriores y el Pleno del Parlamento, así como a través del papel del PE como Autoridad Presupuestaria. El Parlamento ejerce su control parlamentario adicional

y reforzado a través de sus propias funciones en el marco del primer pilar para la gestión civil de las crisis.

14. Teniendo en cuenta las claras competencias presupuestarias y de control del PE en el marco de la PESD/PESC, no existe ningún vacío causado por la integración de determinadas misiones de la UEO en el marco de la UE. Así, y contrariamente a los puntos de vista expresados por la Asamblea de la UEO, no existe ninguna necesidad de una nueva Asamblea Europea "provisional" para la PESD.
15. Obviamente, *los parlamentos nacionales seguirán manteniendo y ejerciendo sus competencias en lo que respecta al gasto militar y las cuestiones operativas de sus propios ejércitos*. Por lo tanto, será necesaria una *relación más estrecha con éstos en temas relativos a la PESD/PESC*.

CONCLUSIONES

La Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

- 1) En lo que respecta a la PESC, los resultados del Tratado de Niza son muy decepcionantes, a pesar de los logros esperanzadores que se han realizado en el ámbito de la PECS, como resultado de las decisiones de los Consejos Europeos de Colonia, Helsinki, Feira y Niza, aunque los debates correspondientes se hayan celebrado y sigan celebrándose sin la participación del Parlamento.

La negativa de permitir que el Parlamento desempeñe un cometido significativo en la política de comercio internacional en el marco del artículo 133 también es perjudicial para el desarrollo de una política exterior común coherente.

Debe celebrarse, sin embargo, la modificación del apartado 6 del artículo 300 para conceder al Parlamento las mismas prerrogativas que al Consejo y a la Comisión a la hora de solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales

- 2) El objetivo principal para el **desarrollo futuro de la PESC** es lograr una reforma sustancial del Tratado de la UE que cubra los siguientes elementos:
 - a) La incorporación del *reconocimiento incondicional de los principios de la Carta de las Naciones Unidas* al Tratado de la Unión Europea;
 - b) La incorporación de la PESC al pilar comunitario, reagrupando en un único capítulo todas las disposiciones relativas a los diversos aspectos de la política exterior;
 - c) La definición de una personalidad jurídica internacional para la Unión (para las tres Comunidades y para la UE);

- d) El establecimiento de representaciones diplomáticas de la UE en países no comunitarios en los que menos de cuatro Estados miembros tengan representación diplomática, con vistas a la creación progresiva de una diplomacia de la UE;
 - e) La atribución de las actuales responsabilidades de los altos representantes para la PESC y del Comisario para Relaciones Exteriores a un único *Vicepresidente de la Comisión competente en materia de Asuntos Exteriores* ;
 - f) La creación de un cuerpo diplomático europeo dentro de la estructura de la Comisión bajo la responsabilidad del Vicepresidente de la Comisión;
 - g) El establecimiento de un marco que permita que las votaciones por mayoría cualificada *sean la norma y no la excepción en el ámbito de la PESC*.
- 3) En lo que respecta a la PECSD, conviene modificar las disposiciones del artículo 17 del TUE de tal forma que dispongan:
- a) La institucionalización de un Consejo de Ministros de Defensa que trate las cuestiones técnicas y operacionales;
 - b) La adición de la cláusula de asistencia mutua del artículo V del Tratado de la UEO al Tratado de la UE en forma de protocolo al que los Estados miembros sean libres de adherirse;
 - c) Una cooperación reforzada que cubra toda el ámbito de la PESC, incluida la política de seguridad y defensa.

Se debería reexaminar o suprimir el artículo 296 del TCE, a fin de *promover la racionalización de la industria europea de defensa* y sujetarla a las normas del mercado único de la UE y de la política de competencia.

El establecimiento de una *Agencia Europea de Adquisición de Armamento* promovería la normalización y la rentabilidad.

- 4) En lo que respecta a la **dimensión parlamentaria de la PESC/PECSD**:
- a) *Más allá de las actuales disposiciones del apartado 1 del artículo 21 del TUE*, el PE *deberá ser consultado* sobre todos los instrumentos de la PESC/PECSD, incluidas las estrategias comunes y las orientaciones principales;
 - b) Con vistas a la plena integración de la PESC en los procedimientos habituales de toma de decisiones de la UE deberán adoptarse medidas adicionales que *aseguren que el Parlamento Europeo interviene en las decisiones más relevantes* y tiene la posibilidad de contribuir a la definición de los objetivos generales de la PESC/PECSD;

- c) *Es necesario asegurar un intercambio regular de puntos de vista entre el PE y los parlamentos nacionales sobre la PESC/PECSD (a la que se podrían asociar los países candidatos y los miembros de la OTAN no comunitarios).*

5) **Entretanto y teniendo en cuenta los debates que se llevan acabo en la actualidad en el seno del Consejo sobre cuestiones relativas a la PECSD, recomendamos que:**

- a) la OTAN acceda a las solicitudes de la UE de un "acceso permanente garantizado" (acceso automático jurídicamente vinculante sin necesidad de una decisión ad hoc del Consejo del Atlántico Norte) a las *capacidades de planificación* de la Alianza en la realización de operaciones dirigidas por la UE. De lo contrario, la UE deberá adoptar las medidas necesarias para procurarse capacidades militares adicionales bajo su propio control;
- b) Con respecto a *otras estructuras comunes de la OTAN* (capacidades de comando y control, aeronaves AWACS, etc.), convendría un acceso garantizado sin necesidad de una decisión caso por caso del Consejo del Atlántico Norte;
- c) Todos los miembros de la OTAN no comunitarios deberían identificar *las estructuras y capacidades nacionales* (incluidas las de los Estados Unidos) que podrían ponerse a disposición de la UE, a reserva de una decisión caso por caso por parte del Consejo del Atlántico Norte;
- d) Con respecto a la *relación entre la UE, las NNUU y la OSCE* en este ámbito, apoyamos el siguiente planteamiento: una vez dispuesta la Fuerza de Reacción Rápida, *las NNUU podrían solicitar su ayuda para operaciones de crisis*, se impartiría el correspondiente mandato y la UE podría decidir participar en la operación. La FRR podría utilizarse fuera de la zona europea a petición de las NNUU o de la OSCE, de conformidad con la Carta de las NNUU;
- e) *Los gastos administrativos y operacionales derivados del contingente policial de 5.000 agentes que ha de crearse para misiones internacionales y emplearse en prevención de conflictos y operaciones de gestión de crisis correrán igualmente a cargo del presupuesto comunitario (como gastos no obligatorios).*

25 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea
(2001/2022(INI))

Ponente de opinión: Joan Colom i Naval

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 27 de febrero de 2001, la Comisión de Presupuestos designó ponente de opinión a Joan Colom i Naval.

En la reunión del 25 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En esta reunión, la comisión aprobó las enmiendas por unanimidad con modificaciones.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Terence Wynn (presidente), Bárbara Dührkop Dührkop (vicepresidenta), Joan Colom i Naval (ponente), Jean-Louis Bourlanges, Carlos Carnero González (suplente de Giovanni Pittella, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Carlos Costa Neves, Den Dover, Göran Färm, Markus Ferber, Salvador Garriga Polledo, Catherine Guy-Quint, Jutta D. Haug, Anne Elisabet Jensen, John Joseph McCartin, Juan Andrés Naranjo Escobar, Bernhard Rapkay (suplente de Constanze Angela Krehl, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Heide Rühle, Kyösti Tapio Virrankoski, Ralf Walter y Brigitte Wenzel-Perillo.

BREVE JUSTIFICACIÓN

1. El informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales trata de la posición del Parlamento en relación con el Tratado de Niza. La presente opinión tratará exclusivamente de las implicaciones presupuestarias del Tratado, que se derivan fundamentalmente de sus disposiciones relativas a la **ampliación**. Pero otros cambios que introduce el Tratado requieren asimismo breves comentarios.

Recordatorio de la posición del Parlamento

2. El ponente desea recordar que entre las propuestas del Parlamento para la CIG¹ se incluía la codecisión para toda la legislación (incluidos los reglamentos financieros previstos en el artículo 279), así como propuestas relativas a las disposiciones presupuestarias del Tratado (véase el apartado 51 de la Resolución de 13 de abril).
3. **Por lo que respecta a la reglamentación financiera**, el ponente señala que la Comisión propuso la codecisión y el voto por mayoría cualificada (VMC) en el Consejo, pero que los Estados miembros rechazaron, de hecho, cualquier cambio. La aprobación de los reglamentos financieros seguirá sometida al procedimiento de consulta simple, en flagrante contradicción con los poderes presupuestarios del Parlamento. Y el VMC sólo se introducirá a partir de 2007, mucho después de concluida la importante refundición del Reglamento financiero actualmente en curso. El ponente sólo puede repetir aquí las conclusiones formuladas en las orientaciones presupuestarias del Parlamento para el procedimiento presupuestario 2002².
4. **Por lo que respecta a las propuestas del Parlamento en el ámbito presupuestario**, resulta igualmente lamentable que los Estados miembros no encuentren motivo para aprovechar la oportunidad de reformar el sistema ahora, antes de la ampliación. El Parlamento no tiene por qué sentir la menor inquietud por ello: si los Estados miembros no desean dialogar sobre la reforma, que no lo hagan. Los poderes del Parlamento en el ámbito presupuestario siguen intactos, mientras que cualquier reforma podría haber desembocado inevitablemente en un mayor grado de participación del Consejo en tales poderes. También debe recordarse, a este respecto, que los gastos no obligatorios ya representan el 59% del presupuesto anual de la UE y que este porcentaje aumentará. El 41% restante destinado a gastos de mercado de la PAC sólo puede seguir decreciendo y pueden aducirse muchos argumentos en apoyo de la afirmación de que esta parte del presupuesto tendrá que ser reformada completamente para que la ampliación dé resultado.

El estatuto del AII y las perspectivas financieras

¹ Resolución del Parlamento Europeo que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental, DO C 40 de 7.2.2001, p. 409.

² Actas de la sesión del 3 de abril, Parte II: Textos aprobados, punto 9: Resolución del Parlamento Europeo sobre las orientaciones para el procedimiento presupuestario 2002 - Sección III - Comisión: 12. "Reconoce la importancia de la propuesta de la Comisión de refundir el Reglamento financiero; critica la decisión de la CIG de no introducir la codecisión para los reglamentos financieros y comenzar a aplicar la votación por mayoría cualificada en el Consejo únicamente a partir de 2007; considera que eso es un indicio de que los Estados miembros no desean, básicamente, cooperar con el Parlamento en dichas cuestiones y lamenta profundamente la sombra que esto proyecta sobre la cooperación en el procedimiento presupuestario; no dudará a la hora de reflejar su posición sobre el Reglamento financiero en sus decisiones presupuestarias."

5. El ponente lamenta **que persista la ambigüedad del estatuto del Acuerdo Interinstitucional** sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario de 6 de mayo de 1999. Recuerda que el Parlamento, en su Resolución de 13 de abril de 2000 (apartado 51.3), propuso que las Perspectivas financieras se consolidaran en el Tratado en forma de programación financiera a medio plazo adoptada de común acuerdo por el Parlamento y el Consejo.
6. Aquí, una vez más, causa frustración la falta de ambición de los Estados miembros. El Parlamento tendría poco que ganar con la reforma, pero el procedimiento presupuestario en conjunto habría podido salir beneficiado de ella. El Parlamento puede darse por muy satisfecho siguiendo con las perspectivas financieras expresadas en forma de un acuerdo interinstitucional que, desde el punto de vista jurídico, no es vinculante y que puede ser denunciado por las partes en cualquier momento. Si los Estados miembros se hubieran atrevido a abordar la espinosa cuestión de la reforma, podría haberse aclarado la difícil cuestión de las mayorías necesarias para las decisiones sobre las Perspectivas financieras.
7. Tal como están las cosas, la CIG sólo ha contribuido a aumentar la confusión. Por una parte, la Declaración sobre el artículo 10 del Tratado CE ofrece la posibilidad de concluir acuerdos entre las instituciones, pero confirma que tales acuerdos no pueden enmendar ni suplir a las disposiciones de los Tratados, incluidas las disposiciones relativas a las mayorías necesarias para las decisiones en el Parlamento y el Consejo. Pero esto siempre ha sido la principal fuente de confusión alrededor de las Perspectivas financieras: se da por supuesto que éstas se aprueban por mayoría simple, aunque se espera que las instituciones se rijan por ellas en lo relativo a sus decisiones presupuestarias y que por ello los asuntos presupuestarios se decidan normalmente con arreglo a las reglas de mayoría previstas en el artículo 272.
8. No contentos con esta ambigüedad, los Estados miembros empeoran las cosas incluyendo en el artículo 161 una referencia a las perspectivas financieras (es la primera vez que se mencionan en los Tratados, aunque ya se han mencionado en determinados textos legislativos)¹. La Comisión de Presupuestos ya había tenido ocasión de conocer los puntos de vista del Servicio Jurídico del Parlamento al respecto; este servicio confirmó² que la innovación no modificaba el estatuto jurídico del AII/Perspectivas financieras ni cambiaba la situación en lo relativo a las mayorías necesarias ni hacían obligatoria de ningún modo la aprobación del AII/Perspectivas financieras.
9. Todo lo que esta referencia a las Perspectivas financieras incluida en el Tratado hace es esto:
- a) dificulta la revisión de las Perspectivas financieras actuales, especialmente en lo relativo al asunto, sumamente delicado, de la rúbrica 2 (fondos estructurales y de cohesión); ello reza tanto para la revisión antes de 2006 con vistas a la

¹ Reglamento del Consejo (CE) nº 2040/2000 de 26 de septiembre de 2000 sobre disciplina presupuestaria, DO L 244 de 29.9.2000, p. 27; Decisión nº 182/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de diciembre de 1998 relativa al quinto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, demostración y desarrollo tecnológicos (1998-2002), DO L 26 de 1.2.1999, p. 1; y el apartado 3 del artículo 3 del propio Reglamento financiero.

² Dictamen del Servicio Jurídico SJ-037/01 de 21 de febrero de 2001.

ampliación, como para la negociación del nuevo marco presupuestario para el período que se iniciará después de 2006;

b) hace que persista la confusión en lo referente a las mayorías necesarias para aprobar o revisar las Perspectivas financieras.¹

Otros asuntos con implicaciones presupuestarias

10. El ponente remite a su documento de trabajo nº 4/2001 titulado "El Tratado de Niza y las Perspectivas financieras"², que redactó como ponente del informe sobre el AII y en el que ya se planteaban las principales cuestiones relativas al coste que los cambios acordados en la CIG supondrían desde el punto de vista presupuestario. En general, el ponente lamenta los métodos de trabajo de la CIG, en la que se delibera acerca de cambios que, inevitablemente, costarán dinero sin que se sometan al escrutinio efectivo de ningún Parlamento (ni de los Parlamentos nacionales ni del Parlamento Europeo) que actúe como guardián de los intereses del contribuyente. **A este respecto, los resultados de la CIG recogidos en el Tratado de Niza merecen las siguientes críticas de carácter general:**

a) contienen suposiciones sobre la financiación de nuevas disposiciones del Tratado dando por hecho, sin más, el acuerdo del Parlamento Europeo como una de las ramas de la autoridad presupuestaria;

b) en ellos se proponen nuevas disposiciones del Tratado sin examinar debidamente cómo pueden financiarse dentro de las actuales Perspectivas financieras; varias de las innovaciones acordadas representan, a todas luces, nuevas necesidades que no se previeron en el Consejo Europeo de Berlín ni cuando se concluyó el AII en 1999.

11. Las modificaciones del Tratado a las que puede aplicarse esta doble crítica son las que se refieren a la cooperación reforzada; a la PESC/PECSD; a la cooperación en los ámbitos de justicia y de interior (tercer pilar, artículos 29 y 31 del Tratado UE relativos a la creación de EUROJUST); a las ayudas financieras a los Estados miembros en caso de catástrofes naturales (artículo 100 del Tratado CE); a las disposiciones de política social (artículos 137 y 144); a las acciones en el ámbito de las infraestructuras (artículo 161); al medio ambiente (apartado 2 del artículo 175); a los partidos políticos (artículo 191); y a la composición de las Instituciones con vistas a la ampliación. Para más detalles, el ponente remite al documento de trabajo arriba mencionado. **La única conclusión posible es que estas nuevas iniciativas exigen nueva financiación con arreglo a las Perspectivas financieras y suponen una revisión de los límites máximos de las rúbricas correspondientes.**

La ampliación y la composición de las Instituciones

12. Desde un punto de vista presupuestario, los cambios tal vez más profundos son, desde luego, los que afectan a la composición de las Instituciones necesaria para dar cabida a

¹ El ponente remite a su documento de trabajo nº 6/2001 ("Las mayorías requeridas en el Acuerdo Interinstitucional" de 4 de abril de 2001, PE 300.047), que redactó en calidad de ponente del informe sobre el AII.

² PE de 294.071 de 17 de enero de 2001.

nuevos miembros. Las actuales Perspectivas financieras para la Europa de los Quince (Anexo I del AII) tendrán que revisarse con vistas a la ampliación. Las perspectivas financieras indicativas para la Europa de los Veintiuno ofrecidas en el Anexo II del AII servirían de guía para las revisiones que deben hacerse, incluidas las que afectan a la rúbrica 5 (gastos administrativos); pero este anexo indicativo se elaboró, claro está, sobre la base de 6 nuevos Estados miembros.

13. Ahora que los Estados miembros han "pedido lo que quieren" en el Tratado de Niza, el ponente considera que es hora de examinar lo que va a costar la "cuenta". La ampliación afecta a cada una de las instituciones; la mayor parte de éstas, incluido el Parlamento Europeo, tienen que empezar a prepararse. **En consecuencia, el ponente apoya la idea de la creación de un grupo de trabajo interinstitucional de alto nivel encargado de examinar las necesidades de financiación de las Instituciones y presentar las propuestas adecuadas en relación con las Perspectivas financieras.** Ni en el Tratado de Niza ni en las conclusiones de la CIG se dice nada acerca de cómo deberá financiarse el impacto de la ampliación, a pesar de la importancia de las muchas cuestiones que plantea.

La ponderación de votos en el Consejo y las posiciones presupuestarias netas

14. El ponente quisiera llamar la atención sobre un aspecto de las decisiones de la CIG relativas a la ponderación de votos en el Consejo que, hasta ahora, ha suscitado pocos comentarios: **la relación entre la ponderación propuesta y las posiciones presupuestarias netas de los Estados miembros.** En el cuadro adjunto se muestran las posiciones presupuestarias netas de los Estados miembros de acuerdo con el último cálculo publicado (que data de 1998), empezando por los principales contribuyentes netos, y sus pesos relativos en votos, antes y después de Niza. En consonancia con la Resolución aprobada por el Parlamento en 1997 sobre la financiación de la Agenda 2000¹, el ponente se ha opuesto siempre al principio del "*juste retour*" y ha hecho este cálculo con el propósito de sentar los hechos y no de suscitar polémicas.
15. Los datos demuestran que, por lo menos en el supuesto de la Europa de los Quince, **el Tratado de Niza facilita la formación de una minoría de bloqueo por los principales contribuyentes netos.** Mientras que antes de Niza eran necesarios los votos de los cuatro principales contribuyentes netos para formar una minoría de bloqueo (29 votos, que representaban el 44,2% de la población, con el 33,33% de los votos), después de Niza serán suficientes los votos de los tres principales contribuyentes netos (D, NL, UK), que suman 71 votos entre los tres. De hecho, los porcentajes de población y de votos que representan han disminuido (41,84% y 29,96% respectivamente).
16. Además, el nuevo "mecanismo de verificación", por el que un Estado miembro puede solicitar que se verifique que una mayoría cualificada comprende por lo menos el 62% de la población de la UE, favorece en particular a Alemania, como ya se ha señalado en otro lugar, y ello no es menos cierto en el ámbito presupuestario. Como principal contribuyente neto, Alemania sólo necesita asegurarse el apoyo del Reino Unido y los votos de cualquier otro país, excepto Luxemburgo, para impedir que se logre una mayoría

¹ Resolución sobre la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda 2000: el marco presupuestario de la Unión para 2000-2006 y el futuro sistema de financiación (COM(97)2000 - C4-0372/97); Actas de la sesión de 4 de diciembre de 1997.

cualificada. El Reino Unido y Alemania, que representan juntos el 37,64% de la población, suman el mínimo necesario para impedir la formación de una mayoría que represente al 62% de la población.

17. **Estas reglas de mayoría harán más difícil la obtención de una mayoría para muchas decisiones presupuestarias y reforzarán la posición de los contribuyentes netos en las negociaciones presupuestarias.** Ello resulta especialmente desafortunado con vistas a las negociaciones que serán necesarias para adaptar a las necesidades de la ampliación las Perspectivas financieras y el presupuesto anual.
18. La contrapartida es que las nuevas disposiciones no alteran sustancialmente el peso relativo de los cuatro principales receptores netos, los cuatro países de la cohesión. Antes de Niza, con sólo 21 votos, no podían formar una minoría de bloqueo; después de Niza, su situación no cambia, aunque de hecho el porcentaje de votos totales que pueden reunir se incrementa (del 16,96% al 24,47%). Sin embargo, la situación es distinta si se cuenta a Italia como miembro "honorario" del club de países de la cohesión, ya que a menudo sus intereses coinciden con los de estos cuatro¹.

¹ Habida cuenta de la dificultad de predecir las posiciones presupuestarias netas de los países candidatos, el ponente no ha extrapolado el análisis que se presenta aquí, aunque ello sería un ejercicio interesante.

Weighting of votes in Council in relation to net budget positions

Country	Net position €m	Net % GDP	population (millions)	% population	Pre-Nice		Post-Nice	
	(1997)	(1997)	(2000)	(2000)	Votes	% Votes	Votes	% Votes
D	-11076,20	-0,60	82.038	21,86%	10	11,49%	29	12,24%
NL	-2317,20	-0,73	15.760	4,20%	5	5,75%	13	5,49%
UK	-1882,70	-0,17	59.247	15,79%	10	11,49%	29	12,24%
blocking minority of largest net payers post-Nice			157.045	41,84%	25	28,74%	71	29,96%
S	-1144,70	-0,59	8.854	2,36%	4	4,60%	10	4,22%
blocking minority of largest net payers pre-Nice			165.899	44,20%	29	33,33%	81	34,18%
B	-1.137,60	-0,52	10.213	2,72%	5	5,75%	12	5,06%
F	-971,70	-0,08	58.966	15,71%	10	11,49%	29	12,24%
A	-735,80	-0,41	8.082	2,15%	4	4,60%	10	4,22%
I	-153,10	-0,02	57.612	15,35%	10	11,49%	29	12,24%
L	-52,40	-0,35	429	0,11%	2	2,30%	4	1,69%
DK	36,60	0,03	5.313	1,42%	3	3,45%	7	2,95%
FIN	42,30	0,04	5.160	1,37%	3	3,45%	7	2,95%
IRL	2663,90	4,82	3.744	1,00%	3	3,45%	7	2,95%
P	2710,80	3,11	9.980	2,66%	5	5,75%	12	5,06%
GR	4359,80	4,12	10.533	2,81%	5	5,75%	12	5,06%
E	5911,00	1,27	39.394	10,50%	8	9,20%	27	11,39%
minority of cohesion countries			63.651	16,96%	21	24,14%	58	24,47%

Total population	375.325					
total votes			87	100,00%	237	100,00%
QMV threshold	232.702	62,00%	62	71,26%	169	71,31%
blocking minority	142.624	38,00%	26	28,74%	69	28,69%

Sources: European Commission: *Financing the EU*, Com (1998) 560 of 7 October 1998 and documents of EP Committee on Constitutional Affairs

CONCLUSIONES

La Comisión de Presupuestos pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

El Parlamento Europeo

Lamenta que los Estados miembros no hayan juzgado oportuno completar una reforma del procedimiento presupuestario de la UE antes de la próxima ampliación; considera que, por lo que a la PAC se refiere, la reforma del procedimiento debe estar asociada a la reforma de la política y discurrir paralelamente a ésta; reitera su parecer de que la codecisión en materia de reglamentación financiera y de PAC es condición indispensable de la legitimidad democrática en una Unión ampliada; lamenta, en particular, que persista la ambigüedad del estatuto de las Perspectivas financieras, otro factor de incertidumbre que convendría despejar antes de la ampliación;

Toma nota de los costes que implican las nuevas iniciativas lanzadas en los Tratados, incluida la cooperación reforzada; la PESC/PECSO; la cooperación en los ámbitos de justicia y de interior (tercer pilar, artículos 29 y 31 del Tratado UE relativos a la creación de EUROJUST); las ayudas financieras a los Estados miembros en caso de catástrofes naturales (artículo 100 del Tratado CE); las disposiciones de política social (artículos 137 y 144); las acciones en el ámbito de las infraestructuras (artículo 161); el medio ambiente (apartado 2 del artículo 175); y los partidos políticos (artículo 191); señala que los Estados miembros no pueden adoptar decisiones unilaterales acerca del modo de financiación de estos costes sin el acuerdo del Parlamento Europeo, que es la otra rama de la autoridad presupuestaria; señala que la mayor parte de estas iniciativas no estaban previstas en las Perspectivas financieras acordadas en 1999 y que, por lo tanto, puede suponer una revisión de los límites máximos correspondientes;

Pide que, en lo tocante a la composición de las Instituciones con vistas a la ampliación y los costes resultantes de la misma, se cree un grupo de trabajo interinstitucional de alto nivel encargado de examinar las necesidades financieras de las Instituciones y presentar propuestas adecuadas con respecto a las Perspectivas financieras y a los ajustes que éstas requieran;

11 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE LIBERTADES Y DERECHOS DE LOS CIUDADANOS, JUSTICIA Y ASUNTOS INTERIORES

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea
(2001/2022(INI))

Ponente de opinión: Elena Ornella Paciotti

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 27 de febrero de 2001, la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores designó ponente de opinión a Elena Ornella Paciotti.

En las reuniones de los días 20 de marzo y 10 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las enmiendas por unanimidad.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Graham R. Watson (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Elena Ornella Paciotti (ponente de opinión), Niall Andrews, Alima Boumediene-Thiery, Carmen Cerdeira Morterero (suplente de Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Giuseppe Di Lello Finuoli, Giorgos Dimitrakopoulos (suplente de Charlotte Cederschiöld), Daniel J. Hannan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Alain Krivine (suplente de Pernille Frahm), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn (suplente de Jan-Kees Wiebenga), Arie M. Oostlander (suplente de Timothy Kirkhope), Ingo Schmitt (suplente de Eva Klamt), Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Anne E.M. Van Lancker (suplente de Gianni Vattimo) y Christian Ulrik von Boetticher.

BREVE JUSTIFICACIÓN

1. Para redactar la presente opinión se han tenido en cuenta los siguientes documentos:
 - la Declaración sobre el futuro de la Unión aprobada por el Consejo Europeo de Niza,
 - la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,
 - el documento de trabajo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión elaborado por los diputados Méndez de Vigo y Seguro, miembros de la Comisión de Asuntos Constitucionales,
 - las anteriores resoluciones del PE en el marco de la preparación de la Conferencia Intergubernamental (18.11.1999 y 3.2.2000) y del Consejo Europeo de Niza (30.11.2000) y sobre los resultados de Niza (14.12.2000),
 - las resoluciones del PE sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia (13.4.1999; 16.9.1999; 15.2.2000).
2. Es preciso señalar, ante todo, que el documento de trabajo elaborado por los diputados Méndez de Vigo y Seguro es un documento de gran densidad cultural y política, que examina con amplitud y profundidad los problemas relativos al futuro de la Unión. La tarea de la Comisión de Libertades Públicas es sugerir las intervenciones necesarias para asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos de manera coherente con la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Dentro de esta perspectiva es necesario reafirmar que:

- a) El Consejo Europeo de Niza ha puesto de manifiesto que el método tradicional de las conferencias intergubernamentales es inadecuado y que convendría, por tanto, que el trabajo de preparación de las próximas reformas de los Tratados se confiase a una "Convención" o a una Conferencia interinstitucional similar a la que ha elaborado la Carta de los Derechos Fundamentales, en la que participen representantes de los países candidatos a la adhesión, y que elabore un proyecto encaminado a revisar, simplificar y reorganizar los Tratados, definiendo al mismo tiempo los principios fundamentales de la Unión y los poderes de las instituciones en un documento único, claro, conciso y estable (como una constitución)¹.
 - b) Es necesario incorporar a los Tratados (en la parte "constitucional") la Carta de los Derechos Fundamentales, pues resulta paradójico que el artículo 6 del TUE haga referencia al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, al cual la UE no se ha adherido formalmente, y no a la Carta que, por otra parte, ha sido suscrita por todas las instituciones de la Unión².
3. Por lo que concierne a los aspectos específicos del Tratado de Niza que conciernen directamente a la cuestión de los derechos fundamentales, hay que señalar:

¹ Cf. Resolución del PE de 14.12.2000.

² CF. Resoluciones del PE de 18.11.1999, 30.11.2000, 14.12.2000, etc.

- a) que es apreciable la modificación, aprobada en Niza, del artículo 7 del TUE, que colma una laguna introduciendo un mecanismo de alerta en el caso de que existan graves riesgos de infracción de los derechos fundamentales en un Estado miembro¹;
- b) son loables, aunque resulten parcialmente insuficientes, las reformas del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Cuentas.

Con relación a este último punto se debería tomar en consideración lo siguiente:

- el acceso directo de todos los ciudadanos a los tribunales de la Comunidad en caso de violación de los derechos fundamentales²;
- la propuesta de la Comisión, apoyada por el Parlamento, de crear un Ministerio público europeo, órgano independiente especializado en perseguir el fraude contra los intereses financieros de la Unión ante las administraciones nacionales³;
- la propuesta de autorizar al Supervisor Europeo de Protección de Datos, que establece el Reglamento CEE nº 45/2001⁴, para acudir a los tribunales europeos (Tribunal de Primera Instancia y/o Tribunal de Justicia)⁵.

Estas propuestas han sido ya aprobadas por la Comisión de Libertades Públicas con ocasión de la aprobación de la opinión de la Sra. Palacio Vallelersundi el 23 de febrero de 2000 (PE 285.880).

Un año más tarde estas exigencias siguen siendo válidas en lo que concierne al objetivo fundamental de la construcción de la Unión Europea en cuanto espacio de libertad, seguridad y justicia, y, por lo tanto, de la reorganización de los Tratados, con objeto de situar a los ciudadanos en el centro de la mencionada construcción. Es necesario asimismo buscar una mejor definición del concepto de espacio de libertad, seguridad y justicia, circunscrito actualmente a las medidas previstas por el título IV del TCE y el título VI del TUE, para hacerlo compatible con la definición de los derechos fundamentales que contiene el texto de la Carta, en particular en los sectores en los que el Tratado otorga ya competencias específicas a las instituciones de la Unión: por ejemplo, la promoción de una política activa contra la discriminación prevista por el artículo 13 del TCE; los derechos de los ciudadanos que se establecen en los artículos 17 al 22 del TCE; el derecho a la transparencia que prevé el artículo 255 del TCE; el derecho a la intimidad incluido en el artículo 286 del TCE; el derecho a la buena administración ya reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Se trata, en esencia, de hacer evidente la imprescindible interacción entre la definición de los derechos fundamentales y la activación de las medidas necesarias en el ámbito europeo para su protección.

La definición de los derechos fundamentales y de los derechos relativos a la ciudadanía europea hace que sea urgente consolidar en el pilar comunitario la cooperación policial y judicial en el ámbito penal (actualmente en el tercer pilar) para garantizar la coherencia jurídica de los Tratados, garantizar el control democrático necesario y la salvaguardia de las libertades de los

¹ Cf. Resolución del PE de 14.12.2000.

² Cf. Resolución del PE de 18.11.1999.

³ ...

⁴ Cf. DO L 8 de 12.1.2001, pp. 1-22.

⁵ Opinión Palacio.

ciudadanos, eliminar complejidades innecesarias, garantizar la interdependencia efectiva entre las políticas de la Unión en materia de libertad, seguridad y justicia y hacer que la legislación sea comprensible para los ciudadanos.

Conviene recordar que tal consolidación puede no implicar de por sí una modificación del actual reparto de competencias entre los Estados y la Unión (puesto que en el marco comunitario es perfectamente posible definir sectores reservados a los Estados miembros, competencias compartidas entre los Estados y la Unión y competencias reservadas a esta última) y que la consolidación del primer pilar y del tercero se justifica también porque éstos, a diferencia del segundo pilar, conciernen a políticas que se han de desarrollar esencialmente en el seno de la Unión¹.

La consolidación en el marco del primer pilar de materias que actualmente están incluidas en el tercero, resuelve asimismo el problema, planteado en repetidas ocasiones por el Parlamento Europeo, de la ausencia de **control jurisdiccional** sobre actividades que inciden en los derechos de los ciudadanos. Para garantizar el **control democrático** (cuya necesidad ha sido señalada en numerosas ocasiones) convendría someter estos asuntos al procedimiento de codecisión del Parlamento Europeo².

Por último habría que definir para Europol disposiciones institucionales adecuadas Europol, en coherencia con Eurojust³.

En este contexto se recogen a continuación la mayor parte de las conclusiones de la opinión del 26 de febrero de 2000.

CONCLUSIONES

La Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incluya en la propuesta de resolución que adoptará las conclusiones siguientes:

1. Pide que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE sea incorporada en los Tratados a fin de que sea jurídicamente vinculante y refuerce la ciudadanía de la Unión,
2. Considera esencial consolidar en el Tratado CE los derechos fundamentales (previstos en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE), los derechos de ciudadanía y todas las demás disposiciones directa o indirectamente relacionadas con una acción de las instituciones europeas en favor de las personas en cuanto titulares de un derecho fundamental,
3. Constata que el desarrollo de la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) impone una simplificación sustancial del marco normativo e institucional mediante:
 - la fusión en el marco comunitario de la cooperación judicial y policial penal con

¹ Cf. Resolución del PE de 16.9.1999.

² Cf. Resolución del PE de 15.2.2000.

³ Cf. Resoluciones del PE de 13.4.1999 y sucesivas.

la cooperación judicial civil y las medidas relacionadas con la circulación de las personas,

- el reconocimiento, en aplicación del principio del Estado de Derecho (artículo 6, apartado 1 TUE) de la plena jurisdicción del Tribunal de Justicia sobre todas las medidas vinculadas a la realización del ELSJ, puesto que la diferenciación de la protección jurisdiccional en el tercer pilar es contraria al principio de igualdad de los ciudadanos europeos ante la ley,
- la introducción del procedimiento de codecisión y del voto por mayoría cualificada para todas las medidas relativas al establecimiento del ELSJ, siendo la corresponsabilidad del Parlamento Europeo en el ámbito de la Unión el corolario de la función desempeñada por los Parlamentos de los Estados miembros en el ámbito de las libertades y en el del Derecho penal; no obstante, el principio de la democracia requiere que las disposiciones legislativas vinculantes sean aprobadas por los representantes electos del pueblo,
- Lamenta que no se haya modificado el apartado 1 del artículo 67 del Tratado de Amsterdam; solicita, por lo tanto, a los Estados miembros que renuncien a su derecho de iniciativa, previsto para el período de transición de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, o que, por lo menos, recurran a él con la mayor moderación posible y acepten la función de coordinación de la Comisión, a fin de evitar la proliferación de iniciativas y su falta de coherencia.

4. Toma nota de las dificultades existentes en materia de visados, asilo e inmigración y subraya la necesidad de que se definan rápidamente principios europeos comunes en el ámbito de las medidas relativas a la inmigración, al asilo y en el de la protección de los exiliados y refugiados;
5. Solicita, para que se aplique plenamente en la Unión el principio del Estado de derecho (artículo 6 TUE) el establecimiento de garantías jurisdiccionales rigurosas para toda persona afectada por el derecho de la Unión y, por consiguiente
 - el reconocimiento a toda persona física o jurídica del derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia en caso de violación de sus derechos por actos de las Instituciones y órganos de la Unión;
 - el establecimiento de garantías jurisdiccionales apropiadas en relación con la actividad de la futura fiscalía europea autorizada para iniciar diligencias judiciales en el ámbito de la defensa de los intereses financieros de la Comunidad o en los demás casos definidos por los Tratados;
 - el reconocimiento a la autoridad prevista en el artículo 286 TCE, así como al Defensor del Pueblo, del derecho a dirigirse al Tribunal en el marco de las competencias que les han sido conferidas;
6. Insta a que se proceda a la modificación del fundamento jurídico de EUROPOL y su integración en el marco institucional de la Unión a fin de garantizar un control adecuado por parte del Parlamento Europeo y competencia jurisdiccional por parte del Tribunal de

Justicia de las Comunidades Europeas.

26 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA DE LA COMISIÓN DE INDUSTRIA, COMERCIO EXTERIOR, INVESTIGACIÓN Y ENERGÍA

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea
(2001/2022(INI))

Ponente de opinión: Carlos Westendorp y Cabeza

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 27 de febrero de 2001, la Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía designó ponente de opinión a Pat the Cope Gallagher.

En las reuniones de los días 20 de marzo, 27 de marzo, 10 de abril y 24 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

Antes de iniciarse la votación final, el Sr. Pat the Cope Gallagher declaró que, teniendo en cuenta que las enmiendas aprobadas habían modificado su posición inicial sobre el asunto, no podía seguir siendo ponente. La Comisión designó entonces ponente al Sr. Carlos Westendorp y Cabeza.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las enmiendas por 36 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Carlos Westendorp y Cabeza (presidente y ponente), Nuala Ahern (vicepresidente), Konstantinos Alyssandrakis, Ward Beysen (suplente de Willy C.E.H. De Clercq), Guido Bodrato, Massimo Carraro, Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Elisa Maria Damião (suplente de Erika Mann), Harlem Désir, Concepció Ferrer, Colette Flesch, Glyn Ford, Pat the Cope Gallagher, Lisbeth Grönfeldt Bergman (suplente de Marjo Matikainen-Kallström), Michel Hansenne, Roger Helmer, Hans Karlsson, Bashir Khanbhai (suplente de Anders Wijkman), Helmut Kuhne (suplente de Norbert Glante), Bernd Lange (suplente de Rolf Linkohr), Peter Liese (suplente de Werner Langen), Eryl Margaret McNally, Nelly Maes, Reino Paasilinna, Elly Plooij-van Gorsel, Samuli Pohjamo (suplente de Astrid Thors), John Purvis, Alexander Radwan (suplente de Peter Michael Mombaur), Bernhard Rapkay (suplente de François Zimeray), Mechtild Rothe, Christian Foldberg Røvsing, Paul Rübig, Umberto Scapagnini, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Helle Thorning-Schmidt (suplente de Imelda Mary Read), W.G. van Velzen, Alejo Vidal-Quadras Roca y Myrsini Zorba.

BREVE JUSTIFICACIÓN

I. Introducción

El presente proyecto de opinión se centra básicamente en dos aspectos del Tratado de Niza. El primero de ellos se refiere al protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado de la CECA y a la creación y gestión del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero. El segundo trata del artículo 133 sobre política comercial común. También se comentará brevemente el apartado 3 del artículo 157 sobre medidas específicas de apoyo en el ámbito industrial, así como el artículo 181 A sobre cooperación económica, financiera y técnica con terceros países en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Hemos recibido el dictamen del Servicio Jurídico de nuestra institución relativo a los aspectos jurídicos del artículo 133 y de los apartados 2 y 6 del artículo 300 en sus versiones modificadas por el Tratado de Niza, que se publica por separado. Este ponente se centrará en los aspectos políticos del artículo 133.

II. Protocolo sobre el Tratado CECA

Consecuencias del Protocolo sobre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero:

En primer lugar, la totalidad del patrimonio activo y pasivo de la CECA será transferido a la Comunidad Europea el 24 de julio de 2002 (artículo 1, apartado 1).

En segundo lugar, una vez ultimada la liquidación de la CECA, la totalidad del activo será "destinada a la investigación en los sectores relacionados con la industria del carbón y del acero", por lo que este activo constituirá el patrimonio del "Fondo de Investigación del Carbón y del Acero" (artículo 1, apartado 2).

En tercer lugar, se crea un nuevo Fondo de Investigación del Carbón y del Acero, cuyos ingresos procederán de la gestión del activo liquidado de la CECA. El nuevo Fondo contará con su propio activo, que será gestionado de tal modo que genere ingresos para financiar la investigación en los sectores vinculados a la industria del carbón y del acero, quedando dicha investigación al margen del programa marco de investigación (artículo 1, apartado 3).

Por último, el artículo 2 estipula el tipo de decisiones que deberán tomarse: el Consejo resolverá por unanimidad. La Comisión elaborará la propuesta jurídica oportuna y se consultará al Parlamento Europeo.

Si bien el Tratado CECA expirará el 23 de julio de 2002 (es decir, 50 años después de su entrada en vigor el 23 de julio de 1952), el sistema estadístico de la CECA se prorrogará hasta el 31 de diciembre de 2002.

III. Artículo 133 sobre Política Comercial Común (PCC)

Este ponente se centrará en la significación de las novedades:

El **primer párrafo del apartado 3** confería al Consejo (y sólo al Consejo) la facultad de autorizar a la Comisión para iniciar las negociaciones necesarias para concluir acuerdos internacionales. El Tratado de Niza ha añadido una nueva frase al apartado: "Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Comunidad". En otras palabras, ningún acuerdo internacional puede contravenir ni modificar las políticas y normas internas de la Comunidad. Esta cláusula de salvaguardia es importante porque su lógica se repite en los nuevos apartados 5, 6 y 7.

El **segundo párrafo del apartado 3** establece un Comité especial de opaca naturaleza - el llamado Comité 133 - cuya misión es "asistir a la Comisión en dicha tarea" [llevar a cabo negociaciones con terceros países]. El Tratado de Niza, sin embargo, va más lejos al añadir una nueva fase: "La Comisión informará periódicamente al Comité especial sobre la marcha de las negociaciones". Esta modificación puede interpretarse como un refuerzo del papel del Consejo ya que la Comisión deberá informar al Comité 133.

El **tercer párrafo del apartado 3** se mantiene intacto pero lo cierto es que las disposiciones pertinentes del artículo 300 no han contribuido a hacer avanzar la PCC. Tampoco se modifica el apartado 4: "En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente artículo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada".

El nuevo **apartado 5** introduce novedades sustanciales: su primer párrafo establece que el comercio de servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual quedarán ahora cubiertos por las disposiciones de los apartados 1 a 4, por lo que será de aplicación el voto por mayoría cualificada, pero "sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6". Por consiguiente, las inversiones se incluyen sólo parcialmente, en la medida en que el modo 3 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) se define como comercio de servicios.

El segundo párrafo del nuevo apartado 5 pone límites a la aplicación de la mayoría cualificada, estableciendo la unanimidad en dos casos: a) cuando deban adoptarse normas internas, y b) cuando se hayan de conferir a la Comunidad nuevas competencias en un ámbito no cubierto por el Tratado. Con todo, en el caso b podría invocarse el artículo 308 como fundamento jurídico, con lo que el Parlamento debería ser consultado.

El tercer párrafo estipula que "el Consejo decidirá por unanimidad sobre la negociación y la celebración de un acuerdo de carácter horizontal", algo muy interesante porque se prevé un gran número de "acuerdos horizontales" y deberemos examinarlos con suma atención. Es muy probable que los "acuerdos horizontales" cubran más de un sector y en consecuencia impliquen más de un fundamento jurídico. Esta situación creará con toda probabilidad un dilema: en los asuntos correspondientes a la categoría de mercado interior el Consejo decidirá por mayoría cualificada y el Parlamento será colegislador, pero cuando esos mismos asuntos se traten como "exteriores" se decidirán por unanimidad sin la participación del Parlamento.

El cuarto párrafo otorga a los Estados miembros el derecho de "mantener y celebrar acuerdos con terceros países" siempre y cuando "dichos acuerdos respeten el Derecho comunitario". Así, con el Tratado de Niza y concretamente con las nuevas disposiciones del artículo 133, los acuerdos bilaterales cobran nuevo vigor. La labor de la Comisión será examinar con lupa dichos acuerdos para tratar de detectar posibles disposiciones que contravengan el derecho comunitario.

Si la Comisión llegase a la conclusión de que un acuerdo bilateral celebrado entre un Estado miembro y tercer país contiene disposiciones que "no respetan plenamente el Derecho comunitario", ¿qué medidas tomaría?. Con arreglo al apartado 3, la Comisión debería presentar un informe al Comité 133. Este informe podría ser aceptado, rechazado o desestimado por estar "mal motivado o fundamentado".

El **apartado 6** es nuevo y de especial importancia porque alude al supuesto de paralelismo:

Su primer párrafo prohíbe celebrar acuerdos si éstos pueden tener como consecuencia la armonización del mercado interior mediante la imposición a los Estados miembros del ajuste de las directivas sobre mercado interior a los acuerdos comerciales.

El segundo párrafo se refiere al supuesto de competencias compartidas (o acuerdos mixtos) entre la CE y los Estados miembros en el ámbito del comercio de servicios para los que se requiera el común acuerdo de los Estados miembros. Por consiguiente, el comercio de servicios culturales y audiovisuales, de los servicios de educación, así como de los servicios sociales y de salud humana exigirá una decisión adoptada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300, y los acuerdos negociados de esta forma en los ámbitos mencionados "serán celebrados conjuntamente por la Comunidad y por los Estados miembros" (competencia compartida).

Este doble requisito (competencia compartida y unanimidad) lo justifica la Comisión por la imposibilidad de utilizar las negociaciones comerciales para dismantelar las políticas culturales, educativas o sociales de los Estados miembros. Sin embargo, puede cuestionarse la lógica de la postura de la Comisión respecto a las competencias compartidas y la unanimidad a la luz de los determinantes que crean los procesos mundiales. El comercio es uno de los cuatro factores que determinan la mundialización. Los otros tres - la inversión, la tecnología y la financiación -, aunque indirectamente, condicionan con más fuerza los ámbitos en los que serían de aplicación los requisitos de competencia compartida y unanimidad. Las barreras reguladoras creadas mediante acuerdos y negociaciones comerciales son incapaces de frenar las fuerzas de la inversión, la tecnologías y los mercados de capitales.

El tercer párrafo se refiere a "la negociación y la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de los transportes", que se regirán por lo dispuesto en el título V y en el artículo 300. Quiere esto decir que el título V y el artículo 300 se utilizarán posiblemente como doble fundamento jurídico para los acuerdos internacionales. Es preciso estudiar detenidamente si se va a utilizar el artículo 71 (mayoría cualificada y codecisión) en relación con el primer párrafo del apartado 3 del artículo 300 (mayoría cualificada y posiblemente codecisión).

El **apartado 7**, nuevo, es interesante por dos motivos: en primer lugar, establece la posibilidad de hacer extensiva la aplicación del artículo 133 a aspectos de la "propiedad intelectual" distintos de los comerciales. En segundo lugar, se establece el procedimiento habitual: "unanimidad" a nivel del Consejo y "consulta" a nivel del PE, tras la propuesta de la Comisión.

IV. Artículo 157 sobre Industria

Este artículo fue introducido por el Tratado de Maastricht y contiene tres apartados que no constituyen políticas comunitarias. El Tratado de Niza modifica únicamente el apartado 3 pero lo hace de manera esencial ya que introduce la codecisión para decidir sobre medidas destinadas a alcanzar los cuatro objetivos (el procedimiento anterior era la unanimidad, previa consulta al Parlamento).

Hay una segunda modificación al texto de Maastricht, referida al "falseamiento de la competencia". Se han producido quejas en el sentido de que las "disposiciones fiscales favorables" y las "diferencias sustanciales en los derechos e intereses de los trabajadores asalariados en los Estados miembros" han creado situaciones de competencia injusta. Con una prohibición de dichas disposiciones y diferencias es posible aminorar las distorsiones de la competencia, y justamente ésa es la lógica del apartado 3 del artículo 157.

V. Artículo 181 A sobre Relaciones con Terceros Países

El Tratado de Niza introduce este nuevo título XXI mediante un nuevo artículo 181 A. Los objetivos establecidos en este nuevo artículo afectan parcialmente a las competencias de las siguientes comisiones parlamentarias: DEVE, ITRE, AFET, BUDG y CONT.

El apartado 1 determina el alcance del artículo disponiendo que la Comunidad llevará a cabo acciones que pueden tener una triple naturaleza: a) económica, b) financiera y c) de cooperación técnica. De acuerdo con el Tratado, medidas de esta índole "contribuirán al objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales".

El apartado 2 establece el procedimiento: mayoría cualificada previa consulta al Parlamento para la adopción de las medidas necesarias, pero una vez más, para los acuerdos de asociación contemplados por el artículo 310, se exige la unanimidad.

El apartado 3 formaliza los acuerdos de cooperación de la Comunidad con terceros países y con organizaciones internacionales. El fundamento jurídico para su celebración será el artículo 300, relegando así al Parlamento al papel de mero órgano consultivo.

VI. La política comercial comparada con otras políticas comunes comunitarias

El Tratado de Roma, que entró en vigor en 1957, estableció cuatro políticas comunes: agricultura, transportes, competencia y política comercial. El Tratado de Maastricht añadió una quinta política común: la Unión Económica y Monetaria (UEM). Los principales fundamentos jurídicos utilizados para cumplir con los objetivos y el alcance de estas cinco políticas comunes, así como el papel del Parlamento en cada una de ellas, se recogen en el **Cuadro 1** adjunto. Este cuadro tiene por objeto facilitar la comparación entre la PCC y las otras cuatro políticas comunes.

La PCC fue ideada a mediados de los 50 para el comercio de mercancías, en una época en que la Comunidad estaba integrada por sólo seis Estados miembros y el volumen de comercio exterior no era todavía significativo. Desde entonces, tanto la UE como el mundo han cambiado.

Table 1¹

Nice Treaty Provisions concerning Community Common Policies

Common Policies	Main Legal Base	European Parliament's Role
1. Agriculture	Art. 37 (2) and (3) - QMV on - making regulations - issuing directives - taking decisions - establishing common organisation	Consultation
2. Transport	Art. 71 (1) on common rules and conditions - QMV Art. 71 (2) on standards of living (as derogation from QMV) - Unanimity	Co-decision Consultation
3. Competition	Art. 83 on definition of prohibitions and detailed rules - QMV Art. 87 (3) on Categories of State Aids - QMV Art. 89 on application of aids granted - QMV	Consultation No role Consultation
4. EMU	Art. 99 (5) on multilateral surveillance - QMV Art. 100 on financial assistance - Unanimity Art. 102(2) on access to financial institutions - QMV Art. 103 (2) on No guarantees, nor liability assumed by EC - QMV Art. 104 (14) on excessive deficits: - Unanimity on replacing the relevant Protocol - QMV on Rules and definitions Art. 105 (6) on prudential supervision - unanimity Art. 106 (2) technical specifications of euro coins - QMV Art. 107 (6) on the ESCB Statute - QMV Art. 111 (1) on International Agreements on an exchange-rate system - Unanimity - QMV if changes of euro central rates Art. 111 (2) on Orientations - QMV Art. 111 (3) and (4) on concluding an agreement on monetary and exchange policy with IMF - QMV Art. 111 (5) on EMU representation - Unanimity	Cooperation To be informed Cooperation Cooperation Consultation Assent Cooperation Consultation Consultation To be informed No role No role No role
5. Common Commercial Policy	Art. 132 (1) on aid for exports - QMV Art. 132 (3) and (4) on mandate to Commission to open negotiations - QMV Art. 133 (5) to (7) See sections III and V, which <u>also</u> comment on Art. 181 (new) that falls in the competence of Development Cooperation, and Art. 300 on the conclusion of agreements	No role No role

¹ Not to be translated

CONCLUSIONES

La Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Toma nota del Tratado de Niza y, en particular, de las modificaciones a los artículos 133 y 157 del mismo, así como del artículo 181 A y del Protocolo sobre el Tratado CECA, lamenta que los gobiernos no pudieran llegar a un acuerdo para reforzar la legitimidad y la responsabilidad democráticas de las políticas que abarcan estos artículos;
2. Acoge con satisfacción el hecho de que la CIG haya tenido en cuenta las propuestas del Parlamento Europeo en lo que se refiere al artículo 157, relativo a la industria, tal como se expresaban en su resolución de 13 de abril de 2000;
3. Deplora el hecho de que la CIG no tomara en consideración la propuesta relativa al reforzamiento de la participación legislativa y al mayor control democrático en los siguientes ámbitos:
 - a) la toma de decisiones, la financiación y la gestión del nuevo fondo de investigación para el carbón y el acero;
 - b) el nuevo art. 181A del Tratado introduce reglas para la conclusión de acuerdos sobre cooperación económica financiera y técnica, y que pese a las importantes repercusiones presupuestarias de este tipo de acuerdos, sólo prevé la consulta del Parlamento, contribuyendo así a socavar aún más el derecho del Parlamento en materia presupuestaria y sus posibilidades de participar en la configuración política;
 - c) el Tratado de Niza no conlleva la mejora urgentemente necesaria de la capacidad de maniobra de la Comunidad en el ámbito de la política comercial común; lamenta especialmente que no se hayan hecho los progresos necesarios en materia de inversiones, prestación de servicios y propiedad intelectual, condición indispensable para que la Comunidad pueda desempeñar activamente en el seno de la Organización Mundial de Comercio y en las relaciones comerciales multilaterales la función que le corresponde por su importancia económica; indica que la modificación prevista del art. 133 del Tratado también hubiera debido hacerse en el marco de una decisión unánime del Consejo, de conformidad con el apartado 5 del artículo 133 del Tratado, tras consultar al Parlamento;
 - d) no se ha incorporado al Tratado de Niza ninguna disposición relacionada con la información y la participación del Parlamento en la conclusión de acuerdos internacionales, de conformidad con los artículos 133 y 300 del Tratado¹; solicita a este respecto al Consejo que negocie con él un acuerdo interinstitucional sobre la participación y la información en el ámbito de la conclusión de acuerdos internacionales (véase el Anexo I)

¹ Véase el apartado 33 del informe sobre las propuestas del Parlamento Europeo para la conferencia intergubernamental A5-0086/2000.

4. Pide a la Comisión Europea que, en la próxima revisión del Tratado, presente propuestas para una mayor participación del Parlamento Europeo en los cuatro ámbitos anteriormente expuestos.
5. Lamenta que la CIG no incorporase al Tratado las modificaciones necesarias para la creación de una política energética común y pide la inserción en el Tratado de un nuevo capítulo consolidado sobre energía.

Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el Consejo, sobre la aplicación de la Política Comercial Común

El Parlamento Europeo y el Consejo

- a) Considerando que las enmiendas al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que propone el proyecto del Tratado de Niza, y en particular, el artículo 133, incrementan el déficit democrático y modifican el equilibrio institucional,
- b) Considerando que el proyecto de Tratado de Niza añade un nuevo artículo 181A sobre acuerdos de cooperación, especialmente en los tres ámbitos económico, financiero y técnico, pero sólo permite la consulta al Parlamento Europeo pese a las importantes implicaciones presupuestarias de este tipo de acuerdos
- c) Considerando que el artículo 133, en su versión modificada por el proyecto de Tratado de Niza, refuerza esencialmente el carácter intergubernamental, por cuanto prevé que la Comisión informará periódicamente al Comité especial que establece el artículo 133, en lugar de a una institución comunitaria, y que una modificación de este tipo protege tanto a la Comisión como al Consejo del control parlamentario
- d) Considerando que las modificaciones del proyecto del Tratado de Niza al artículo 133 no contribuyen a que la política común sea más abierta ni más transparente de como fue concebida en un principio en el Tratado de Roma de 1957, de forma que no incrementan la credibilidad de la política común de la CE y no refuerzan la legitimidad democrática de la Unión Europea,
- e) Considerando que si se compara la política comercial común en su contexto más amplio (considerando al mismo tiempo los artículos 133, 181A y 300) con las otras cuatro políticas comunes de la Comunidad Europea, se pone de manifiesto el carácter meramente nominal de dicha política, ya que mantiene todos los aspectos importantes de carácter intergubernamental, y por lo tanto contradice la característica esencial de una política común comunitaria, además de que no proporciona a la UE mecanismos o políticas capaces de afrontar los desafíos globales,

HAN ACORDADO LO SIGUIENTE:

1. Según el Tratado, el mandato de la Comisión, la conclusión y la aplicación de acuerdos internacionales, como son los acuerdos de asociación, los acuerdos de operación y los acuerdos comerciales, seguirán en la medida de lo posible un enfoque comunitario definido por los artículos correspondientes del Tratado y la legislación comunitaria vigente;

2. Por lo que se refiere a todas las propuestas de la Comisión al Consejo, en aplicación del apartado 1 del artículo 133, el procedimiento mencionado en el primer subapartado del apartado 3 del artículo 300, por el que se garantiza la participación del Parlamento Europeo, servirá de segunda base jurídica;
3. El Consejo pedirá su opinión al Parlamento Europeo antes de dar el mandato a la Comisión para iniciar las negociaciones necesarias de conformidad con el apartado 3 del artículo 133. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen dentro de un plazo límite que puede fijar el Consejo dependiendo de la urgencia del asunto.
4. Los resúmenes, informes y documentos de información que la Comisión remitirá al Comité especial a que se hace referencia en el artículo 133, se remitirán simultáneamente al Parlamento Europeo para información, siguiendo el procedimiento mencionado en el Anexo VII (relativo a documentos confidenciales) del Reglamento del Parlamento. El Parlamento Europeo podrá invitar al presidente del Comité especial para que intervenga ante la comisión competente para comercio exterior, con objeto de proceder a un intercambio de puntos de vista que, en caso necesario, podría celebrarse a puerta cerrada.
5. Durante las negociaciones de un acuerdo de comercio, de cooperación o de asociación, y siempre que el Parlamento lo considere necesario, la Comisión informará al Parlamento a puerta cerrada del progreso de las negociaciones. En este contexto el Parlamento podrá decidir si ejerce la facultad que le otorga el artículo 8 de la Decisión del Consejo n° 1999/468/EC.
6. Toda conclusión de negociaciones relativas a bienes y servicios, contempladas en el artículo 133, se remitirá al Parlamento para su aprobación de conformidad con el procedimiento que establecen los subapartados 2 y 3 del apartado 3 del artículo 300.
7. El procedimiento del apartado 3 del artículo 300 se aplicará en todos los acuerdos de asociación, de conformidad con el artículo 310, y, según distintos títulos del Tratado, en los acuerdos de cooperación que la Comunidad negocie y concluya con terceros países, o en los acuerdos internacionales correspondientes, siempre que dichos acuerdos tengan importantes implicaciones comerciales, económicas o financieras para la Comunidad o los Estados miembros.
8. La Comisión informará al Parlamento Europeo antes de pedir autorización al Consejo para iniciar negociaciones comerciales, la y el Consejo informará al Parlamento Europeo de la decisión.

25 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea
(2001/2022(INI))

Ponente de opinión: Elspeth Attwooll

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 15 de febrero de 2001, la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales designó ponente de opinión a Elspeth Attwooll.

En la reunión de los días 24-25 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En esta reunión, la comisión aprobó las enmiendas por 36 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Michel Rocard (presidente), Winfried Menrad, Marie-Thérèse Hermange y José Ribeiro e Castro (vicepresidentes), Elspeth Attwooll (ponente de opinión), María Antonia Avilés Perea, Regina Bastos, Philip Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (suplente de Arlette Laguiller), Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Anne-Karin Glase, Ian Stewart Hudgton, Stephen Hughes, Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (suplente de Rodi Kratsa-Tsagaropoulou), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Mauro Nobilia, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Tokia Saïfi, Herman Schmid, Peter William Skinner (suplente de Jan Andersson), Miet Smet, Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (suplente de Harald Ettl), Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker y Barbara Weiler.

BREVE JUSTIFICACIÓN

Las modificaciones en el Tratado que la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales solicitara antes de la Cumbre de Niza se han hecho realidad únicamente en lo que se refiere a aplicar la codecisión a las medidas de estímulo presentadas con arreglo al artículo 13. La comisión sigue opinando que las modificaciones que recomendó son deseables y las reitera en las conclusiones.

En lo que se refiere a la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, la comisión considera que debería celebrarse una amplia serie de debates con todas las partes interesadas. Desde su punto de vista, este debate debería incluir a los interlocutores correspondientes en los países candidatos. Uno de los asuntos principales en lo referente a la sociedad civil es su compromiso formal en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea y el fundamento jurídico sobre el que este aspecto ha de descansar.

De los cuatro temas principales sometidos a debate (delimitación de las competencias, rango jurídico de la Carta, simplificación de los Tratados y el papel de los Parlamentos nacionales), únicamente los tres primeros revisten especial importancia para la comisión:

- 1) Los problemas relacionados con el empleo y los asuntos sociales son actualmente competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, situación para la que se considera que no ha de haber cambios.
- 2) Sería de gran ayuda para el desarrollo de los derechos sociales que la Carta se convirtiese en instrumento vinculante para las instituciones de la Unión Europea y para los Estados miembros a la hora de aplicar la legislación comunitaria.
- 3) Antes de Niza, la comisión había solicitado que se incluyesen en los Tratados referencias a la Carta Social del Consejo de Europa y determinados convenios clave de las Naciones Unidas y la OIT, lo que podría realizarse durante el proceso de simplificación. Este proceso podría permitir asimismo aclarar la relación que existe entre diversos objetivos de la Unión Europea, por ejemplo, entre la política económica y la política social.

CONCLUSIONES

La Comisión de Empleo y Asuntos Sociales pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Pide que un órgano de tipo convencional, con el que colaborarían estrechamente los interlocutores sociales y la sociedad civil, elabore unas propuestas con vistas a la próxima CIG y que se incite a los Estados miembros a que organicen un foro en el que los ciudadanos puedan dialogar con su Parlamento respectivo acerca del futuro de la Unión Europea;
2. Lamenta que el Tratado de Niza no amplíe la votación por mayoría cualificada a todos los sectores de la política social, no suprima las excepciones contempladas en el apartado

6 del artículo 137 de Tratado CE, ni sitúe al Parlamento en pie de igualdad en todos los ámbitos cubiertos por los artículos 13, 42, 138 y 139 del Tratado CE; se felicita, no obstante, por lo que respecta a las disposiciones relativas a las medidas de estímulo contempladas en el artículo 13;

3. Lamenta asimismo que no se haya ampliado la igualdad de trato de hombres y mujeres, como requiere el principio de igualdad de retribución a que se refiere el artículo 141 de Tratado CE, a todos los asuntos relacionados con la totalidad de mercados laborales, y que en el apartado 1 del artículo 137 no se haya incluido referencia alguna a la compatibilización de la vida familiar y la vida laboral tanto para hombres como mujeres;
4. Pide que las disposiciones del Tratado (artículo 16) sobre los servicios de interés económico general se refuercen con vistas a asegurar el éxito del modelo social europeo en una economía pluralista;
5. Pide que se subsanen estas omisiones en las futuras propuestas de modificación de los Tratados;
6. Solicita que en el debate sobre el futuro de la Unión Europea se incluya el establecimiento de un fundamento jurídico para el compromiso de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones; pide, por tanto, que se lleve a cabo la consulta más amplia posible tanto dentro de la UE como en los países candidatos;
7. Hace referencia al artículo 128 del Tratado CE como fundamento jurídico para el método abierto de coordinación por lo que se refiere a la política de empleo e insiste en que se incluya en el Tratado un fundamento jurídico comparable por lo que se refiere a la política de protección social;
8. Considera que una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, reflejando el principio de subsidiariedad, debe entrañar tanto un elemento de flexibilidad como una serie de competencias compartidas, y que deben ponerse en práctica todas las medidas comunitarias existentes en lo que se refiere al empleo y los asuntos sociales: legislación, método abierto de coordinación, diálogo social, Fondos Estructurales, programas de apoyo, enfoque integrado de políticas, análisis e investigación; considera que el Parlamento Europeo, en su calidad de colegislador europeo, ha de participar plenamente en el conjunto de dichos procedimientos e instrumentos políticos;
9. Lamenta que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se haya incorporado a los Tratados; pide que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, sea vinculante para las instituciones de la Unión Europea y para los Estados miembros a la hora de aplicar la legislación de la UE; opina por consiguiente que la Carta de los Derechos Fundamentales se ha de integrar como elemento esencial en el futuro Tratado de la Unión Europea;
10. Pide que se revisen los Tratados para incluir referencias a la Carta Social revisada del Consejo de Europa y a los convenios principales de la OIT y las Naciones Unidas, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.

11. Pide que se organice anualmente una reunión conjunta de las delegaciones de las Comisiones de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, de los Parlamentos de los Estados miembros, de los Parlamentos de los países candidatos y del Consejo de Europa;

25 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre El Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea
2001/2022(INI)

Ponente de opinión: María Rodríguez Ramos

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 27 de febrero de 2001, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural designó ponente de opinión a María Rodríguez Ramos.

En las reuniones de los días 21 y 27 de marzo y 24 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las enmiendas por unanimidad.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (presidente), Joseph Daul (vicepresidente), Vincenzo Lavarra (vicepresidente), Georges Garot (ponente de opinión suplente de María Rodríguez Ramos), Gordon J. Adam, Danielle Auroi, Alexandros Baltas (suplente de Bernard Poignant), António Campos, Giorgio Celli, Michl Ebner, Jonathan Evans (suplente de Elisabeth Jeggle), Anne Ferreira (suplente de Michel J.M. Dary), Christel Fiebiger, Lutz Goepel, Willi Görlach, María Izquierdo Rojo, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Dimitrios Koulourianos, Albert Jan Maat, Xaver Mayer, Jan Mulder (suplente de Giovanni Procacci), James Nicholson (suplente de Francesco Fiori), Neil Parish, Mikko Pesälä, Agnes Schierhuber, Struan Stevenson y Robert William Sturdy.

BREVE JUSTIFICACIÓN

1. El Tratado de Niza y la Política Agrícola Común

El Tratado de Amsterdam, en tanto que tenía como objetivo principal la adaptación de las instituciones al desafío de la ampliación, fracasó en su intento y no dio respuesta a tres cuestiones clave: la composición y dimensión de la Comisión, la extensión del voto por mayoría cualificada, y la reponderación del voto.

En este contexto, cabe felicitarse que, finalmente, la Conferencia de Niza, tras una difícil negociación, haya sido capaz de adoptar una reforma institucional que deja abierto el camino para las próximas adhesiones. No obstante, desde la perspectiva de la ponente para opinión de la Comisión de Agricultura y Desarrollo rural, este logro se ve empañado por otros elementos:

- a) En primer término la negociación de los aspectos institucionales desembocó en el abandono puro y simple de otras cuestiones y muy en particular sobre la extensión general de la codecisión a todas las decisiones para las que está ya prevista la mayoría cualificada. El Parlamento Europeo presentó propuestas concretas para esta ampliación de la codecisión en los ámbitos de la Política Agrícola Común, la política de la competencia y de las ayudas nacionales, pero estos elementos no fueron nunca inscritos en el orden del día de la Conferencia.

- b) La no introducción de la codecisión en la PAC constituye una de las principales asignaturas pendientes de Niza, que mantiene en consecuencia un trato discriminatorio para la agricultura respecto a ámbitos conexos a la misma como la salud pública, la protección de los consumidores, el medio ambiente, o el mercado interior, que hoy ya gozan de la codecisión. Esta diferenciación es de por sí artificial, no tiene en cuenta la existencia de un sistema agroalimentario integrado en la UE, va en contra de la claridad jurídica y, en fin, constituye una fuente permanente de conflictos institucionales (incluso en el seno del Parlamento Europeo, en el reparto de las propuestas legislativas entre las diversas Comisiones parlamentarias para el fondo). Por otro lado, hay que recordar que el reconocimiento de la codecisión a favor de la PAC sólo abarcaría a sus actos legislativos y, sobre esta base, los aspectos ejecutivos y administrativos, como ocurre ya hoy, seguirían siendo competencia de la Comisión, de acuerdo con las reglas de la comitología.

- c) En este contexto hay tener también en cuenta que, contra lo que en ocasiones se argumenta por parte de la Comisión, la introducción de la codecisión para *el conjunto de actos legislativos agrícolas* no se traduciría en una carga de trabajo inasumible por el Parlamento europeo. Basta recordar que en 1998, aun a pesar de la presentación de la Agenda 2000, los actos agrícolas sobre los que el Parlamento europeo fue consultado fueron 53. Y en 1999 ascendieron solamente a 28, de los cuales 16 podrían ser considerados como "*actos fundamentales*" y 12 como "*actos no fundamentales*". Con estas cifras no puede justificarse de ningún modo una distinción previa, y necesariamente equívoca, sobre el carácter de los actos agrícolas, con la consecuente definición de dos procedimientos paralelos, uno de consulta y otro de codecisión, en función de la naturaleza de cada acto, con el riesgo añadido de provocar continuos conflictos de interpretación sobre su calificación. A mayor abundamiento, existen numerosos actos legislativos (adaptaciones técnicas, prórroga de validez de los reglamentos vigentes, etc) que podrían ser adoptados

sistemáticamente en primera lectura mediante un procedimiento simplificado, a fin de impedir eventuales retrasos en su aplicación. En resumidas cuentas, el Parlamento europeo, en su calidad máximo representante de los pueblos de Europa, ha de insistir en la introducción de la codecisión para *el conjunto de actos legislativos agrícolas* en la próxima Conferencia Intergubernamental del 2004.

- d) Por otro lado el Tratado de Niza ha hecho más complejo si cabe el proceso de toma de decisiones lo que puede traducirse en un bloqueo de las próximas reformas de la Política Agrícola Común y, paralelamente, en un debilitamiento de las posiciones de la UE en las negociaciones agrarias en curso en la OMC.

- e) Tal situación es particularmente grave en la medida que la Conferencia Intergubernamental concluida en Niza hizo también patente profundas fracturas entre los Estados sobre el futuro diseño de la Unión y formalizó la práctica ruptura del eje franco-alemán que tradicionalmente ha constituido el motor de la construcción europea.

- f) Los resultados de Niza han dejado en el espíritu de la opinión pública unos Estados preocupados primordialmente por el mero reparto de poder en el seno de las Instituciones así como plantean serias dudas sobre la capacidad y la voluntad política del Consejo para alcanzar los acuerdos necesarios para adaptar la PAC a las crecientes exigencias de la ciudadanía europea (claramente evidenciadas con la actual crisis de las vacas locas) y a los retos derivados de las adhesiones y de las negociaciones multilaterales en curso. Esta situación pone en entredicho la salvaguardia del modelo europeo de agricultura, componente fundamental del modelo social europeo, en el seno de una Unión Europea ampliada.

2. El Post-Niza: hacia una Política Agrícola y Rural Común con codecisión

En base a las anteriores premisas el debate sobre el futuro de la Unión Europea previsto en la *Declaración* inscrita al Acta Final de la Conferencia de Niza (apartado 3), debería tener en cuenta el futuro papel de una política agraria y rural común en la integración europea así como la contribución de la agricultura a la protección del medio ambiente y del paisaje, al empleo y a la ordenación del territorio, y a la calidad y a la seguridad alimentaria. Este debate, por otro lado, que puede desembocar en una nueva delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, tal como se dispone en el apartado 5 de la citada Declaración, debería garantizar la pervivencia del carácter supranacional de la futura política agrícola y rural.

En el fondo de lo que se trata es que la próxima Conferencia Intergubernamental incluya la adaptación del Capítulo agrícola de los Tratados (Artículos 32 a 38) de tal forma que, de acuerdo con lo dispuesto en las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, se garantice el mantenimiento del modelo de agricultura europeo en el seno de una Unión Europea ampliada. Y, en esta perspectiva, los Tratados deberán consagrar de manera expresa los principios de multifuncionalidad, de sostenibilidad y de precaución, y, al mismo tiempo, deberán diseñar un apoyo específico para los pequeños agricultores y a favor de los bienes y servicios de interés público que ejerce la actividad agraria y que el mercado hoy por hoy no es capaz de remunerar.

En este contexto, la próxima reforma de los Tratados que se derive de la Conferencia Intergubernamental del 2004, es indispensable que introduzca el procedimiento de codecisión en

el ámbito agrario, en la perspectiva de mejorar y asegurar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de aproximar los ciudadanos de los Estados miembros, tal como expresamente se dispone en el apartado 6 de la *Declaración sobre el futuro de la Unión* inscrita en el Acta Final de la Conferencia de Niza.

CONCLUSIONES

La Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

Conclusión 1

Toma nota de las reformas institucionales introducidas por el Tratado de Niza en la medida que abren paso a las próximas adhesiones; en esta perspectiva, espera que el Consejo haga prueba de coherencia y en el corto y en el medio plazo adopte los instrumentos y las medidas oportunas para que la PAC sea capaz de garantizar una agricultura sostenible y de calidad y contribuir así al desarrollo rural y a la cohesión económica y social en el seno de una Unión Europea ampliada.

Conclusión 2

Teme que la complejidad de la toma de decisiones derivada del Tratado de Niza pueda desembocar en un bloqueo de las próximas reformas de la Política Agrícola Común y, paralelamente, en un debilitamiento de las posiciones de la UE en las negociaciones agrarias en curso en la OMC; pide en consecuencia a los miembros del Consejo que demuestren su voluntad política para llegar a acuerdos que permitan superar todos los obstáculos y den una clara señal a la ciudadanía europea de que una PAC renovada garantizará los derechos de los consumidores, los productores y del mundo rural en general.

Conclusión 3

Lamenta que, una vez más, la introducción de la codecisión en la PAC haya sido relegada, manteniendo un trato discriminatorio respecto a ámbitos conexos a la agricultura (salud pública, protección de los consumidores, medio ambiente, mercado interior) que ya disfrutaban de la codecisión; una diferenciación artificial que va en contra de la claridad jurídica y que constituye una fuente permanente de conflictos institucionales.

Conclusión 4

Pide que el debate sobre el futuro de la Unión Europea previsto en la Declaración inscrita al Acta Final de la Conferencia de Niza, tenga en cuenta el futuro papel de una política agraria y rural común en la integración europea así como la contribución de la agricultura a la protección del medio ambiente y del paisaje, al empleo y a la ordenación del territorio, y a la calidad y a la seguridad de los alimentos; considera imperativo que la nueva delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros que se derive de este debate no se haga en menoscabo del carácter supranacional de esta política.

Conclusión 5

Pide que el Parlamento Europeo y sus comisiones específicas participen activamente en el proceso post-Niza que ahora comienza, así como en la prevista deliberación sobre la próxima reforma de los tratados; pide, con respecto al procedimiento, que el Parlamento Europeo, el Consejo europeo, la Comisión de la UE y los países candidatos tomen parte en el debate sobre el futuro de la UE lo antes posible en el marco de una asamblea; indica en este sentido que con respecto al contenido de los debates, el Parlamento Europeo debe poner claramente de manifiesto a sus interlocutores, en una fase temprana, la necesidad imperiosa de que el Parlamento Europeo participe plenamente en la codecisión, así como en la revisión de los artículos 32-38 del Tratado UE con vistas a una definición actualizada del modelo agrícola europeo.

Conclusión 6

Juzga indispensable que, teniendo en consideración los derechos de los consumidores, los productores y el mundo rural en general, la próxima Conferencia Intergubernamental incluya la adaptación del Capítulo agrícola de los Tratados (Artículos 32 a 38) de tal forma que se garantice la salvaguardia del modelo de agricultura europeo en el seno de una Unión Europea ampliada, de acuerdo con lo dispuesto en las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997.

Conclusión 7

Estima en este contexto que la próxima reforma de los Tratados ha de servir para consagrar los principios de multifuncionalidad, de sostenibilidad y de precaución, que sirven de base al modelo europeo de agricultura, y para diseñar un marco adecuado para un apoyo específico para los pequeños agricultores y a favor de aquellos bienes y servicios de interés público que ejerce la actividad agraria y que el mercado hoy por hoy no es capaz de remunerar.

Conclusión 8

Considera que, en esta perspectiva, se debe llevar a cabo una revisión en profundidad del presupuesto de la PAC, con objeto de que el desarrollo rural se convierta en el pilar fundamental y prioritario de la necesaria reforma de la política agrícola.

Conclusión 9

Exige que, merced a la próxima reforma de los Tratados que se derive de la Conferencia Intergubernamental del 2004, se apliquen el procedimiento de codecisión y competencias plenas en materia de presupuesto al conjunto de actos legislativos agrarios, en la perspectiva de mejorar y asegurar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de aproximar los ciudadanos de los Estados miembros, tal como expresamente se dispone en la Declaración sobre el futuro de la Unión inscrita en el Acta Final de la Conferencia de Niza.

24 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PESCA

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea

Ponente de opinión: Brigitte Langenhagen

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 6 de marzo de 2001, la Comisión de Pesca designó ponente de opinión a Brigitte Langenhagen.

En las reuniones de los días 21 de marzo y 24 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las enmiendas por unanimidad.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Daniel Varela Suanzes-Carpegna (presidente), Rosa Miguélez Ramos y Hugues Martin (vicepresidentes), Brigitte Langenhagen (ponente de opinión), Elspeth Attwooll, Arlindo Cunha, Pat the Cope Gallagher, Michael John Holmes (suplente de Nigel Paul Farage, de conformidad con el apartado 3 del artículo 166 del Reglamento), Ian Stewart Hudghton, Giorgio Lisi (suplente de Antonio Tajani), John Joseph McCartin (suplente de Carmen Fraga Estévez), Patricia McKenna, James Nicholson, Bernard Poignant y Catherine Stihler.

BREVE JUSTIFICACIÓN

La Conferencia Intergubernamental que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros celebraron en Niza en diciembre del año 2000 acordó una serie de reformas importantes para el futuro de la Unión Europea, especialmente en lo que se refiere a los aspectos institucionales que permitirán la futura ampliación de la Unión Europea a nuevos Estados miembros.

El fruto de esta Conferencia Intergubernamental lo constituyen las disposiciones que se pueden denominar "Tratado de Niza", texto firmado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros el 26 de febrero de 2001 y en la actualidad sometido a procesos de ratificación en todos los Estados miembros.

La Conferencia Intergubernamental de Niza contemplaba un orden del día limitado, centrado en la reforma necesaria de las instituciones comunitarias para afrontar satisfactoriamente la futura ampliación de la Unión, posponiendo para otra ocasión una reforma global de las políticas comunitarias existentes, una revisión del marco normativo comunitario y del sistema de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros.

Desde esta óptica, no cabe sino contemplar el Tratado de Niza como un eslabón más en el proceso evolutivo de la construcción de la Unión Europea, proceso dinámico en continua evolución desde el Tratado de Roma hasta nuestros días.

Teniendo en cuenta esta situación y dado que las cuestiones planteadas en la opinión de la Comisión de Pesca previa a la celebración de esta Conferencia Intergubernamental no fueron tratadas en la Conferencia de Niza, la Comisión de Pesca, al no cambiar las circunstancias, mantiene los postulados recogidos en dicha opinión¹ para que sean abordados en el nuevo proceso que desembocará en la Conferencia Intergubernamental que será convocada en el año 2004 y cuyo primer acto preparatorio lo constituye el próximo Consejo Europeo, que se celebrará en Gotemburgo en junio de este año. Las aspiraciones de la Comisión de Pesca en esta nueva etapa constitutiva podrían resumirse de la siguiente forma:

CUESTIONES FUNDAMENTALES QUE DEBERÁN ABORDARSE CON MOTIVO DE LA PRÓXIMA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

A. Mención específica en los Tratados constitutivos

Parece conveniente que una de las pocas políticas sectoriales comunitarias existentes goce de un tratamiento más detallado en los Tratados constitutivos, pues si bien la pesca en sus orígenes se podía considerar como un apéndice de la agricultura, hoy en día es una política sectorial propia, ampliamente desarrollada, por lo que en el nuevo Tratado debería recoger un título específico "pesca" en el que se desarrollen los objetivos de la política pesquera común y los procedimientos legislativos que deben aplicarse para su realización.

¹ A5-018/2000.

B. Procedimiento de decisión

Al ser la política pesquera uno de los escasos sectores económicos verdaderamente comunitarios en la que el peso de las principales decisiones recae en las instituciones de la Unión, el Parlamento Europeo, como máximo representante de los ciudadanos y en el ejercicio de sus facultades de control del ejecutivo comunitario, ya sea éste el Consejo o la Comisión, en el específico sistema institucional comunitario, considera que debe tener una intervención más relevante en la definición de las principales cuestiones que afectan a esta política de lo que es la simple consulta, a la que en la actualidad está limitado.

La Comisión de Pesca considera que, como regla general, en aquellas cuestiones que afectan a las grandes líneas de acción de la política pesquera común y a los reglamentos de base de los diferentes sectores -organización de mercados, principios de conservación y de gestión de los recursos, régimen de control, medidas técnicas de conservación e instrumentos de política estructural-, debe aplicarse el procedimiento de codecisión, u otro similar que se prevea en las futuras reformas de los Tratados, pero que garantice al Parlamento un papel real en la toma de decisiones en aquellos actos jurídicos que tienen carácter fundamental.

C. Acuerdos internacionales de pesca

Al comienzo de la anterior legislatura, el Parlamento se encontraba ante una política de hechos consumados, era consultado sobre un texto, generalmente un protocolo de renovación de un acuerdo precedente, que había sido negociado de forma unilateral por la Comisión siguiendo el mandato del Consejo y que con frecuencia estaba ya en aplicación provisional en el momento de remisión del texto del protocolo para consulta al Parlamento, cuya opinión por tanto revestía el carácter de un mero trámite formal.

Con fecha de 12 de diciembre de 1996, el Parlamento, la Comisión y el Consejo firmaron una declaración conjunta relativa a la mejora de la información de la autoridad presupuestaria sobre los acuerdos pesqueros¹. Este documento establece, en particular, que la Comisión informará "periódicamente al Parlamento Europeo por medio de sus comisiones parlamentarias acerca de la preparación y el desarrollo de las negociaciones, incluidas las implicaciones presupuestarias " y que "todos los trimestres la Comisión presentará a la autoridad presupuestaria información pormenorizada sobre la ejecución de los acuerdos en curso y sobre las previsiones financieras para el resto del año."

El 5 de julio de 2000 el Parlamento Europeo y la Comisión aprobaron un acuerdo marco² que regula las relaciones entre ambas instituciones y cuyo anexo segundo contiene "disposiciones sobre la transmisión al Parlamento Europeo de las informaciones sobre los acuerdos internacionales y sobre la ampliación y participación del Parlamento al respecto", que reiteran básicamente las disposiciones acordadas en 1996.

En virtud de estas disposiciones, la Comisión de Pesca consiguió una mejora notable de la información sobre los aspectos presupuestarios de los acuerdos previstos en la declaración,

¹ DO C 20 de 20.1.1997, p. 109.

² C5-0349/2000.

así como algunos datos sobre la utilización de los derechos de pesca. La Comisión transmite oficiosamente el texto del protocolo de pesca inmediatamente, tal como ha sido acordado en la negociación, en la lengua disponible, lo que permite que el Parlamento pueda adoptar su dictamen antes de que se tenga que efectuar el primer pago de la compensación financiera recogido en el mismo.

En los últimos tiempos este mecanismo, que funcionaba de forma satisfactoria, presenta numerosas dificultades. Por desgracia, últimamente los retrasos en la adopción de las propuestas legislativas por parte de la Comisión arrojan una sombra sobre esta mejora.

En lo que respecta a la influencia del Parlamento en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de los acuerdos internacionales, nuestra institución ha venido desarrollando una intensa actividad en la esfera jurídica y política destinada a conseguir la obligatoriedad del dictamen conforme en la adopción de los acuerdos internacionales de pesca como mecanismo idóneo para tener una verdadera capacidad de decisión en la celebración de los mismos.

D. Organizaciones internacionales

Otra cuestión relacionada con la acción exterior en materia de pesca, en la que también el Parlamento se encuentra en una situación insatisfactoria, es la intervención del Parlamento en los organismos internacionales de carácter regional como la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), la Organización de Pescas del Atlántico Noroeste (NAFO/OPANO), la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT), que tienen un protagonismo creciente en la conservación y explotación racional de los recursos pesqueros en el mundo. El acuerdo marco entre el Parlamento Europeo y la Comisión de 5 de julio de 2000 reitera la posición recogida en el Código de Conducta de 15 de mayo de 1995, que se traduce en una mayor información sobre el desarrollo de los trabajos y las decisiones que se adoptan en estos importantes foros, decisiones que en muchos casos son de obligatoria incorporación al Derecho comunitario y que condicionan la política pesquera común.

La Comisión facilita la inclusión de diputados al Parlamento Europeo como observadores en las delegaciones de negociación de la Comunidad para los acuerdos multilaterales, pero en ningún caso permite la participación directa de los parlamentarios en las reuniones de negociación, que es donde realmente se negocian las decisiones.

CONCLUSIONES

La Comisión de Pesca pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales que, como comisión competente para el fondo, tenga en cuenta en su informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea y en los trabajos preparatorios de la próxima Conferencia Intergubernamental sobre la modificación de los Tratados constitutivos de la Unión Europea las siguientes cuestiones:

1. El Parlamento Europeo lamenta que no se haya creado ningún capítulo específico sobre la pesca en el Tratado de Niza, en correspondencia con la transcendencia y desarrollo que tiene una de las pocas políticas comunes de la Unión, capítulo en el que sería necesario recoger sus objetivos, sus principios y los procedimientos jurídicos para su regulación;
2. La transformación del Parlamento de observador en un verdadero protagonista en el proceso de toma de decisiones exige una modificación de los procedimientos existentes, alterando la regla general por la cual la intervención del Parlamento en este ámbito está basada en el procedimiento de consulta; debe preverse otro procedimiento en el que nuestra institución tenga un protagonismo en la configuración de las decisiones fundamentales, lo cual exige la adopción de procedimientos tales como la actual codecisión;
3. A tal fin, y teniendo en cuenta el proceso abierto para la revisión de la Política Pesquera Común, sería conveniente, en base al artículo 308 del Tratado, incorporar la política pesquera comunitaria al procedimiento de codecisión;
4. En el ámbito de la política pesquera internacional, es necesario reforzar el papel del Parlamento, exigiéndose el procedimiento de dictamen conforme para la celebración de todos los acuerdos internacionales de pesca;
5. Sería necesario analizar con la Comisión los medios necesarios para que los parlamentarios participen realmente en los trabajos de los órganos que adoptan las decisiones en el seno de los organismos internacionales de carácter regional competentes en materia de pesca y en la negociación de los acuerdos internacionales pesqueros de la Unión;
6. El Parlamento Europeo exige que en los debates preparatorios de una nueva CIG se tenga en cuenta la política pesquera común, considerando el papel que desempeña el sector pesquero en la protección del medio ambiente y la planificación regional y su contribución a la seguridad alimentaria y a la cohesión económica y social de las regiones dependientes de la pesca; la distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros no debe contrarrestar el carácter supranacional de la política pesquera común.

25 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE CULTURA, JUVENTUD, EDUCACIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEPORTE

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea

Ponente de opinión: Barbara O'Toole

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 6 de marzo de 2001, la Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte designó ponente de opinión a Barbara O'Toole.

En las reuniones de los días 10 de abril, 24 y 25 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las enmiendas por 24 votos a favor y 3 votos en contra.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Vasco Graça Moura (presidente en funciones), Giorgio Ruffolo (vicepresidente), Ulpu Iivari (vicepresidente), Barbara O'Toole (ponente), Pedro Ole Andreasen, Aparicio Sánchez, Rolf Berend (suplente de Mónica Ridruejo), Thierry de La Perriere, Raina A. Mercedes Echerer, Lissy Gröner, Cristina Gutiérrez Cortines (suplente de Vittorio Sgarbi), Christopher Heaton-Harris, Ruth Hieronymi, Timothy Kirkhope (suplente de Giuseppe Gargani), Maria Martens, Mario Mauro, Pietro-Paolo Mennea, Doris Pack, Roy Perry, Martine Roure, Dana Rosemary Scallon (suplente de Christine de Veyrac), The Earl of Stockton (suplente de Sabine Zissener), Kathleen Van Brempt, Luckas Vander Taelen, Eurig Wyn, Theresa Zabell y Myrsini Zorba (suplente de Phillip Whitehead).

BREVE JUSTIFICACIÓN

La opinión de la Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte para la Comisión de Asuntos Constitucionales elaborada antes de la Conferencia Intergubernamental¹ pedía un mayor desarrollo para algunos ámbitos de la Unión Europea. La ponente está convencida de que, para que la ampliación sea un éxito, es necesario un mayor desarrollo de los siguientes ámbitos. Asimismo, ha tomado esa opinión como punto de partida de la preparación de la opinión de la comisión sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental, el proyecto del Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea.

Información y comunicación

La comisión – y, en realidad, el conjunto del Parlamento² – ha llamado insistentemente la atención sobre la necesidad de establecer una política general de información y de comunicación, basada en el pluralismo y en el respeto de la diversidad cultural y lingüística, para informar a los ciudadanos europeos de todos los aspectos relacionados con la Unión Europea. Una política con éxito en este ámbito fomentaría el debate público sobre el futuro desarrollo de la Unión y de sus políticas. También reforzaría el poder democrático de sus instituciones y alentaría la participación activa en la vida política, que constituye una de las características de una democracia: la juventud, para quien la política convencional "institucional" resulta, normalmente, poco atractiva, es un grupo destinatario particularmente importante. Para una mayor transparencia y apertura, el Consejo podría dar un buen ejemplo procediendo a la publicación de las actas relativas a las votaciones de cada Estado miembro y permitiendo el acceso del público a sus reuniones. Dado que la ampliación de la Unión está ya próxima y que se integrarán sociedades que acaban de salir de regímenes totalitarios que han durado décadas, el aumento de la transparencia en la UE y el desarrollo de una política de información y de comunicación eficaz deberían considerarse cuestiones urgentes.

Medios de comunicación

El apartado 3 del artículo 157 del Tratado de Amsterdam dispuso que las decisiones en el ámbito de la industria deberían ser tomadas por el Consejo por mayoría cualificada previa *consulta* al Parlamento: éste fue el procedimiento mediante el que se estableció el programa MEDIA PLUS. La CIG prevé también la introducción de la *codecisión* en este ámbito: se trata de una iniciativa, muy bien acogida, en favor de la responsabilidad democrática en un ámbito importante de las competencias de nuestra comisión.

Cultura

En 1997, en su opinión para la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el proyecto del Tratado de Amsterdam, nuestra comisión expresó su decepción por el hecho de que no se hubiera introducido el voto por mayoría cualificada en el ámbito de la cultura. Asimismo, predijo que el requisito de unanimidad en el Consejo obstaculizaría la introducción de medidas en esta área³. Esta predicción se vio confirmada por las dificultades encontradas para adoptar el programa marco Cultura 2000. En este contexto, nuestra comisión pidió una vez más, en su opinión sobre la CIG 2000, que se abandonase la unanimidad en favor de la mayoría cualificada en este ámbito. Es extremadamente lamentable que se haya ignorado la petición del Parlamento

¹ A5-0086/2000

² Más recientemente, en B5-0174/2001, Resolución del Parlamento Europeo sobre la estrategia de información y de comunicación de la UE (actas del 14 de marzo de 2001)

³ A4-0347/1997

para que se modificase el apartado 5 del artículo 151 a fin de establecer el voto por mayoría cualificada en el Consejo.

Deporte

A pesar de que el término "deporte" no se añadió a la denominación de nuestra comisión hasta 1999, ésta lo ha considerado como una de sus competencias desde hace ya mucho tiempo. Nuestra comisión siempre ha subrayado la importancia del deporte desde el punto de vista social, de la salud y de la educación. Asimismo, ha pedido de manera insistente la introducción de un fundamento jurídico que haga posible la acción comunitaria en el ámbito del deporte, por ejemplo, en su reciente opinión sobre la Conferencia Intergubernamental para la Comisión de Asuntos Constitucionales. El Tratado de Amsterdam incluía una Declaración sobre el deporte y el Tratado de Niza incluye un anexo (Anexo IV) sobre el deporte: sin embargo, ninguno de ellos constituye un fundamento jurídico para la acción comunitaria.

Enseñanza

La CIG no modificó el artículo 149 del Tratado, lo cual es lamentable. Una referencia explícita a la creación de un espacio educativo europeo hubiese subrayado el deseo de introducir puntos de referencia acordados para poder comparar los diferentes sistemas nacionales y regionales (análisis comparativo), de fomentar los intercambios de experiencias y de alentar la difusión de las mejores prácticas.

Cuestiones institucionales después de Niza

El Parlamento Europeo es la única institución de la Unión Europea elegida democráticamente. Por consiguiente, tiene el derecho de desempeñar algo más que un papel consultivo y de participar en toda futura conferencia intergubernamental de una manera más plena que lo que se le permitió en la preparación de la cumbre de Niza.

El Tratado de Niza incluye una declaración que anticipa un amplio y profundo debate sobre "el futuro de la Unión Europea". Las Presidencias sueca y belga abrirán el debate en el que se consultará a los parlamentos nacionales y a la opinión pública del conjunto de la Unión y en el que también participarán los países candidatos. Se presentará un informe ante el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, y el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 adoptará una declaración sobre la continuación del proceso. Uno de los cuatro puntos principales que deberán debatirse será el relativo al establecimiento y control de un reparto de poderes más preciso entre la Unión Europea y los Estados miembros de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Se trata de un tema de gran importancia para nuestra comisión. Un reparto de poderes más preciso entre la Unión Europea y los Estados miembros haría que la adopción de decisiones por unanimidad en el Consejo en el ámbito de la política cultural no tuviese razón de ser y suprimiría el principal obstáculo a la aplicación de una política cultural más dinámica a nivel comunitario. A la vez, ofrecería una garantía constitucional de respeto de las culturas de los Estados miembros. Además, un reparto de poderes más preciso despejaría el camino a un espacio educativo verdaderamente europeo al mismo tiempo que reconocería y garantizaría la responsabilidad de los gobiernos locales, regionales y nacionales con respecto a los sistemas educativos en esos niveles.

Dado que, para garantizar el éxito de la ampliación, es necesario proceder a nuevas modificaciones de la estructura institucional de la UE, es importante que se produzcan progresos sustanciales en este ámbito antes de finales de 2003.

CONCLUSIONES

La Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Reitera su convicción de que una política europea de información y de comunicación basada en los principios de pluralismo, transparencia y diversidad reforzaría la conciencia pública – especialmente entre los jóvenes- de las ventajas de la cooperación europea en el marco de la UE; también cree firmemente que los principios clave de la política de información de la UE deben ser la realización descentralizada, la coordinación (particularmente entre los esfuerzos de la Comisión y del parlamento), la correcta focalización de objetivos y el mejor uso de la tecnología de la información; sigue considerando que una mayor cooperación entre la UE y los países candidatos en el ámbito de la política de la información y las comunicaciones contribuiría a garantizar el éxito de las próximas ampliaciones; pide a la Comisión que proponga un programa de información plurianual;
2. Acoge con satisfacción la extensión del voto por mayoría cualificada, en particular a las medidas de apoyo a la acción de los Estados miembros en el sector industrial (apartado 3 del artículo 157);
3. Lamenta que el voto por mayoría cualificada no se aplique aún a todos y cada uno de los ámbitos en los que se aplica el procedimiento de codecisión; lamenta el hecho de que la unanimidad en el Consejo continúe aplicándose por lo que respecta al apartado 5 del artículo 151 y pide la extensión de la mayoría cualificada para fomentar las medidas en el ámbito de la cultura en toda futura revisión del Tratado;
4. Considera que el deporte tiene una gran importancia en los aspectos educativo, social y de la salud; lamenta que una vez más se haya rechazado su continua llamada a la inclusión en el Tratado de un fundamento jurídico para la acción comunitaria en el ámbito del deporte; aboga por el establecimiento de tal fundamento jurídico en toda revisión futura del Tratado que reconozca y salvaguarde el carácter específico del deporte;
5. Pide que se desarrolle una política común de juventud a nivel de la Unión Europea para garantizar que los asuntos específicos que interesan a los jóvenes se tratan en todo el espectro de políticas y por todas las instituciones de la Unión;
6. Pide la modificación, en toda revisión futura del Tratado, del apartado 2 del artículo 149 para que incluya una referencia al objetivo de crear un espacio educativo europeo basado en el establecimiento de puntos de referencia acordados para la comparación de los sistemas educativos, los intercambios de experiencias y la difusión de las mejores prácticas;
7. Lamenta el carácter limitado de la participación del Parlamento en la Conferencia

Intergubernamental previa al Tratado de Niza y con el fin de lograr un planteamiento más pluralista e integrador, pide que se refuerce el papel del Parlamento en las futuras conferencias intergubernamentales, siguiendo el ejemplo de la convención para la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;

8. Solicita al Consejo Europeo que incorpore la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado;
9. Con vistas a la ampliación de la Unión Europea, solicita a la Comisión que respete el artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales en todas las políticas y programas de la Unión Europea con especial referencia a los ámbitos de las tecnologías de la información y la comunicación, la política audiovisual. La educación, la cultura y el aprendizaje de las lenguas;
10. Acoge con satisfacción el compromiso recogido en las Conclusiones de la Cumbre de Niza de establecer un reparto de poderes más preciso entre la Unión Europea y los Estados miembros en virtud del principio de subsidiariedad; hace un llamamiento al Consejo y a la Comisión para que estimulen un amplio debate sobre los objetivos de la Unión Europea, tal como se expresan en el Anexo IV del Tratado de Niza, que implique a todos los ciudadanos de los Estados miembros y de los países candidatos; expresa su confianza en que se produzcan progresos sustanciales para la consecución de este objetivo antes de finales de 2003;
11. Pide, como complemento a una estrategia eficaz de información y de comunicación y en línea con el compromiso de la UE de reforzar al máximo la apertura y la transparencia, el fin del secreto que rodea las votaciones en el Consejo y el acceso del público a las reuniones del Consejo.

24 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS DE LA MUJER E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea
(2001/2022(INI))

Ponente de opinión: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 27 de febrero de 2001, la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades designó ponente de opinión a Rodi Kratsa-Tsagaropoulou.

En las reuniones de los días 9 y 24 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las enmiendas por unanimidad.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Maj Britt Theorin (presidenta), Anne E.M. Van Lancker (vicepresidenta), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (ponente de opinión), Lone Dybkjær, Ilda Figueiredo (suplente de Armonia Bordes), Fiorella Ghilardotti, Lissy Gröner, Anna Karamanou, Christa Kieß, Thomas Mann, Emilia Franziska Müller, Christa Prets, Patsy Sørensen, Joke Swiebel, Helena Torres Marques y Sabine Zissener.

CONCLUSIONES

La Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

Tratado de Niza

1. Manifiesta su satisfacción por la posibilidad que se brinda al Consejo, sobre la base del artículo 13, de aprobar por mayoría cualificada, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, medidas comunitarias de estímulo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, para apoyar las acciones de los Estados miembros emprendidas con el fin de luchar contra la discriminación, en particular, por razón de sexo;
2. Lamenta que no se haya aportado ninguna mejora a los artículos 137 y 141 en lo relativo a la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos relativos al mercado de trabajo y que a esta igualdad no se le haya garantizado un fundamento jurídico que vaya más allá del sector del empleo (participación equilibrada de las mujeres en la toma de decisiones, conciliación entre la vida familiar y la vida profesional);
3. Lamenta asimismo que no se haya hecho la aclaración, necesaria en el plano jurídico, de las consecuencias de las disposiciones de los artículos 2 y 3 del Tratado para la igualdad entre hombres y mujeres; considera que durante el período post-Niza y en la preparación de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004, será necesario incluir el tema de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos y prever la base jurídica adecuada.
4. Acoge favorablemente la inclusión en el Tratado de la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust), pero subraya la necesidad de completar el artículo 29 y la letra e) del artículo 31 en lo referente a la actuación de este nuevo órgano con el fin de perseguir la delincuencia organizada, que afecta de forma especial a las mujeres.

Carta de los Derechos Fundamentales

5. Manifiesta su satisfacción por el artículo 21 de la Carta en el que se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza u origen y por el artículo 23 que establece que la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos; lamenta que no se cite expresamente el principio de igualdad entre mujeres y hombres en lo relativo a los derechos políticos, civiles y sociales como una obligación para promover activamente la igualdad entre los sexos; por esta razón, estima procedente mejorar el texto de la Carta en este sentido antes de su integración en su forma definitiva en los Tratados.
6. Lamenta que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se haya integrado a los Tratados y considera indispensable dicha integración para que pueda producir efectos jurídicos completos; considera necesario conferir a la Carta efectos jurídicos plenos para asegurar el derecho de las mujeres y la igualdad de oportunidades;

considera además indispensable que la Conferencia Intergubernamental de 2004 aproveche la oportunidad para volver a estudiar este tema.

7. Insta a los Estados miembros de la Unión a que: a) apliquen el compromiso firme del Parlamento Europeo y de la Comisión de considerar a la Carta como una referencia obligatoria de toda la legislación (efectos normativos) y b) sigan la práctica de los Tribunales Constitucionales de determinados Estados miembros que consideran la Carta como un parámetro de referencia (efectos jurisdiccionales); expresa además el deseo de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tenga en cuenta el contenido y las disposiciones de la Carta en el marco de la administración de justicia y del ejercicio de sus competencias.
8. Considera indispensable que la Presidencia sueca cree de inmediato las condiciones prácticas para la organización de un debate público y abierto, como le impone la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea.

La Declaración sobre el futuro de la Unión Europea

9. Considera que es indispensable precisar de manera clara y exacta los medios y formas de participación de la opinión pública, la sociedad civil, los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo en todas las fases del trabajo de preparación de la próxima CIG y en las futuras conferencias intergubernamentales, en todas las etapas del proceso, según lo establece la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea; pide en este contexto que se garantice la igual participación de hombres y mujeres, así como de las redes representativas de las organizaciones de mujeres de la Unión Europea y los países candidatos;
10. Subraya, por último, que es necesario que durante los trabajos de preparación de la Conferencia Intergubernamental de 2004 deben realizarse campañas de información y sensibilización, dirigidas de forma especial a las mujeres.

17 de abril de 2001

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PETICIONES

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea
(2001/2022(INI))

Ponente de opinión: Eurig Wyn

PROCEDIMIENTO

En la reunión del 6 de marzo de 2001, la Comisión de Peticiones designó ponente de opinión a Eurig Wyn.

En las reuniones de los días 21 de marzo y 10 y 11 de abril de 2001, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las conclusiones siguientes por 9 votos a favor y 1 abstención.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Vitaliano Gemelli (presidente), Roy Perry (vicepresidente), Herbert Bösch, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, María Sornosa Martínez y Christian Ulrik von Boetticher.

BREVE JUSTIFICACIÓN

Introducción

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. En dicho Tratado la codificación del derecho de petición representa el nacimiento de la ciudadanía europea con derechos y deberes definidos con precisión. No obstante, en aquel momento no se asociaron a la ciudadanía de la Unión garantías específicas de derechos fundamentales. El Tratado de Amsterdam modificó el Tratado de la Unión Europea. Este proceso de desarrollo continuo hacia la ciudadanía europea culminó con la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, firmada en Niza en diciembre de 2000.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La Carta fue elaborada por una Convención formada por representantes de jefes de gobierno, diputados nacionales, diputados al Parlamento Europeo y la Comisión Europea. El Parlamento Europeo aprobó la Carta, hecho proclamado solemnemente por el Consejo, el Parlamento y la Comisión durante el Consejo Europeo de Niza, en cuyo marco fue elogiada afirmándose que se trataba del documento en el que se establecía el fundamento de una Unión Europea basada en valores y tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Algunos de sus principios, como, por ejemplo, nuevos derechos relacionados con la bioética, el medio ambiente y la protección de los datos, van incluso más allá de los contemplados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. La prohibición explícita de la discriminación y la afirmación de la diversidad cultural son particularmente importantes en el contexto multicultural de la UE.

Ahora se trata de saber qué se debe hacer con la Carta y cómo va a afectar a los ciudadanos europeos y al concepto de ciudadanía europea. El Parlamento es favorable a la incorporación de la Carta al Tratado. Se proceda o no a su integración, la aprobación de la Carta constituye un importante punto de referencia para todos los interesados -Estados miembros, instituciones y personas físicas y jurídicas- en el contexto comunitario (Dictamen del Abogado General Tizzano en el Asunto C-173/99, apart. 28). El ponente opina que la Comisión de Peticiones debería poder tener en cuenta la Carta a la hora de determinar si una petición incide en el ámbito de actividades de la Comunidad y de interpretar la legislación comunitaria.

La Carta y la ciudadanía europea

El derecho a dirigir una petición al Parlamento Europeo es una expresión de la ciudadanía europea. Es un derecho accesible a todos los veranos de la Unión por igual. Es de suma importancia para los ciudadanos de la Unión Europea que se clarifique la naturaleza constitucional de la Carta con el fin de conseguir que los europeos participen en las cuestiones que les afectan. Una Carta con una base constitucional clara reforzaría la legitimidad y la relevancia de las instituciones europeas de cara a los ciudadanos europeos. Asimismo, la clarificación de la naturaleza de la Carta es importante con vistas a la ampliación. Una buena parte de las peticiones que se reciben se refieren a la discriminación, con frecuencia por razones de nacionalidad, raza, sexo, lengua, etc. Habida cuenta de los problemas planteados en materia de derechos de las minorías en los países candidatos, esos nuevos ciudadanos europeos deberían

tener derecho, a partir de la fecha de adhesión, a dirigir al Parlamento Europeo peticiones en materia discriminación tomando como referencia la Carta.

Por consiguiente, el derecho a dirigir peticiones al Parlamento Europeo tomando como referencia la Carta es indispensable para una auténtica ciudadanía europea.

CONCLUSIONES

La Comisión de Peticiones pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

- A. Considerando que la Unión debe definirse, a semejanza de los Estados miembros, como una "Comunidad de derecho",
- B. Considerando la necesidad de que la Unión disponga de una verdadera Constitución material y formal mediante la definición de un conjunto claro y ordenado de principios fundamentales, con un lugar de honor para los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales,
 - 1. Acoge favorablemente la Carta de los Derechos Fundamentales, firmada y proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza, pero lamenta la falta de unanimidad en el Consejo para otorgar a la Carta un carácter constitucional claro,
 - 2. Opina que la Unión no puede basarse exclusivamente en consideraciones de carácter únicamente económico, sino que ha de sustentarse en los derechos humanos y los derechos fundamentales con el fin de que todos los ciudadanos resulten beneficiados con la integración europea,
 - 3. Subraya la importancia del derecho de petición al Parlamento Europeo sobre cuestiones de derechos fundamentales y, en particular, de discriminación tomando como referencia la Carta y, por lo tanto, considera que los ciudadanos de los nuevos Estados miembros deberían disfrutar de este derecho desde el momento de la adhesión,
 - 4. Considera que el derecho de petición al Parlamento Europeo, la institución que representa a los ciudadanos de Europa, tomando como referencia la Carta es un paso esencial hacia la consecución de una verdadera ciudadanía europea,
 - 5. Pide que la Comisión reconozca, en el contexto de su estrategia de comunicación, la importancia del debate nacional y regional sobre el proceso post-Niza, que compromete directamente a los ciudadanos europeos.