



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.1.2000
COM(2000) 34 final

ADAPTAR LAS INSTITUCIONES PARA QUE LA AMPLIACIÓN SEA UN ÉXITO

**Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea
sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los
Estados miembros con el fin de modificar los Tratados**

Índice

INTRODUCCIÓN GENERAL	6
Capítulo 1. Papel, funcionamiento y composición de las instituciones y órganos de la Unión Europea.....	9
1. INTRODUCCIÓN	9
2. PARLAMENTO EUROPEO	10
3. CONSEJO	14
4. COMISIÓN	14
5. SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN	20
6. TRIBUNAL DE CUENTAS	22
7. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL	23
8. COMITÉ DE LAS REGIONES	25
Capítulo 2. Un proceso de adopción de decisiones eficaz	26
9. INTRODUCCIÓN.....	26
10. REDUCIR EL RECURSO A LA UNANIMIDAD	27
11. PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES	31
12. DETERMINACIÓN DE LA MAYORÍA CUALIFICADA EN EL CONSEJO.....	35
13. FORMAS DE COOPERACIÓN REFORZADA.....	39
CONCLUSIÓN	41
PROPUESTAS DE ARTÍCULOS	42
Parlamento Europeo	43
Comisión	45
Tribunal de Cuentas	49
Comité Económico y Social	50
Comité de las Regiones	53
Procedimientos de Adopción de Decisiones.....	54

Cooperación reforzada	58
<u>Anexo 1</u>	61
<u>Anexo 2</u>	64
<u>Anexo 3</u>	67

Introducción general

La Unión Europea se amplía. **Se ha de transformar en profundidad, pero no debe debilitarse.**

En un futuro inmediato, el número de Estados miembros casi podría duplicarse. La hipótesis de una primera ampliación que habría conducido a una Unión de una veintena de Estados miembros, en la que se basaban los resultados de la anterior Conferencia Intergubernamental está superada. En el proceso de ampliación están implicados, hoy en día, trece países candidatos.

El reto de este proceso es extender a los países europeos vecinos las condiciones de paz, solidaridad y desarrollo económico que disfrutamos en la actualidad, acogiendo en un marco institucional adecuado, clave del éxito del proyecto europeo.

Así pues, la cuestión, simple pero fundamental, a la que nos enfrentamos es saber **cómo** podrá efectivamente funcionar la Unión cuando cuente 20, 25, o incluso 30, Estados miembros. ¿Cómo podrán las instituciones seguir ejerciendo las funciones que les encomiendan los Tratados? O, cuestión de mayor trascendencia, ¿cómo mantendrá la Unión su capacidad de adopción de decisiones y su cohesión, de manera que siga siendo posible avanzar en la construcción europea?

En la actualidad, el marco institucional presenta ya limitaciones y ofrece algunas anomalías. Resulta poco comprensible para los ciudadanos europeos. Precisamente porque una Unión ampliada corre peligro de resultar menos coherente y menos fuerte, es preciso también reexaminar en profundidad la composición de sus instituciones y órganos y adaptar su funcionamiento. La Conferencia que se va a inaugurar constituye para la Unión la última oportunidad de poner remedio a estas deficiencias y preparar las instituciones para la ampliación en curso.

En su reunión del 3 y 4 de junio de 1999 en Colonia, el Consejo Europeo reiteró su intención de "convocar a principios del año 2000 una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para resolver las cuestiones institucionales no resueltas en Amsterdam y que necesitan esclarecerse antes de la ampliación" e invitó a la Presidencia a elaborar un informe para el Consejo Europeo de Helsinki.

A la luz del informe de la Presidencia finlandesa (*Unas instituciones eficaces para una Unión ampliada - Sugerencias para la Conferencia*) elaborado previa consulta con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión¹, el Consejo Europeo de Helsinki decidió el 10 de diciembre de 1999 que la Conferencia Intergubernamental se convocaría en el mes de febrero de 2000.

Esta Conferencia estudiará *"el tamaño y la composición de la Comisión Europea, la ponderación de los votos en el Consejo, así como de otras modificaciones necesarias de los Tratados en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con las citadas cuestiones y a efectos del apuesta en práctica del Tratado de Amsterdam. La Presidencia entrante informará al Consejo Europeo de los progresos*

¹ *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, contribución para la preparación de la Conferencia, Comunicación presentada el 10 de noviembre de 1999 (COM (99) 592).

realizados por la Conferencia y podrá proponer la inclusión de otras cuestiones en el orden del día de la Conferencia ".

El Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, envió el 17 de diciembre de 1999 al Parlamento Europeo y a la Comisión una solicitud de dictamen sobre la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados.

El presente documento constituye **el dictamen de la Comisión**. La Comisión se pronuncia en favor de la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental con el fin de modificar los Tratados.

El presente dictamen se ha elaborado de conformidad con las orientaciones definidas por la Comisión en la contribución que aprobó el 10 de noviembre de 1999 con vistas al Consejo Europeo de Helsinki. Sobre la base del mismo tomarán posición los representantes de la Comisión a lo largo de la Conferencia.

Se prevé que esta Conferencia dure once meses. El presente dictamen contiene ya, por lo que se refiere a algunos temas y en la medida en que ha sido posible, habida cuenta del estado de las reflexiones, algunos propuestas de modificación de los artículos pertinentes de los Tratados, que la Comisión somete a la Conferencia. En su momento, la Comisión presentará otras contribuciones para precisar determinadas propuestas del presente dictamen. Deseosa de que la Conferencia conduzca a una reforma en profundidad de las instituciones europeas, la Comisión declara su intención de apoyar plenamente a las Presidencias del Consejo que asumirán la responsabilidad de dirigir sus trabajos.

* * *

El Consejo Europeo de Helsinki solicitó a la Presidencia portuguesa que informara al Consejo Europeo de los progresos realizados por la Conferencia; la Presidencia podrá proponer la inclusión de otras cuestiones en el orden del día de la Conferencia.

La Comisión recuerda que el Consejo Europeo deberá, en cualquier caso, pronunciarse durante el año 2000 sobre la inclusión de una serie de temas en el Tratado, en particular sobre los dos temas siguientes:

- de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, se ha constituido un órgano para elaborar ***una Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea***. Hasta la fecha no se ha tomado ninguna decisión sobre la cuestión de si la Carta puede integrarse en los Tratados y, en su caso, sobre la de cómo llevar a cabo dicha integración.
- El Consejo Europeo de Helsinki adoptó dos informes de la Presidencia sobre el desarrollo de la capacidad de la Unión para la gestión militar y no militar de las crisis como parte de una política europea común de ***seguridad y defensa*** reforzada. Se encargó a la Presidencia portuguesa la presentación al Consejo Europeo de Feira de un informe global con una indicación acerca de si se considera necesaria una modificación de los Tratados.

La Comisión considera, además, que la propuesta² **de organizar los Tratados en dos sectores** (los textos básicos, por un lado, y los textos de aplicación, de carácter menos fundamental, por otro) presenta gran interés. Los textos de los Tratados resultarían más sencillos y más fácilmente legibles, lo que generalmente se considera una necesidad; además, mediante tal distinción, sería posible prever para la modificación de los textos de aplicación un procedimiento menos rígido que el previsto actualmente para la revisión de los Tratados y mejor adaptado a la perspectiva de la casi duplicación del número de Estados miembros. La Comisión ha decidido examinar la viabilidad de tal refundición de los Tratados y ha encargado un estudio al Instituto Universitario Europeo de Florencia. En función del resultado de este estudio, la Comisión se reserva la posibilidad de presentar a la Conferencia propuestas sobre esta cuestión.

² La Comisión ya había señalado en su dictamen para la Conferencia Intergubernamental precedente la necesidad de distinguir entre disposiciones fundamentales del Tratado y las que no presentan este carácter para poder modificar éstas últimas "según un sistema menos vinculante que el actualmente en vigor". Esta propuesta figura en el informe de los Sres. Dehaene, von Weizsäcker y Lord Simon ("Implicaciones institucionales de la ampliación" - informe presentado el 18 de octubre de 1999 a la Comisión Europea).

Capítulo 1. Papel, funcionamiento y composición de las instituciones y órganos de la Unión Europea

1. Introducción

La composición de una institución no es, o no debería ser, sino el lógico resultado del examen del papel que desempeña en la Unión y de la necesidad de garantizar su funcionamiento eficaz.

El **papel** de cada institución está claramente definido en los Tratados. Existe un consenso sobre el hecho de que la Conferencia no tiene por objeto modificar las funciones y competencias de las instituciones: debe mantenerse el equilibrio institucional actual. En cualquier caso, la Comisión considera que la Conferencia debería conducir a una reflexión más general sobre la legitimidad democrática del sistema europeo y, en particular, sobre la naturaleza de su ejecutivo, de manera que se garantice que las modificaciones que la Conferencia aporte responderán sin ambigüedades a la aspiración de una mayor democratización del marco institucional de la Unión.

En cambio, la ampliación exige adaptar el **funcionamiento** de las instituciones si se quiere garantizar su eficacia en una Unión cuyo número de Estados miembros ha de duplicarse. Los Tratados sólo regulan los principios básicos del funcionamiento de las instituciones, por lo que incumbe, pues, a cada institución proceder, por sí misma, a las reformas internas necesarias. Algunas de ellas ya han iniciado este proceso de adaptación de sus estructuras y métodos de trabajo. Con independencia de estas reformas, la Conferencia deberá examinar en qué medida será necesario modificar los Tratados para que este proceso de reforma sea completo.

La **composición** de las distintas instituciones deberá determinarse únicamente en función de su papel y su funcionamiento.

El presente dictamen se sitúa en la perspectiva de la Unión Europea ampliada a todos los países candidatos. Puede ocurrir que todos estos países no se adhieran al mismo tiempo, por lo que, en función del calendario de las sucesivas adhesiones, la Conferencia deba definir las oportunas modalidades y las eventuales disposiciones transitorias para la composición de las instituciones y los órganos de la Unión en el período intermedio. Estas secuencias podrían ser objeto de declaraciones anejas al Tratado que se elaborará por la Conferencia.

2. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es la institución en la que están representados los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad. El papel del Parlamento se deriva de las funciones que le asignan los Tratados. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea lo hace **colegislador** en muchos ámbitos. En otros, debe emitir dictámenes conformes o consultivos. El Parlamento representa, junto con el Consejo, la autoridad presupuestaria y lleva a cabo el control político de la Comisión.

La Conferencia no tiene por objeto modificar el papel y las competencias de las instituciones. La Comisión considera, no obstante, que, respecto de las decisiones de carácter legislativo, sería conveniente establecer un vínculo entre mayoría cualificada y procedimiento de codecisión. Esto sirve tanto para las decisiones legislativas de sectores en los que hoy en día se aplica la mayoría cualificada como para la futura ampliación del ámbito de la mayoría cualificada. La consecuencia de este enfoque es reforzar el papel del Parlamento Europeo como colegislador. **Esta cuestión será analizada en profundidad en la sección 11 del capítulo 2 del presente dictamen.**

Por lo que se refiere al **funcionamiento** del Parlamento Europeo, la Comisión considera que puede adaptarse a la perspectiva de la ampliación sin modificación de los Tratados, mediante adaptaciones de su reglamento interno, que deberán llevarse a cabo por el propio Parlamento. Recuerda, no obstante, la urgencia de fijar el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de los miembros del Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 190 del Tratado CE.

El Tratado de Amsterdam ya reguló en parte la cuestión de la **composición** del Parlamento Europeo, al establecer expresamente en el artículo 189 del Tratado CE que **"el número de miembros del Parlamento Europeo no excederá de setecientos"**. Esta cifra responde a una doble exigencia: garantizar la representación del pueblo y mantener una dimensión compatible con el ejercicio eficaz de sus competencias. La anterior Conferencia, a propuesta del propio Parlamento Europeo, consideró que el justo equilibrio entre estas distintas exigencias se lograba fijando un límite máximo de 700 diputados europeos. **La Comisión propone mantener esta cifra.**

El apartado 2 del artículo 190 del Tratado CE establece el número de miembros del Parlamento Europeo que se eligen actualmente en cada Estado miembro. El total es de 626 diputados. Es probable que, con las primeras adhesiones, se supere el límite máximo de 700 diputados europeos si el número de diputados elegidos en los países adherentes se fija según las modalidades aplicadas hasta ahora. Por lo tanto, para respetar el límite de 700 diputados europeos, es inevitable una revisión de este método, como ya lo había previsto la Resolución del Parlamento Europeo del 10 de junio de 1992³.

La Comisión considera que corresponde al Parlamento proponer nuevas modalidades de reparto de escaños. A título orientativo, la Comisión somete a la reflexión las siguientes consideraciones

Dentro del límite de 700, debe garantizarse un nivel mínimo de representación de la población de cada Estado miembro.

³ Informe De Gucht - Resolución A3-0186/92, DO 1992, C 176/72.

Cabe recordar que la composición actual del Parlamento Europeo se decidió por el Consejo Europeo de Edimburgo de los días el 11 y 12 de diciembre de 1992, sobre la base de una propuesta de Parlamento, habida cuenta de la unificación de Alemania y desde la perspectiva de la ampliación a algunos países de la AELC. Esta propuesta del Parlamento Europeo, presentada el 10 de junio en el informe y la Resolución antes citados, se basaba en el principio de proporcionalidad regresiva⁴. Esta fórmula se utilizó también para determinar el número de diputados que debían ser elegidos en Austria, Finlandia y Suecia, si bien se adaptó ligeramente la cifra que habría resultado de la aplicación estricta de la fórmula.

Hay que revisar esta fórmula:

- Se podría pensar en un reparto de escaños entre los Estados miembros sobre la base de una proporcionalidad estricta, en función de la población de cada Estado. La Comisión considera, no obstante, que esta hipótesis no es realista en la fase actual de la integración política de la Unión.
- Una opción podría consistir en presentar una versión revisada de la fórmula en la que se inspiró la decisión de 1992, manteniendo el principio de proporcionalidad regresiva, pero partiendo de un mínimo de diputados europeos más bajo y asignando menos escaños *per capita* y/o adaptando las categorías. Con todo, hay que tener en cuenta que el elemento de proporcionalidad regresiva disminuiría, más que en el pasado, la representación en el Parlamento Europeo de la población de los Estados miembros más poblados, puesto que la fórmula, incluso con adaptaciones, seguirá favoreciendo a los otros Estados miembros, en particular, los que tienen una población de tamaño medio.
- Otra opción podría ser, pues, proceder a una reducción lineal del número de escaños que se asignan según la fórmula utilizada hasta ahora: el proceso de ampliación tendría entonces el mismo impacto relativo en el reparto del número de diputados. El coeficiente de reducción lineal debería calcularse en cada adhesión, en función de la relación entre el límite de 700 y el número teórico total de diputados europeos a que llevaría la fórmula actual, tanto por lo que se refiere a los Estados miembros actuales como a los nuevos miembros.

Por último, la Comisión considera que **para la Unión sería de gran interés que una serie de diputados europeos se eligieran a partir de listas europeas, presentadas en toda la Unión al conjunto de los electores europeos**. Los electores deberían entonces emitir dos votos: uno de carácter nacional y otro para el contingente de diputados que debe elegirse de estas listas europeas. El número de diputados que deben elegirse con carácter nacional se calcularía, pues, después, previa deducción proporcional del número de escaños necesarios para constituir este contingente "europeo".

⁴ La determinación del número de escaños por Estado miembro propuesta por el Parlamento Europeo respondía a la siguiente fórmula: atribución de 6 escaños a cada Estado miembro, cualquiera que sea su población, asignación, a continuación, de un escaño suplementario por tramo de 500.000 habitantes para un número de habitantes entre 1 y 25 millones, asignación de un escaño suplementario por tramo de un millón de habitantes para un número de habitantes entre 25 y 60 millones, asignación finalmente de un escaño suplementario por tramo de dos millones de habitantes más allá de 60 millones. No obstante, esta fórmula no se ha aplicado de manera matemáticamente exacta.

Esta manera de organizar las elecciones europeas impulsaría el desarrollo de partidos políticos al nivel europeo y facilitaría la presencia en el Parlamento Europeo de diputados que pueden hacer valer una base política europea y no solamente nacional. Las disposiciones del Tratado relativas a los partidos políticos europeos encontrarían de ese modo una aplicación concreta.

En consecuencia, la Comisión propone a la Conferencia:

- mantener el número máximo de 700 diputados europeos
- invitar al Parlamento Europeo a elaborar un método de asignación de diputados por Estado miembro habida cuenta de este límite
- examinar la posibilidad de elegir a una serie de diputados a partir de listas presentadas en el conjunto de la Unión.

3. Consejo

El Consejo es la institución de la Unión en la que están representados los Gobiernos de los Estados miembros que forman esta Unión.

Desde el origen, el Consejo es el legislador de la Comunidad. Con los Tratados de Maastricht y Amsterdam, ha pasado a ser, en muchos ámbitos, colegislador con el Parlamento Europeo. Es la institución preponderante en la definición y aplicación de la Política Exterior y de Seguridad Común y la cooperación policial y judicial en materia penal. El Consejo es, junto con el Parlamento Europeo, la autoridad presupuestaria.

El Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro. La reformulación por el Tratado de Maastricht de la disposición en cuestión (el actual artículo 203 del Tratado CE), según la cual el Consejo está compuesto "por un representante de cada Estado miembro con rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro", permite, por otro lado, a cada Estado miembro, cualquiera que sea su organización, respetar las exigencias de su ordenamiento constitucional interno. Con todo, la ampliación planteará importantes dificultades para el funcionamiento del Consejo y requerirá llevar a cabo distintos ajustes de importancia para hacer frente a una serie de cuestiones concretas.

El Consejo procedió a un profundo examen de su **funcionamiento** con la perspectiva de la ampliación sobre la base del informe presentado por la Secretaría General del Consejo en marzo de 1999. En su reunión de Helsinki (9-10 de diciembre de 1999), el Consejo Europeo aprobó una serie de dichas recomendaciones, que no requieren ninguna modificación de los Tratados. Sin embargo, no hay que excluir que la Conferencia examine algunos cambios más profundos, que sí requieran una modificación de los Tratados.

4. Comisión

a. Papel y funcionamiento de la Comisión

En la estructura institucional implantada por los Tratados, la Comisión Europea constituye, sin duda, el elemento más original. En ninguna otra organización internacional o marco de cooperación entre países existe una institución de este tipo. Ni es la expresión de la cooperación internacional ni emana de una elección. Se creó para defender, con total independencia, el interés europeo. Es responsable colegiadamente ante el Parlamento Europeo.

Sobre este último punto, conviene recordar que el Tratado de Amsterdam confió al Presidente la función de definir las orientaciones políticas de la Comisión; los miembros de la Comisión son nombrados de común acuerdo con el Presidente designado. Estas nuevas responsabilidades del Presidente se han traducido, entre otras cosas, en **el compromiso político de los miembros de la Comisión actual de dimitir si así se lo pide el Presidente. La Comisión propone que se formalice este compromiso en el Tratado**, para reforzar la responsabilidad política colegiada de la Comisión.

Las funciones encomendadas a la Comisión por los Tratados son múltiples: la Comisión es el **motor de la construcción europea** por su derecho exclusivo de iniciativa en materia de

legislación comunitaria. Es la "**guardiana de los Tratados**". La Comisión es el **ejecutivo comunitario**, llamado a adoptar las medidas de ejecución, ejecutar el presupuesto y gestionar las políticas y programas comunitarios. Representa a la Comunidad y conduce las negociaciones internacionales.

El funcionamiento de la Comisión reposa en el **principio de colegialidad**, que significa que **cada miembro de la Comunidad participa de la misma manera**, cualquiera que sea el Estado miembro cuya nacionalidad posea, **en la preparación de las propuestas y la adopción de decisiones**. Estas decisiones comprometen colegiadamente a todos los miembros del Colegio.

No hay duda de que la gestión de la colegialidad en una Comunidad de veinte miembros entraña algunas dificultades (debates frecuentemente desarrollados como en el Consejo, en forma de rondas de intervenciones) y rigideces administrativas. La Comisión adopta miles de decisiones cada año, unas 200 a la semana. La Comisión está procediendo en la actualidad a importantes reformas de su organización, que han de hacer posible, mediante la modernización de sus métodos de trabajo y de sus procedimientos, una auténtica toma de decisiones colegiada, previéndose, al mismo tiempo, un recurso más amplio a las habilitaciones en determinados ámbitos, bajo las condiciones y dentro de los límites que se fijen por el Colegio. Esta reforma merece ser estudiada ya desde ahora, independientemente de la futura composición de la Comisión. Se impondrá *a fortiori* si aumenta el número actual de Comisarios.

Para la Comisión, la colegialidad es efectivamente **una fuente fundamental de legitimidad de sus actos** ya que la Comisión, aunque sea políticamente responsable ante el Parlamento, no emana directamente de una elección, al contrario que otros ejecutivos.

En una Unión ampliada, será más difícil y más necesaria, a la vez, la misión de coherencia y de unidad que corresponde a la Comisión: será preciso preservar su capacidad de actuación.

b. Composición de la Comisión

La Comisión se ha concebido, desde los orígenes, como la institución garante del interés colectivo y así sigue funcionando. Con este fin, los autores de los Tratados no hicieron de los Comisarios unos "representantes" de los Gobiernos de los Estados miembros, función que corresponde a los miembros del Consejo de Ministros. Al contrario, establecieron que "los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad" y "no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno" (apartado 2 del artículo 213 CE))

El funcionamiento de la Comisión como colegio está directamente vinculado al número de Comisarios que forman dicho colegio. Según los términos del artículo 213 del Tratado CE, "la Comisión deberá comprender al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos." Desde el principio, la Comisión ha estado compuesta de dos miembros designados por cada uno de los Estados miembros más poblados y de un miembro designado por cada uno de los restantes Estados miembros.

Una vez que los 13 países actualmente candidatos se hayan adherido, **el sistema actual llevaría a una Comisión de 35 miembros**, es decir, casi cuatro veces más que en el origen.

La Comisión considera, no obstante, que la opción fundamental consiste en decidir si la Comisión deberá en el futuro componerse de un nacional de cada Estado miembro, cualquiera que sea el número de estos Estados miembros, o si razones de peso justifican que se adopte otra solución.

La Comisión juzga necesario plantear de nuevo esta cuestión, cuando se prepara, no una ampliación limitada a cuatro o cinco países, sino la duplicación del número de los Estados miembros. Considera que es ahora cuando debe plantearse y resolverse esta cuestión puesto que es poco probable que posteriormente se abandone la solución que se acuerde en la próxima Conferencia Intergubernamental, aun cuando esta solución se presentara como provisional.

Si la Comisión comprende un número de Comisarios inferior al de Estados miembros, hay que definir desde ahora las modalidades de designación de los miembros del Colegio.

Si la Comisión comprende un nacional de cada uno de los Estados miembros, cualquiera que sea el número de Estados, la cuestión a la que hay que responder ahora es la de cómo la Comisión podrá funcionar eficazmente con 28 miembros, o incluso más, si se abre la perspectiva a otros países europeos. Esta opción exige la adopción de importantes decisiones **sobre la estructura de la asamblea de los Comisarios y los poderes de su Presidente.**

Opción 1. La Comisión se compone de un número fijo de Comisarios, inferior al número futuro de Estados miembros

En la contribución que adoptó el 10 de noviembre de 1999 con vistas al Consejo Europeo de Helsinki, la Comisión señaló que su actual funcionamiento, "con la nueva facultad de orientación política reconocida a su Presidente y con unas deliberaciones de carácter colegial que se resuelven por una mayoría simple de sus componentes, supone un factor de equilibrio fundamental que, caso de que se aumentara el número de Comisarios, podría verse en peligro". La Comisión consideraba primordial que con motivo de la ampliación "se preserve tanto el **carácter colegiado** como la **eficacia** y el **modo de decisión** de una institución cuya vocación es representar, con total independencia, el interés de todos, así como arbitrar entre los diferentes objetivos de los Tratados."

Esta posición tiene en cuenta la profunda diferencia que existe entre el papel y el funcionamiento de la Comisión y los de un Gobierno nacional, cuya cohesión se basa en la pertenencia a una misma tendencia política o en intereses de coalición y se apoya en una mayoría parlamentaria para la realización de su programa político. Esto explica que los Gobiernos nacionales puedan comprender un número elevado de Ministros sin que por ello se debilite su capacidad de acción. Evidentemente, el sistema institucional de la Unión excluye una solución de este tipo en el estadio actual de desarrollo. Es el funcionamiento colegiado de la Comisión lo que garantiza tanto su coherencia como su legitimidad.

Si lo que se pretende es preservar el funcionamiento colegiado, **lo que convendría en el futuro Tratado es estabilizar el número de miembros de la Comisión al nivel actual y definir las modalidades de designación de los Comisarios.**

Sobre este punto se han apuntado varias soluciones, por ejemplo, la de dejar exclusivamente al Presidente de la Comisión la responsabilidad de formar el Colegio, teniendo en cuenta las relaciones de cooperación que determinados Estados miembros mantienen ya con sus vecinos fuera del marco del Tratado. Esta solución no es satisfactoria porque crearía tensiones entre los Estados miembros en cada nueva formación del Colegio

En esta hipótesis, la única solución realmente equitativa es, pues, la de prever en el Tratado un sistema de rotación que respete una estricta igualdad entre los Estados miembros a partir de un orden preestablecido. Mediante este orden de rotación se debería garantizar una composición de la Comisión equilibrada desde el punto de vista geográfico y desde el del tamaño relativo de los Estados cuya nacionalidad posean sus miembros.

En una Unión de 28 miembros, y con un límite de 20 Comisarios, ninguna nacionalidad estaría ausente de la Comisión durante dos mandatos sucesivos. Cada país podría proponer un Comisario en 5 de cada 7 formaciones del Colegio.

Opción 2. La Comisión se compone de un nacional de cada uno de los Estados miembros y su estructura se modifica profundamente para preservar su eficacia

El informe de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki considera que una Comisión compuesta de un nacional de cada uno de los Estados miembros sería "la mejor garantía de su legitimidad".

En efecto, es indiscutible que la presencia en el Colegio de una personalidad procedente de cada Estado miembro facilita el diálogo con los ciudadanos de la Unión y hace posible una mejor comprensión del papel que la Comisión desempeña en la integración europea. Sin embargo, esta percepción no debería conducir a asimilar una Comisión compuesta como el Consejo a otro sistema de representación de los Estados miembros.

Si la Conferencia retuviera esta opción, **debería realizarse simultáneamente una importante reestructuración de la Comisión.** Algunas fórmulas ya se evocaron en la anterior Conferencia Intergubernamental. A pesar de las numerosas variantes, dichas fórmulas presentan puntos comunes y todas afectan considerablemente al funcionamiento colegiado de la Comisión. En esta hipótesis habría que contemplar:

- un incremento significativo de los poderes del Presidente para atribuir, o no, carteras y servicios a los miembros de la Comisión. De ello se deriva que algunos Comisarios pudieran tener sólo misiones puntuales. La decisión al respecto correspondería al Presidente
- la posibilidad de que algunos Comisarios coordinen y dirijan la actuación de algunos de sus colegas, sobre quienes tendrían autoridad; lo más lógico sería la atribución, con tal fin, en el Tratado de poderes específicos a los Vicepresidentes, cuyo número podría ser más elevado que el previsto actualmente en el Tratado
- un amplio poder de dirección política para el Presidente. Éste tendría un voto de calidad en las deliberaciones de la Comisión y el poder de oponerse a las iniciativas que

considerara inoportunas, así como la capacidad de destituir a los miembros de la Comisión

- nuevas normas por las que los Comisarios puedan adoptar, en nombre de la Comisión o bajo su propia responsabilidad , decisiones de gestión corriente.

Estas reestructuraciones parecen indispensables a todas luces, tanto para contrarrestar el efecto de disolución derivado del aumento del número de Comisarios como para lograr que una Comisión compuesta de la misma manera que el Consejo conserve un papel diferenciado, por su capacidad de definir y promover el interés general de la Europa ampliada.

La Comisión propone a la Conferencia:

- revisar la composición de la Comisión mediante la fijación del número de Comisarios bien en 20, con un sistema de rotación institucionalizado en el Tratado que respete una estricta igualdad entre los Estados miembros bien en un Comisario por Estado miembro, junto con medidas mediante las que se reorganice profundamente la Comisión
- formalizar los compromisos contraídos actualmente por cada Comisario de dimitir, si así se lo pide el Presidente.

5. Sistema jurisdiccional de la Unión

a. *El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia*

El Tribunal de Justicia es una institución fundamental en la Unión: debe garantizar el respeto de Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado (art. 220 del Tratado CE).

La Comisión considera necesario, no sólo para preparar la ampliación sino también para hacer frente a la actual sobrecarga de trabajo de los órganos jurisdiccionales comunitarios, que la Conferencia examine la composición y el funcionamiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia.

En efecto, los retrasos en los juicios del Tribunal de Justicia y del TPI, tal como reflejan las estadísticas elaboradas por los órganos jurisdiccionales comunitarios, demuestran que, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por ella, esta institución ya ha llegado al límite de su capacidad de juzgar. Con la ampliación no estará ciertamente en condiciones de hacer frente, dentro de plazos satisfactorios, al incremento de su carga de trabajo. Esta situación es preocupante en una Comunidad de Derecho, tan sólo diez años después de entrar en funciones el TPI, y en vísperas de la siguiente ampliación.

Tal como se indica en el documento de reflexión del Tribunal de Justicia y del TPI sobre el futuro de las competencias comunitarias en materia judicial, publicado el 10 de mayo de 1999 con vistas a la Conferencia Intergubernamental, conviene señalar que la naturaleza de la constante sobrecarga de trabajo de los órganos jurisdiccionales comunitarios ha variado desde el Tratado de Amsterdam: los órganos jurisdiccionales comunitarios deben efectivamente ejercer las nuevas competencias especializadas que les han conferido o les conferirán los Tratados.

Esta constatación se impone por su propio peso: es preciso revisar, en profundidad si fuere necesario, una estructuras concebidas en los orígenes para seis Estados miembros, si se quiere que los órganos jurisdiccionales comunitarios estén en condiciones de ejercer plenamente el conjunto de sus misiones. A tal efecto, habrá que tomar en consideración determinados parámetros, por ejemplo, la necesidad de garantizar una protección jurisdiccional eficaz y la de mantener la calidad y la coherencia de la jurisprudencia, así como asegurar su respeto en todo el territorio de la Unión.

Con objeto de disponer de una opinión experta e independiente sobre estas cuestiones del futuro de la jurisdicción comunitaria, la Comisión ha confiado a un grupo de reflexión presidido por Ole Due, antiguo Presidente del Tribunal de Justicia, la tarea de definir las diferentes opciones para responder a estos retos. El informe de este grupo, que se elaborará en estrecha cooperación con el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, se enviará a la Comisión a finales de enero.

A partir de esta base, la Comisión presentará ulteriormente una contribución específica sobre este tema. Será necesario reexaminar, en algunos caso, las actuales competencias del Tribunal de Justicia, en particular, para que pueda intervenir en caso de recursos sobre expedición de títulos comunitarios de propiedad intelectual con plena jurisdicción en materia de litigios relativos a este tipo de derechos.

b. Protección de los intereses financieros de la Comunidad

La Comisión está convencida de la urgente necesidad de que la Comunidad se dote de medios realmente eficaces para luchar contra el fraude y defender los intereses financieros de la Comunidad.

La creación de la OLAF representa, sin duda, un gran avance en la detección de las infracciones. Sin embargo, su enjuiciamiento penal presupone una cooperación entre quince sistemas judiciales que aplican unas normas de fondo y de procedimiento diferentes. En efecto, por definición, **los fraudes son a menudo transfronterizos**. En cambio, las autoridades policiales y judiciales nacionales sólo pueden actuar en el territorio nacional; por otro lado, los métodos clásicos de colaboración judicial y cooperación entre policías siguen siendo rígidos y, a menudo, inadecuados para luchar eficazmente contra los fraudes transfronterizos. Además, la experiencia demuestra las dificultades existentes para que las investigaciones administrativas desemboquen, en caso de necesidad, en un proceso penal.

La Comisión, por consiguiente, sugiere que se completen las disposiciones actuales con una base jurídica con vistas a implantar un sistema de normas relativo a:

- las infracciones y las penas aplicadas
- las disposiciones de procedimiento necesarias para el enjuiciamiento de dichas infracciones
- las disposiciones sobre las atribuciones y las funciones de un Ministerio Fiscal Europeo encargado de la investigación, en el conjunto del territorio europeo, de los casos de fraude y de su remisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

De este modo, los tribunales nacionales, en su calidad de jueces de Derecho comunitario, aplicarían a esta categoría concreta de infracciones las mismas reglas, una vez incorporadas en el ordenamiento jurídico nacional, como ya aplican hoy en día las normas de Derecho comunitario en todos los ámbitos del Tratado CE.

La Comisión propone a la Conferencia:

- completar las disposiciones actuales relativas a la protección de los intereses financieros de la Comunidad con una base jurídica mediante la que se cree un Ministerio Fiscal Europeo y se puedan adoptar normas relativas al enjuiciamiento penal de los fraudes transfronterizos.

6. Tribunal de Cuentas

Creado por el Tratado de 22 de julio de 1975, por el que se modifican determinadas disposiciones financieras, el Tribunal de Cuentas ejerce el control de las cuentas de las Comunidades Europeas y de algunos organismos creados por la Comunidad. Examina la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantiza la buena gestión financiera. Como la Comisión es la que ejecuta el presupuesto de las Comunidades (artículo 274 del Tratado CE), el papel del Tribunal de Cuentas esencialmente consiste en ejercer el control de las actividades de la Comisión.

La función de los miembros del Tribunal de Cuentas es dirigir las actividades de control efectuadas por los agentes de esta institución, redactar informes anuales y especiales y emitir dictámenes para las restantes instituciones. Estos informes y dictámenes se aprueban por mayoría de los miembros. Los miembros del Tribunal de Cuentas deben ejercer sus funciones con absoluta independencia y no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno.

El Tribunal de Cuentas se compone actualmente de quince miembros. Se nombran para un período de seis años; su mandato es renovable. Aunque el Tratado no impone que el Tribunal de Cuentas esté compuesto de un nacional de cada uno de los Estados miembros, así ha ocurrido siempre en la práctica. En consecuencia, y sin que se haya llevado a cabo una evaluación en profundidad de sus funciones y necesidades, siempre se ha aumentado el número de miembros del Tribunal de Cuentas en cada nueva adhesión.

La Comisión considera que procede romper ahora con esta práctica para poder preservar la eficacia de esta institución. Aunque el presupuesto de las Comunidades aumenta con cada etapa de ampliación, de ello no se deriva un aumento equivalente de los controles que deben efectuarse ni de los informes que deben redactarse. La Comisión no considera necesario un aumento del número de miembros del Tribunal.

En efecto, la naturaleza de las funciones de los miembros del Tribunal aboga en favor de una estabilización o, incluso, una disminución de su número, habida cuenta de que no existen razones realmente convincentes que justifiquen el nombramiento de un nacional de cada Estado miembro.

La Comisión considera que **el número de miembros del Tribunal de Cuentas podría fijarse en doce**. La Comisión propone designar a los miembros del Tribunal de Cuentas por un sistema de rotación, que sólo puede funcionar si su mandato no es renovable.

En consecuencia, la Comisión propone a la Conferencia :

- fijar el número de miembros del Tribunal de Cuentas en **doce**
- prever que su mandato de seis años no sea renovable.

7. Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social fue instituido por el Tratado CEE con el fin de asociar los distintos intereses económicos y sociales a la realización del mercado común. El Comité Económico y Social emite dictámenes consultivos para las restantes instituciones en los casos previstos por el Tratado, en particular, en el marco del procedimiento legislativo. El Comité puede pronunciarse en otros casos a petición de las restantes instituciones y por propia iniciativa.

En su origen, la función del Comité Económico y Social era completar la función consultiva de la asamblea parlamentaria de la Comunidad, compuesta en la época por delegados de los Parlamentos nacionales. La situación actual es obviamente muy diferente, con un Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo y dotado de amplios poderes de colegislador. En este contexto y, habida cuenta de la evolución de la Unión, la Comisión recomienda que la Conferencia examine las funciones del Comité y adapte su composición a sus funciones. El Comité Económico y Social podría, por ejemplo, reforzar su papel como marco de concertación entre los interlocutores sociales y económicos.

La Comisión considera que el Comité debería ser más representativo de los distintos componentes de la sociedad civil de la Unión Europea considerada en su conjunto y en las distintas dimensiones geográficas. Esto supone una reflexión sobre la representación de la sociedad civil y sobre los medios de completar, en este sentido, la representación por sectores prevista por el Tratado (artículo 257). En ese caso habría igualmente que examinar la designación de representantes por los Estados miembros.

El Comité Económico y Social, así reformado, podría servir de enlace con la sociedad civil. Deberían reconsiderarse sus funciones en cuanto a dictámenes legislativos y adaptarse los textos del Tratado con el fin de dejar al Comité la libertad de evaluar la conveniencia de emitir un dictamen sobre las propuestas. No experimentaría cambios la facultad de las instituciones europeas de solicitar un dictamen al Comité.

Actualmente el Comité se compone de 222 miembros, nombrados por cuatro años; su mandato es renovable. Los puestos se reparten entre los Estados miembros (entre 6 y 24 miembros por Estado). Una extrapolación del número de miembros, sobre la base de la atribución actual de puestos, llevaría, con la perspectiva de una Unión de 28 miembros, a un Comité Económico y Social compuesto de cerca de 370 miembros. La Comisión considera que el número total de los miembros del Comité debería fijarse en un nivel que le permitiera conservar un funcionamiento eficaz, lo que supone la estabilización del número de sus miembros en torno al nivel actual.

En consecuencia, la Comisión propone a la Conferencia:

- hacer el Comité Económico y Social más representativo de la sociedad civil de la Unión Europea
- reexaminar, en consecuencia, la distribución de los puestos exclusivamente por Estados miembros y por sectores socioeconómicos
- dejar al Comité la libertad de evaluar la oportunidad de emitir un dictamen sobre las propuestas legislativas
- estabilizar el número de sus miembros en torno al nivel actual.

8. Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones es un Comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales. Fue creado por el Tratado de Maastricht y actualmente está formado por 222 miembros.

La función del Comité de las Regiones es expresar al nivel europeo los intereses de los entes regionales y locales y promover la integración europea entre las regiones. En una Unión ampliada la cooperación entre regiones adquirirá mayor importancia, así como será más importante la evaluación del impacto de las legislaciones propuestas al nivel regional. El papel consultivo del Comité de las Regiones conserva, pues, todo su interés.

A diferencia de lo que ocurre con el Comité Económico y Social, el reparto de los puestos por Estados miembros sigue siendo apropiado para el Comité de las Regiones, a los efectos de la representación de las autoridades públicas regionales y locales de los Estados miembros. Sería conveniente que los miembros del Comité sigan estando vinculados a dichos entes por un mandato político electivo.

No obstante, conviene examinar el reparto de los puestos por Estados miembros que, hoy en día, no refleja de manera suficiente la dimensión y la población de las regiones en cuestión. Una extrapolación del sistema actualmente utilizado conduciría, en una Unión de 28 miembros, a un Comité de las Regiones de cerca de 370 miembros, de los cuales sólo 142 para los siete países más poblados, que representan más de un 70% de la población de la Unión.

Sin debilitar la eficacia actual del funcionamiento de este comité, sería conveniente garantizar un reparto por Estados miembros más representativo de su población y una presencia equilibrada de los entes regionales y locales de los Estados miembros actuales y futuros. La Comisión considera que la composición del Comité de las Regiones debería seguir la misma lógica que la del Parlamento Europeo. En su dictamen de 15 y 16 de septiembre de 1999⁵, el Comité de las Regiones prevé una composición de un número de miembros igual a un tercio o la mitad de los diputados europeos elegidos en cada Estado miembro. Habida cuenta de que los miembros del Comité de las Regiones tienen suplentes, la Comisión considera que el número de miembros del Comité de las Regiones no debería superar el tercio del número de diputados (o sea un límite de 233 miembros).

En consecuencia, la Comisión propone a la Conferencia :

- limitar el número de miembros del Comité de las Regiones al tercio del número de diputados europeos
- aplicar entre los Estados miembros una clave de reparto idéntica a la utilizada para el Parlamento.

⁵ Dictamen 52/99 - dictamen sobre los entes territoriales en el corazón de Europa.

CAPÍTULO 2. UN PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES EFICAZ

9. Introducción

La ampliación no afectará sólo al funcionamiento y a la composición de cada institución sino también al **proceso de adopción de decisiones de la Unión**. Ya hoy en día puede decirse que el proceso de adopción de decisiones de la Unión carece de eficacia. Las disposiciones actuales son el fruto de sucesivas modificaciones de los Tratados y no siempre son muy coherentes. Sin duda se requiere una racionalización.

Si este esfuerzo es necesario en la actualidad, cuánto más lo será con la perspectiva de la ampliación. Decidir en una Unión de 28 Estados miembros no es ciertamente lo mismo que decidir en la Unión de los Quince. Inevitablemente, la Unión será menos homogénea y las diferencias económicas, culturales y políticas entre los Estados miembros serán más importantes que nunca en la historia de la integración europea.

Por consiguiente, es imperativo preservar la eficacia del proceso de adopción de decisiones gracias al que la Unión ha llegado a ser lo que es, es decir, un proceso por el que se garantiza que las decisiones de la Unión expresan la voluntad política de los representantes de una amplia mayoría de ciudadanos de la Unión, sin imponer, en la mayoría de los ámbitos la obligación de unanimidad y combinando, de este modo, legitimidad y cierta flexibilidad. Si la Unión resultara en el futuro menos eficaz y estuviera peor equipada para actuar, se interrumpiría el proceso de integración: los nuevos Estados miembros de adherirían a una Unión incapaz de actuar, que correría peligro de verse reemplazada a largo plazo por otras formas de integración mediante las que se pudiera superar la inercia de una estructura que habría estado mal preparada para la ampliación.

Hay que empeñarse, pues, en la revisión del proceso de adopción de decisiones, es decir fundamentalmente las modalidades de adopción de decisiones en el Consejo, desde el punto de vista de la legitimidad de sus decisiones y la capacidad de acción de la Unión. La ampliación no ha de tener ningún impacto desde este punto de vista en el Parlamento Europeo.

Ello supone recurrir a la unanimidad sólo cuando lo justifiquen razones serias y duraderas e incrementar la coherencia de los proceso de adopción de decisiones. Asimismo, hay que reforzar la legitimidad de las decisiones adoptadas por mayoría cualificada para que sean auténticamente representativas del equilibrio relativo de los Estados miembros. Por último, habrá que dar mayor operatividad a las disposiciones sobre la cooperación reforzada para que determinados Estados miembros puedan, dentro del marco institucional de la Unión, avanzar más allá del nivel de integración común a todos los Estados miembros.

10. Reducir el recurso a la unanimidad

Hoy en día, aunque la inmensa mayoría de decisiones que el Consejo ha de adoptar requieren el acuerdo de una mayoría cualificada de Estados miembros, no obstante, y a pesar de las modificaciones aportadas a los Tratados por el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Amsterdam, un número relativamente importante de decisiones debe adoptarse por unanimidad por el Consejo, si bien a veces en combinación con un procedimiento de codecisión. Exceptuándose, naturalmente, los casos en los el Consejo decide por mayoría simple, la Comisión propone a la Conferencia **limitar las excepciones por unanimidad, confirmando, de este modo, que la mayoría cualificada es, como regla general, el modo de adopción de decisiones en el Consejo.**

La aplicación de este principio es fundamental. Cuando se requiere la unanimidad, el riesgo de bloqueo aumenta efectivamente de manera exponencial con el número y la diversidad de los participantes. Una decisión adoptada por mayoría cualificada supone hoy en día el consentimiento de 8 a 12 Estados miembros, como mínimo.

Con las sucesivas ampliaciones de la Unión, el campo de aplicación de la mayoría cualificada ha ido progresivamente ampliándose. Esta favorable evolución nunca ha seguido una lógica preestablecida. Así ocurrió con la elaboración del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Amsterdam. En Amsterdam, la presidencia holandesa intentó introducir unos criterios lógicos, pero el debate evolucionó rápidamente hacia un enfoque caso a caso. El resultado no es totalmente coherente ni, sobre todo, se adapta a las necesidades de una Unión eficaz.

Durante la próxima Conferencia, será por todos conceptos necesario elaborar unos criterios simples y claros, gracias a los que se pueda razonar por grandes categorías de decisiones y no caso a caso. Desde este punto de vista, el informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki ha indicado el camino a seguir.

Para definir dichas categorías, la Comisión propone partir del principio de que **la mayoría cualificada**, salvo en los casos en que el Consejo decida por mayoría simple, **debe ser la regla general y el recurso a la unanimidad la excepción.**⁶ Es preciso, pues, examinar las categorías de decisión en las que razones serias y duraderas justifican el mantenimiento de la unanimidad –sabiendo, por otro lado, que la unanimidad en una Europa ampliada llevará a una toma de decisiones extremadamente difícil y podrá significar, en determinadas políticas, el final de cualquier perspectiva seria de profundización de la construcción europea.

La Comisión ha definido las siguientes **cinco categorías de disposiciones**, en las que razones serias y duraderas justifican exceptuar la regla general de la mayoría cualificada. En el Anexo 1 del presente dictamen figura una relación de las disposiciones del Tratado CE ⁷

⁶ La Comisión no excluye, por otro lado, la posibilidad de recurrir, en determinados casos y de manera transitoria, a una forma de mayoría cualificada reforzada.

⁷ En este estadio, la Comisión ha limitado su examen al Tratado CE. Los Anexos 1 y 2 del presente dictamen no contienen, por consiguiente, las bases jurídicas del Tratado de la Unión ni las previstas en los Tratados CECA y Euratom ni tampoco otros actos de Derecho primario (actas de adhesión, protocolos). La Comisión tiene intención de presentar ulteriormente a la Conferencia propuestas correspondientes a los otros textos del Derecho primario.

en las que se mantendría, en virtud de estos criterios, la unanimidad. La relación de las disposiciones del Tratado CE en las que, consiguientemente, se prevé una adopción de decisiones del Consejo por mayoría cualificada se recoge a título indicativo en el Anexo 2.

(i) **Decisiones del Consejo que deben ser adoptadas por los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales**

En un pequeño número de disposiciones se prevé que el Consejo decida por unanimidad y se recomienda la adopción por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Estas decisiones no entran en vigor hasta su aprobación por los Parlamentos de los Estados miembros. Parece apropiado asegurarse al nivel comunitario de que hay un acuerdo unánime entre los Gobiernos de los Estados miembros sobre una decisión de este tipo antes de iniciar los procesos de ratificación nacionales. El artículo 269 CE relativo al sistema de recursos propios es un ejemplo de tales disposiciones.

(ii) **Decisiones institucionales fundamentales o que afecten al equilibrio institucional**

Determinadas normas fundamentales relativas a la organización de las instituciones, en particular, aquellas en las que reposa el equilibrio institucional, cuando no están directamente previstas en los Tratados, se deciden por el Consejo por unanimidad. Sin duda son disposiciones en las que el mantenimiento de la unanimidad está justificado. Así ocurre con el artículo 290 CE relativo al régimen lingüístico de las instituciones o el artículo 202 CE relativo al ejercicio por la Comisión de competencias de ejecución (comitología).

Del mismo modo, una disposición esencial para el equilibrio institucional es el apartado 1 del artículo 250 del Tratado CE, que establece que el Consejo sólo podrá adoptar por unanimidad un acto que constituya una enmienda de una propuesta de la Comisión ⁸.

(iii) **Decisiones en los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social, no vinculadas al buen funcionamiento del mercado interior**

Puesto que reflejan las orientaciones fundamentales del legislador nacional en materia de política económica y social y de solidaridad, la **fiscalidad** y la **seguridad social** determinan en gran medida las opciones políticas nacionales de los ciudadanos, lo que justifica, en general, el mantenimiento de la unanimidad para las decisiones del Consejo en estos ámbitos. **La Comisión, por lo tanto, no propone la ampliación global de la mayoría cualificada.**

No obstante, **algunos aspectos** de estos ámbitos están indisolublemente **vinculados al buen funcionamiento del mercado interior** y, en particular, al ejercicio de las cuatro libertades fundamentales (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales). Debido al insuficiente avance del acervo comunitario, el funcionamiento del mercado interior se enfrenta todavía a importantes obstáculos, como se desprende de la jurisprudencia del

Los anexos no contienen tampoco las disposiciones del Tratado CE que prevén una decisión "de común acuerdo" de los Gobiernos de los Estados miembros y que, por su propia naturaleza, requieren efectivamente su acuerdo unánime – es decir: nombramiento del Comité Ejecutivo del BCE (art. 112 § 2 CE), nombramiento de la Comisión, (art. 214 § 2 CE ; art. 215, párrafo 2 CE), nombramiento de los miembros del Tribunal de Justicia y del TPI (art. 223 y art. 225 § 3 CE), fijación de la sede de las instituciones (art. 289 CE).

⁸

Al no tratarse de una base jurídica propiamente dicha, el artículo 250 CE no figura en el Anexo 1.

Tribunal de Justicia. Éste ha declarado en diversas ocasiones contrarias al Tratado las medidas nacionales que restrinjan indebidamente el ejercicio de las libertades del mercado interior. Para los ciudadanos, no es satisfactorio tener que entablar procesos para que se les reconozcan los derechos que se derivan de los Tratados. Para los Estados miembros, es poco deseable que el Derecho comunitario en este ámbito se desarrolle caso a caso por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lugar de en virtud de un proceso político.

Se impone un enfoque común para eliminar tales obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior, especialmente cuando estos bloqueos conducen a la discriminación, la doble imposición o a la evasión fiscal. El imperativo de eficacia impone a estas cuestiones fiscales la votación por mayoría cualificada –en el límite de lo que sea necesario al buen funcionamiento del mercado interior. **No se trata, pues, de avanzar hacia una armonización generalizada de los sistemas, bases y tipos nacionales**, que, por otro lado, no sería compatible con el principio de subsidiariedad.

Además, la votación por mayoría cualificada debería aplicarse, cuando ya se ha llevado a cabo la armonización de la legislación, para modificar y simplificar la normativa existente y conseguir una aplicación más uniforme de la misma. Ello hace referencia, por ejemplo, al sistema común del IVA o al sistema de circulación y controles de los productos sujetos a impuestos sobre consumos específicos.

La Comisión propone seguir el mismo enfoque para la **seguridad social**, donde, hace varias décadas ya, existe una coordinación de las legislaciones nacionales (Reglamento n° 1408/71). Por razones de eficacia, conviene hacer posible la actualización de dicho Reglamento por mayoría cualificada.

Por último, la Comisión concede gran importancia a la lucha contra el fraude. Ésta ha ido adquiriendo una trascendencia cada vez mayor con la supresión de las fronteras fiscales para las mercancías y la liberalización de los movimientos de capitales. Debería, por consiguiente, aplicarse la votación por mayoría cualificada a las medidas para prevenir la evasión fiscal y el fraude fiscal.

El enfoque que recomienda la Comisión supone el examen pormenorizado de las disposiciones del Tratado en cuestión, y **su reformulación**, con objeto de determinar, en cada uno de esos artículos, las decisiones a las que corresponda, respectivamente, la mayoría cualificada y la unanimidad. La Comisión presentará posteriormente propuestas detalladas al efecto.

(iv) **Paralelismo entre decisiones internas y externas**

El artículo 300 CE establece un paralelismo entre la norma de la mayoría aplicable a las bases jurídicas internas y el procedimiento de adopción de decisiones para la celebración de acuerdos internacionales. Si la base jurídica interna prevé para un ámbito determinado la unanimidad, el Consejo celebrará asimismo por unanimidad los acuerdos que se refieran a dicho ámbito. La Comisión considera justificado mantener este equilibrio. No obstante, no parece necesario un estricto mantenimiento del paralelismo en el caso de los acuerdos de cooperación celebrados en el marco del Convenio ACP-CE, en los que sería conveniente una simplificación del modo de adopción de decisiones para la aprobación interna de normas de procedimiento

(v) **Excepciones a las normas comunes del Tratado**

Las normas del Tratado se imponen a todas las instituciones y a todos los Estados miembros, del mismo modo que el acervo comunitario desarrollado a partir de estas bases. Las excepciones a este acervo, previstas por el Tratado en casos muy excepcionales, constituyen un retroceso respecto de los objetivos de la Unión. La Comisión considera justificado que dichas excepciones, como la posibilidad contemplada en el artículo 88 CE de que el Consejo decida que una ayuda de Estado contraria en principio al Tratado deba considerarse compatible con el mercado interior, se sigan rigiendo por una decisión unánime del Consejo.

La Comisión propone a la Conferencia:

- acordar hacer de la mayoría cualificada la norma general para la adopción de decisiones
- definir las categorías de disposiciones en las que razones serias y duraderas justifican el mantenimiento de la unanimidad, por excepción a la norma general de la mayoría cualificada.

11. Procedimiento de adopción de decisiones

Los cambios propuestos en la sección precedente deben completarse con un examen global de los procedimientos de adopción de decisiones, con el fin de eliminar del Tratado determinadas anomalías. Para el buen funcionamiento de la Unión ampliada es muy importante que esté garantizada la coherencia entre las disposiciones por las que se rigen los diferentes ámbitos de su actuación – y para los ciudadanos europeos resulta esencial que las estructuras decisorias de la Unión sean simples y lógicas y, por lo mismo, comprensibles. Este examen deberá referirse al vínculo entre mayoría cualificada y codecisión y a la supresión del procedimiento de cooperación, así como a la participación del Parlamento Europeo en ciertas políticas contempladas por el Tratado.

a. Vínculo entre mayoría cualificada y procedimiento de codecisión en las decisiones legislativas

La participación del Parlamento Europeo en el ejercicio del poder legislativo, en codecisión con el Consejo, refuerza el carácter democrático de la acción de la Comunidad⁹. La codecisión en materia legislativa parece, por muchos conceptos, un complemento necesario de la adopción de decisiones por mayoría cualificada, puesto que este modo de decisión puede, por su propia naturaleza, conducir a poner en situación de minoría a determinados Estados miembros. Por esta razón, hoy en día, en aplicación de los Tratados de Maastricht y Amsterdam, las decisiones de naturaleza legislativa se rigen en gran medida, a la vez, por la mayoría cualificada y la codecisión. Para eliminar determinadas anomalías y reforzar la coherencia de los procedimientos de adopción de decisiones, el esfuerzo deberá llevarse a cabo en dos direcciones.

En primer lugar, subsisten en el Tratado cuatro disposiciones (art. 18, art. 42, art. 47 y art. 151 CE) en las que el procedimiento de codecisión coexiste con la unanimidad. Mediante la aplicación generalizada de la mayoría cualificada se pondrá fin a esta situación y se podrá restaurar el efecto útil de la codecisión.

En segundo lugar, las decisiones de naturaleza legislativa adoptadas por mayoría cualificada deben asociarse al procedimiento de codecisión. Este vínculo tendrá como consecuencia ampliar el ámbito de la codecisión. Será entonces preciso, por razones de eficacia, que el Parlamento instaure unos procedimientos internos, con unos plazos precisos, mediante los que la decisión pueda adoptarse rápidamente. Además habrá que precisar el concepto de acto legislativo. Se definirá aquí, de forma sumaria, como las normas de alcance general, basadas directamente en las disposiciones del Tratado, mediante las que se determinen, para cualquier tipo de acción de la Comunidad, los principios fundamentales o las orientaciones generales, así como los elementos esenciales que deben aplicarse. La solución por la que se opta en el artículo 37 del Anexo podría servir de base para esta reflexión, a la que la Comisión contribuirá a lo largo de la Conferencia.

Sería conveniente examinar sistemáticamente las **actuales disposiciones** del Tratado. Esta ampliación del ámbito de la codecisión afectará, por ejemplo, a algunos aspectos de la

⁹ Informe de la Comisión sobre el ámbito de aplicación de la codecisión, en virtud del apartado 8 del artículo 189 B del Tratado (SEC (96)1225 de 3 de julio de 1996).

política comercial común, de la política agrícola común y de la política común de pesca. Deberán adoptarse en codecisión, puesto que son de naturaleza legislativa, las **normas generales de la política comercial**, como la normativa básica antidumping y antisubvenciones, la normativa relativa al mecanismo de defensa contra los obstáculos al comercio y los reglamentos relativos a los regímenes generales de la exportación e importación. Lo mismo puede decirse de los **aspectos legislativos de la política agrícola común y de la política común de pesca**. Como ya lo señalara con motivo de la Conferencia Intergubernamental anterior, la Comisión considera que la inmensa mayoría de las medidas adoptadas en este ámbito responden a la mera gestión y no pertenecen a la esfera legislativa. No obstante, la codecisión debería, en cambio, aplicarse a determinados actos fundamentales para la concepción y la orientación de la política agrícola común y de la política común de pesca ¹⁰.

Con la **futura generalización de la mayoría cualificada**, habrá que examinar si las disposiciones a las que se aplicaba la unanimidad, requieren, por su naturaleza legislativa, un procedimiento de codecisión. **La Comisión indica en el Anexo 2 (rúbrica A), de qué disposiciones se podría tratar.**

Conviene mencionar en este contexto el apartado 2 del artículo 67 del Tratado CE. Esta disposición particular establece que el Consejo, cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (y, por consiguiente, a partir del 1º de mayo de 2004), podrá por unanimidad ampliar el procedimiento de codecisión a todos o parte de los ámbitos cubiertos por el Título IV del Tratado. La Comisión no propone, en este estadio, reducir este período de cinco años. En cambio, la aplicación generalizada de la mayoría cualificada y el vínculo con la codecisión en las cuestiones legislativas llevan a contemplar **de manera automática la adopción de decisiones por el procedimiento de codecisión en todos los ámbitos del Título IV**.

b. Ampliación del ámbito del artículo 133 a todos los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual

El apartado 5 del artículo 133 del Tratado CE permite, mediante decisión unánime del Consejo, ampliar los mecanismos de la política comercial común a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y derechos de propiedad intelectual. La Comisión considera que este dispositivo no se adapta a la perspectiva de una duplicación del número de Estados miembros. La generalización de la mayoría cualificada exigiría modificar parcialmente esta parte del artículo 133, aunque se conservaría, en lo esencial, este procedimiento de adopción de decisiones complicado e incierto. La Comisión recomienda más bien proceder a una modificación sustancial del ámbito de aplicación del artículo 133, para ampliarlo a los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual. Convendría, por lo tanto, reformular el artículo 133 CE a tal efecto.

¹⁰ Informe de la Comisión sobre el ámbito de aplicación de la codecisión, en virtud de lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 189 B del Tratado (SEC (96)1225 de 3 de julio de 1996), p. 12.

c. **Supresión del procedimiento de cooperación**

La Comisión considera que el **procedimiento de cooperación** (artículo 252 CE), que prefiguraba el procedimiento de codecisión, debería suprimirse. El Tratado de Amsterdam sustituyó en el conjunto del Tratado CE el procedimiento de cooperación por la codecisión, excepto para algunas disposiciones relativas a la Unión Económica y Monetaria (apartado 5 del artículo 99; apartado 2 del artículo 102; apartado 2 del artículo 103 y apartado 2 del artículo 106 del Tratado CE). Ya no es necesario mantener esta distinción entre las disposiciones de la UEM y las restantes disposiciones del Tratado CE. Además, por la supresión del procedimiento de cooperación abogan razones de legibilidad y simplicidad de los Tratado. Las disposiciones en cuestión deberían someterse al procedimiento de codecisión cuando den lugar a la adopción de actos de naturaleza legislativa. La Conferencia debería consultar el Banco Central Europeo sobre las modificaciones institucionales en el ámbito monetario.

d. **Competencias del Parlamento Europeo**

En ámbitos que no sean legislativos, la participación del Parlamento en el proceso de adopción de decisiones adopta diversas formas, que pueden ir hasta el dictamen conforme. No obstante, **algunas disposiciones actuales del Tratado relativas a la aplicación de políticas de la Unión no prevén ninguna intervención del Parlamento**. La Comisión considera que debe corregirse esta situación, en particular por lo que se refiere a la celebración de acuerdos internacionales.

La ampliación de la codecisión a las decisiones legislativas en materia de política comercial común implica ampliar a los acuerdos comerciales con uno varios Estados u organizaciones internacionales el procedimiento de consulta previsto en el apartado 3 del artículo 300 del Tratado CE. Se trata, en efecto, de la única excepción a la regla de la consulta del Parlamento Europeo antes de la celebración de acuerdos internacionales. Sería necesario, por otro lado, garantizar que los acuerdos con importantes implicaciones económicas y comerciales a escala mundial no puedan celebrarse sin previo dictamen conforme del Parlamento Europeo.

Para poder desempeñar este papel con pleno conocimiento de causa, el Parlamento Europeo deberá ser oportunamente informado del desarrollo de las negociaciones de los acuerdos entre la Comunidad y uno o varios Estados u organizaciones internacionales. Esto supone la adaptación del apartado 3 del artículo 133 del Tratado.

La Comisión propone a la Conferencia:

- establecer para todas las decisiones de naturaleza legislativa un vínculo entre mayoría cualificada y procedimiento de codecisión
- ampliar el ámbito de aplicación del artículo 133 a todos los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual
- suprimir el procedimiento de cooperación
- prever la consulta obligatoria del Parlamento Europeo antes de la celebración de acuerdos comerciales entre la Comunidad y uno o varios Estados u organizaciones internacionales y el dictamen conforme antes de la celebración de acuerdos con implicaciones económicas y comerciales importantes a escala mundial.

12. Determinación de la mayoría cualificada en el Consejo

a. Sistema actual y su evolución

El **Consejo** garantiza la representación de los Gobiernos de los Estados miembros surgidos de elecciones democráticas y responsables ante los Parlamentos nacionales.

El artículo 205 del Tratado CE establece que, salvo disposición en contrario, el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componen. Los autores de los Tratados han tenido desde el principio en cuenta el hecho de que **los Estados miembros no tenían un peso demográfico comparable**. El sistema de mayoría cualificada, que se basa en una diferenciación de los Estados miembros, se estableció para paliar el riesgo de parálisis inherente a la unanimidad y reforzar la representatividad democrática de las decisiones del Consejo.

Los autores del Tratado optaron por un sistema de **ponderación de los votos** que se basa en la población de los diferentes Estados miembros, ponderación considerablemente corregida en favor de los Estados menos poblados para tener en cuenta la individualidad de cada país. El umbral de la mayoría cualificada, es decir, el número mínimo de votos requerido para la adopción de una decisión, expresado en porcentaje del total de los votos, se fijó en un nivel intermedio entre la mayoría simple del número de votos y la unanimidad. Siempre ha sido ligeramente superior al 70%. En las diferentes ampliaciones se han mantenido ampliamente los equilibrios originarios, salvo por lo que respecta a la representatividad democrática de las decisiones adoptadas por mayoría cualificada¹¹.

11

Evolución de la mayoría cualificada en términos de número de votos y en términos de representatividad de la población de 1958 a 1995

<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>
1958	6	17	12 (70,59 %)	3	67,70 %	2	34,83 %
1973	9	58	42 (72,41 %)	5	70,62 %	2	12,31 %
1981	10	63	45 (71,43 %)	5	70,13 %	2	13,85 %
1986	12	76	54 (71,05 %)	7	63,29 %	3	12,12 %
1995	15	87	62 (71,26 %)	8	58,16 %	3	12,05 %

a- año

b- número de Estados miembros de la Comunidad o de la Unión

c- número total de votos

d- mayoría cualificada en votos (y en porcentaje de votos)

e- número mínimo de Estados miembros requerido para formar una mayoría cualificada

f- población mínima requerida para alcanzar la mayoría cualificada

La mayoría cualificada siempre ha representado una amplia **mayoría en términos de población** de los Estados miembros favorables a la decisión. No obstante, con la sucesiva adhesión de nueve nuevos Estados, el desequilibrio inicialmente deseado se ha acentuado en detrimento de los Estados más poblados: de este modo, la población mínima requerida para alcanzar la mayoría cualificada ha pasado del 67 % (con seis Estados miembros) o incluso un 70 % (con nueve y diez Estados miembros) a un 58 % (con quince Estados miembros).

Por otro lado, una consecuencia de la ponderación de los votos es que la mayoría cualificada reúna en todos los casos, **como mínimo, la mitad del número de Estados**.

En cuanto a la **minoría de bloqueo**, se observa que una decisión del Consejo por mayoría cualificada puede ser contrarrestada bien por la oposición de tres Estados miembros de los más poblados, bien por un grupo de Estados miembros de los menos poblados que representen, después de 1973, del 12 al 13 % de la población total.

Extrapolando los datos, resulta (cf. cuadro en Anexo 3) que, si se mantuviera el sistema actual de ponderación de los votos de los miembros del Consejo, la mayoría de los parámetros seguirían relativamente estables con una disminución regular, en cada ampliación, de la representatividad de una decisión por mayoría cualificada en términos de población.

En efecto, cuando la Unión cuente 28 Estados miembros, y con un umbral de la mayoría cualificada fijado en 102 votos de 144 (70,83 %), se podría adoptar una decisión por mayoría cualificada, en el caso más extremo, por una combinación de Estados miembros que sólo representara el 51,35 % de la población total de la Unión. En una Unión con 27 miembros¹², y con un umbral de la mayoría cualificada fijado en 95 votos de 134 (70,90 %), este porcentaje sería del 50,20 %. Con un umbral de 94 votos de 134 (70,15 %), se podría adoptar una decisión por mayoría cualificada por una combinación de Estados miembros que sólo representarían el 46,41 % de la Unión. Si bien es cierto que, en estos casos extremos y probablemente teóricos, sería preciso el acuerdo de 23 Estados miembros de 27 o 28, no obstante, esta disminución de la representatividad en términos de población refleja bien **el efecto aritmético de una ampliación si se mantiene sin cambios el sistema actual de ponderación y cálculo de la mayoría cualificada**. Esto se explica por el hecho de que sólo tres de los trece candidatos a la adhesión estén más poblados que la media de los Estados miembros actuales.

b. Mantener la legitimidad de las decisiones del Consejo en una Unión ampliada

Para compensar los efectos de la ampliación, habrá que esforzarse por definir un sistema más simple y más representativo del peso relativo de los Estados miembros.

g- número mínimo de Estados miembros necesario para formar una minoría de bloqueo

h- población mínima representada por una combinación de votos constitutiva de la más pequeña minoría de bloqueo

¹² Con todos los países respecto de los que, a comienzos del año 2 000, se han iniciado o van a iniciarse negociaciones para la adhesión.

Opción 1. Nueva ponderación de los votos de los Estados miembros

Si las ponderaciones relativas de los votos de los Estados miembros permanecen invariables, la llegada de trece nuevos países, sólo tres de los cuales tienen un número de habitantes superior a la media de los Estados miembros actuales acentuará, a medida que se vayan produciendo las ampliaciones, el desequilibrio que ha ido progresivamente apareciendo entre los Estados miembros más poblados y los restantes.

La **nueva ponderación de los votos** figura, pues, expresamente en el Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, anejo al Tratado de Amsterdam.

Deben examinarse **dos parámetros**: el **número de votos** atribuido a cada miembro del Consejo y el **umbral**, es decir, el número mínimo de votos, expresado en porcentaje del total de los votos, que se requiere para una decisión. Para definir estos parámetros, hay que **fijarse el objetivo de, por un lado, no hacer más difícil la adopción de decisiones y, por otro, lograr que la mayoría cualificada de los Estados miembros represente un porcentaje de la población total de la Unión próxima del equilibrio originario.**

Para **no hacer más difícil la decisión**, será conveniente **estabilizar el umbral** definitivamente en el Tratado, eventualmente a un nivel inferior al nivel actual del orden del 71%. De este modo, la única decisión que habrá que adoptar en cada adhesión será la de fijar el otro parámetro, es decir, el número de votos del país adherente.

Para restaurar la representatividad de la mayoría cualificada y recuperar el equilibrio originario, es preciso **incrementar el peso relativo de los votos de los Estados miembros más poblados**. La nueva ponderación deberá llevar a que la mayoría cualificada represente, como mínimo, dos tercios de la población de la Unión.

Hay que señalar, sin embargo, que una nueva ponderación de este tipo tendría como consecuencia que ya no estaría garantizado que una decisión adoptada por mayoría cualificada asociara, como mínimo, a la mitad del número total de Estados miembros, como ocurre hoy en día. Así pues, sería conveniente inscribir en el Tratado que una decisión sólo podrá adoptarse por mayoría cualificada si reúne a la mitad de los Estados miembros, como mínimo. Ello significaría codificar lo que siempre ha sido la consecuencia aritmética de la ponderación de los votos desde los primeros Tratados.

Opción 2. Doble mayoría simple

Sin dejar de reconocer sus méritos, la Comisión hace hincapié en la complejidad de la ponderación de los votos para la buena comprensión de los ciudadanos. Por esta razón, es preferible inscribir directamente en el Tratado, de manera clara y definitiva, las condiciones de adopción de decisiones del Consejo, que han de responder a una preocupación de legibilidad, simplicidad y democracia de las decisiones del Consejo. La Comisión recomienda prever que **se adopte una decisión por mayoría cualificada si reúne:**

- **la mayoría simple de los Estados miembros**¹³
- **que represente a una mayoría de la población total de la Unión.**

Redefinir de este modo la mayoría cualificada significaría dar muestras de transparencia frente a los ciudadanos europeos.

Esta doble mayoría difiere radicalmente de algunas propuestas examinadas por la Conferencia Intergubernamental anterior, en cuyos términos la mayoría cualificada debería reunir a la vez una mayoría cualificada de la población europea y una mayoría cualificada del número de votos expresados. La Comisión considera que estas propuestas contradicen el objetivo general de simplicidad y transparencia y hacen, además, mucho más compleja y difícil la adopción de decisiones.

La doble mayoría simple supone tener en cuenta directamente el peso relativo de los Estados miembros en términos de población, lo que aprovecha a los países más poblados. Este peso se mantendría, por definición, en la sucesivas ampliaciones de la Unión. Con la obligación de reunir, al menos, la mitad de los Estados miembros, el método impide que algunos Estados miembros muy poblados tomen una decisión en contra de una mayoría de Estados miembros menos poblados. Esta última condición coloca en un pie de igualdad a todos los Estados miembros, cualquiera que sea su importancia demográfica.

Las **dificultades prácticas** de la doble mayoría simple aparecen esencialmente en relación con el cálculo concreto de la mayoría cualificada. Habría que definir qué cifras de población hay que tener en cuenta: qué año de referencia, qué periodicidad para la revisión de las cifras.

Sin embargo, la doble mayoría simple presenta la **ventaja** de la simplicidad y la transparencia. Además, el sistema no necesitaría modificarse con cada nueva adhesión.

La Comisión propone a la Conferencia:

- Sin dejar de reconocer los méritos de un sistema de nueva ponderación de los votos que garantice que la mayoría cualificada representa aproximadamente a dos tercios de la población de la Unión y el 70% del total de los votos, sin que una decisión pueda adoptarse por una minoría de Estados miembros, la Comisión recomienda establecer en el Tratado que una decisión adoptada por mayoría cualificada deberá reunir la mayoría simple de los Estados miembros, que represente una mayoría de la población total de la Unión.

¹³

La Comisión, no obstante, considera que debería mantenerse la norma prevista en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 205 CE, según la cual la decisión por mayoría cualificada requerirá el acuerdo de **dos tercios** de los Estados miembros cuando no deba ser adoptada a propuesta de la Comisión.

13. Formas de cooperación reforzada

El Tratado de Amsterdam ha introducido en los Tratados disposiciones generales que permiten a los Estados miembros establecer entre sí, bajo determinadas condiciones, una cooperación reforzada mediante el uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en los Tratados (artículos 43 a 45 y 40 del Tratado de la Unión Europea; artículo 11 del Tratado CE). La cooperación reforzada no existe en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, que, no obstante, prevé "la abstención constructiva" (párrafo segundo del apartado 1 del artículo 23 TUE).

La naturaleza de la próxima ampliación justifica la preocupación de dar a estas nuevas disposiciones una operatividad real. El carácter más heterogéneo de la Unión ampliada no debería constituir un obstáculo a la voluntad de algunos de utilizar el marco institucional de la Unión para cooperar entre sí de manera más estrecha.

La Comisión no recomienda modificar las condiciones de fondo previstas en el apartado primero del artículo 11 del Tratado CE y en el apartado primero del artículo 43 del Tratado de la Unión Europea. Con la ampliación le parece fundamental preservar el acervo comunitario y el zócalo común de las políticas comunitarias desarrolladas hoy en día a Quince. La razón de ser de estas disposiciones no es disminuir, mediante su aplicación por los Estados miembros actuales, las obligaciones de los futuros Estados miembros. En algunos sectores, será sin duda necesario establecer unos períodos transitorios que permitan a los nuevos Estados miembros aplicar íntegramente el acervo de la Unión de los Quince; pero en lo que en ningún caso se puede transigir es en el contenido de este acervo ni en la necesidad de realizar plenamente esta convergencia. Precisamente en ello consiste el reto del proceso de ampliación.

La Comisión propone, en cambio, aportar **dos modificaciones a las condiciones formales actualmente previstas por los Tratados** para el establecimiento de una cooperación reforzada. Con la ampliación podría aumentar la necesidad de recurrir a las formas de cooperación reforzada y conviene evitar que los Estados que deseen cooperar entre sí de manera más estrecha no se sitúen **al exterior** del marco institucional previsto por los Tratados, como hicieron algunos de ellos con el Convenio de Schengen antes de que el Tratado permitiera actuar de otro modo.

La primera se refiere al número mínimo de Estados miembros requerido para establecer una cooperación reforzada en el marco institucional de la Unión. El Tratado prevé hoy en día que una cooperación reforzada debe implicar a una mayoría de Estados miembros (apartado 1 del artículo 43), es decir, un número mínimo de ocho en la actualidad. **La Comisión considera que después de la ampliación debería preverse un umbral de un tercio de los Estados miembros.** Las condiciones de fondo que delimitan el recurso a las formas de cooperación reforzada son efectivamente suficientemente estrictas como para evitar la multiplicación de estas iniciativas y el riesgo de fragmentación excesiva de la Unión –sabiendo que, por otro lado, es preciso obtener el acuerdo de una mayoría cualificada de Estados miembros para establecer esta cooperación reforzada.

La segunda modificación consiste en suprimir la posibilidad de que un Estado miembro que se oponga a la decisión de una mayoría cualificada de Estados miembros de autorizar una cooperación reforzada pueda pedir una decisión unánime del Consejo Europeo. En una

Unión ampliada esta posibilidad de veto sería un obstáculo excesivo a la utilización, no obstante esencial, del mecanismo de las cooperaciones reforzadas.

Además de estas dos modificaciones, la Comisión propone que el Tratado autorice en el futuro establecer una cooperación reforzada en materia de política exterior y de seguridad común. Sería conveniente igualmente fijar en el tercio de los Estados miembros el número mínimo de Estados miembros y definir las condiciones de fondo necesarias para que esta cooperación se utilice en circunstancias precisas y no perjudique la integración ya realizada en este ámbito.

La Comisión propone a la Conferencia:

- suprimir la posibilidad de que un Estado miembro someta la autorización de establecer una cooperación reforzada al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad (supresión del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 11 del Tratado CE y supresión del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 40 2 del Tratado UE)
- fijar en el tercio de los Estados miembros el número mínimo necesario para establecer una cooperación reforzada en el marco del Tratado
- prever la posibilidad de establecer, bajo ciertas condiciones, formas de cooperación reforzada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

CONCLUSIÓN

La Unión tiene que mejorar su funcionamiento. Debe asimismo equiparse para responder al reto de la ampliación. Al emprender una auténtica reforma en profundidad, debe demostrar que tiene la voluntad política de hacer frente a las responsabilidades que se propone asumir al abrir su puerta a los nuevos Estados miembro.

Los nuevos compromisos recientemente contraídos respecto de los países candidatos imponen una adaptación profunda y duradera de la arquitectura institucional de la Unión.

La estructura institucional que surja de esta Conferencia Intergubernamental y de los trabajos de revisión actualmente en curso sobre el funcionamiento de las instituciones ha de ser, a un mismo tiempo, lo suficientemente sólida para evitar la parálisis de la actuación comunitaria y lo suficientemente flexible para mantener el rumbo hacia nuestro objetivo de la integración europea. Lo que la Conferencia decida será el marco de la Europa política del futuro.

Creer que las grandes reformas institucionales pueden esperar a una Conferencia posterior es una peligrosa ilusión que la Comisión se propone combatir. Con una segunda Conferencia se correría peligro de retrasar la ampliación que la reforma debe preparar.

Está previsto que esta Conferencia concluya a finales del año 2 000. No se puede permitir clausurar sus trabajos dejando una serie de cuestiones sin resolver. Tenemos una obligación de resultado, del que depende la credibilidad de la Unión. Esta obligación nos viene igualmente impuesta por las esperanzas que los ciudadanos han depositado en este espacio europeo de paz y solidaridad, que desean compartir y comprender mejor. **La reforma acerca de la que va a decidir la Conferencia debe en consecuencia dar lugar a un auténtico diálogo con los ciudadanos.**

Las instituciones europeas, pero también y ante todo los Estados miembros, deberían emprender este tipo de diálogo. La Comisión utilizará todos los medios a su alcance para que tenga lugar una auténtico debate sobre la reforma institucional y el futuro de Europa.

El Consejo Europeo de Helsinki ha definido la modalidades de la asociación estrecha y concreta del Parlamento Europeo a los trabajos de la Conferencia. **La Comisión desea que, a partir de esta base, la concertación con la Presidenta y los miembros del Parlamento Europeo sea lo más abierta y constructiva posible**, a lo largo de toda la negociación. La Comisión acogerá con este espíritu de cooperación y atención las propuestas presentadas por el Parlamento Europeo.

Con este mismo espíritu **la Comisión desempeñará el papel que le corresponde en el necesario proceso de explicación y diálogo con los Parlamentos nacionales.**

La finalidad de la reforma que se inicia es, ante todo, fortalecer las estructuras de la Europa ampliada. De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki, **se llevarán a cabo intercambios de puntos de vista regulares con los países candidatos a la adhesión**, en los foros existentes. Asimismo, se informará de la evolución de las negociaciones a los países del Espacio Económico Europeo.

Propuestas de artículos

Artículos del Tratado CE

Parlamento europeo	189, 190
Comisión	215, 213, 217, 219
Tribunal de Cuentas	247
Comité Económico y Social	257, 258, 259, 262
Comité de las Regiones	263
Procedimientos de adopción de decisiones	37, 67, 133, 300
Cooperación reforzada	43 TUE, 40 TUE, 11

PARLAMENTO EUROPEO

Texto actual del Tratado CE

ARTÍCULO 189

El Parlamento Europeo, compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá las competencias que le atribuye el presente Tratado.

El número de miembros del Parlamento Europeo no excederá de setecientos.

ARTÍCULO 190

1. Los representantes en el Parlamento Europeo de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo.

2. El número de representantes elegidos en cada Estado miembro será el siguiente:

Bélgica	25
Dinamarca	16
Alemania	99
Grecia	25
España	64
Francia	87
Irlanda	15
Italia	87
Luxemburgo	6
Países Bajos	31
Austria	21
Portugal	25
Finlandia	16
Suecia	22
Reino Unido	87.

Propuesta de modificación

ARTÍCULO 189

El Parlamento Europeo, compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá las competencias que le atribuye el presente Tratado.

El número de miembros del Parlamento Europeo no excederá de setecientos.

ARTÍCULO 190

1. Los representantes en el Parlamento Europeo de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo.

2. **El Parlamento Europeo estará compuesto:**

a) por [...] representantes elegidos a partir de listas presentadas para el conjunto del territorio de la Comunidad;

b) por [...] representantes elegidos en cada uno de los Estados miembros, con arreglo al siguiente reparto:

Bélgica	[...]
Dinamarca	[...]
Etc.	

En caso de que se introdujeran modificaciones en el presente apartado, el número de representantes elegidos en cada Estado miembro deberá garantizar una representación adecuada de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad.

3. a 5. (...)

En caso de que se introdujeran modificaciones en el presente apartado, el número de representantes elegidos en cada Estado miembro deberá garantizar una representación adecuada de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad.

3. a 5. (...)

COMISIÓN

Texto actual del Tratado CE

ARTÍCULO 215

Aparte de los casos de renovación periódica y fallecimiento, el mandato de los miembros de la Comisión concluirá individualmente por dimisión voluntaria o cese.

El interesado será sustituido por el tiempo que falte para terminar su mandato por un nuevo miembro nombrado de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros. El Consejo, por unanimidad, podrá decidir que no ha lugar a tal sustitución.

En caso de dimisión, cese o fallecimiento, el presidente será sustituido por el tiempo que falte para terminar el mandato. Para su sustitución será aplicable el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 214.

Salvo en caso de cese, previsto en el artículo 216, los miembros de la Comisión permanecerán en su cargo hasta su sustitución.

Propuesta de modificación

ARTÍCULO 215

Un miembro de la Comisión presentará su dimisión al Presidente si éste se lo solicita. Aparte de los casos de renovación periódica y fallecimiento, el mandato de los miembros de la Comisión concluirá individualmente por dimisión voluntaria, **dimisión a petición del Presidente** o cese.

El interesado será sustituido por el tiempo que falte para terminar su mandato por un nuevo miembro. **Éste, designado de común acuerdo por el Presidente de la Comisión y los Gobiernos de los Estados miembros,** será nombrado de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros. El Consejo, por unanimidad, podrá decidir que no ha lugar a tal sustitución.

En caso de dimisión, cese o fallecimiento, el presidente será sustituido por el tiempo que falte para terminar el mandato. Para su sustitución será aplicable el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 214.

Salvo en caso **de dimisión a petición del Presidente** o de cese, previsto en el artículo 216, los miembros de la Comisión permanecerán en su cargo hasta su sustitución.

Composición de la Comisión - Opción 1

Texto actual del Tratado CE

ARTÍCULO 213

1. La Comisión estará compuesta por veinte miembros, elegidos en razón de su competencia general y que ofrezcan garantías plenas de independencia.

El Consejo podrá modificar, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión.

Solamente los nacionales de los Estados miembros podrán ser miembros de la Comisión.

La Comisión deberá comprender al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos.

2. (...)

Propuesta de modificación

ARTÍCULO 213

1. La Comisión estará compuesta por veinte miembros, elegidos en razón de su competencia general y que ofrezcan garantías plenas de independencia.

(párrafo suprimido)

(párrafo suprimido)

La Comisión estará compuesta por un nacional de cada uno de los Estados miembros, que se turnarán de acuerdo con el siguiente orden de Estados miembros:

(En caso de modificación de esta lista con motivo de futuras adhesiones, el orden de Estados miembros deberá establecerse de manera que se garantice una composición equilibrada desde el punto de vista geográfico y del tamaño de los Estados miembros)

2. (...)

.

Composición de la Comisión - Opción 2

Texto actual del Tratado CE

ARTÍCULO 213

1. La Comisión estará compuesta por veinte miembros, elegidos en razón de su competencia general y que ofrezcan garantías plenas de independencia.

El Consejo podrá modificar, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión.

Solamente los nacionales de los Estados miembros podrán ser miembros de la Comisión.

La Comisión deberá comprender al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos.

2. (...)

ARTÍCULO 217

La Comisión podrá nombrar uno o dos vicepresidentes de entre sus miembros.

Propuesta de modificación

ARTÍCULO 213

1. **La Comisión estará compuesta por un nacional de cada uno de los Estados miembros, elegido en razón de su competencia general y que ofrezca garantías plenas de independencia.**

(párrafo suprimido)

2. (...)

ARTÍCULO 217

El Presidente definirá la orientación política de la Comisión.

El Presidente podrá nombrar vicepresidentes de entre los miembros de la Comisión, encargados de coordinar y dirigir la acción de la Comisión en un ámbito determinado.

El Presidente podrá atribuir a los miembros de la Comisión, durante todo o parte del mandato de éstos, tareas o misiones específicas, con el apoyo, en su caso, de los servicios administrativos.

ARTÍCULO 219

La Comisión ejercerá sus funciones bajo la orientación política de su Presidente.

Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría del número de miembros previsto en el artículo 213.

Sólo podrá reunirse válidamente la Comisión cuando esté presente el número de miembros que fije su reglamento interno.

ARTÍCULO 219

(párrafo suprimido debido a la reformulación del artículo 217)

Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría del número de miembros previsto en el artículo 213. **En caso de empate de votos, el voto del Presidente será de calidad.**

Sólo podrá reunirse válidamente la Comisión cuando esté presente el número de miembros que fije su reglamento interno

TRIBUNAL DE CUENTAS

Texto actual del Tratado CE

ARTÍCULO 247

1. El Tribunal de Cuentas estará compuesto por quince miembros.
2. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos países a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. Deberán ofrecer absolutas garantías de independencia.
3. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán nombrados para un período de seis años por el Consejo, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

Los miembros del Tribunal de Cuentas podrán ser nuevamente designados.

Los miembros elegirán de entre ellos al presidente del Tribunal de Cuentas por un período de tres años. Su mandato será renovable.

4. a 9. (...)

Propuesta de modificación

ARTÍCULO 247

1. El Tribunal de Cuentas estará compuesto por **doce** miembros.
2. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos países a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. Deberán ofrecer absolutas garantías de independencia.
3. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán nombrados para un período de seis años por el Consejo, por **mayoría cualificada^(*)**, previa consulta al Parlamento Europeo.

El mandato de los miembros no será renovable. Cada tres años, tendrá lugar la renovación parcial de los miembros.

Los miembros elegirán de entre ellos al presidente del Tribunal de Cuentas por un período de tres años. Su mandato será renovable.

4. a 9. (...)

^(*) consecuencia de la generalización de la votación por mayoría cualificada

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto actual del Tratado CE

ARTÍCULO 257

Se crea un Comité Económico y Social, de carácter consultivo.

El Comité estará compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales y del interés general.

ARTÍCULO 258

El número de miembros del Comité será el siguiente:

Bélgica	12
Dinamarca	9
Alemania	24
Grecia	12
España	21
Francia	24
Irlanda	9
Italia	24
Luxemburgo	6
Países Bajos	12
Austria	12
Portugal	12
Finlandia	9
Suecia	12
Reino Unido	24

Propuesta de modificación

ARTÍCULO 257

Se crea un Comité Económico y Social, de carácter consultivo.

El Comité estará compuesto por representantes de los diferentes **componentes de la sociedad civil**.

ARTÍCULO 258

El Comité Económico y Social estará compuesto por [...] miembros.

(composición por definir)

Los miembros del Comité serán nombrados por acuerdo unánime del Consejo, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable.

Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Comunidad.

El Consejo establecerá, por mayoría cualificada, las dietas de los miembros del Comité.

ARTÍCULO 259

1. Para el nombramiento de los miembros del Comité, cada Estado miembro propondrá al Consejo una lista que contenga doble número de candidatos que puestos atribuidos a sus nacionales.

La composición del Comité deberá tener en cuenta la necesidad de garantizar una representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social.

2. El Consejo consultará a la Comisión. Podrá recabar la opinión de las organizaciones europeas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales interesados en las actividades de la Comunidad.

Los miembros del Comité serán nombrados **por mayoría cualificada** del Consejo, para un período de cuatro años^(*). Su mandato será renovable.

Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Comunidad.

El Consejo establecerá, por mayoría cualificada, las dietas de los miembros del Comité.

ARTÍCULO 259

Los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil representativas al nivel europeo, podrán presentar candidatos a miembros del Comité. El Consejo definirá, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, las normas según las cuales se designarán los miembros del Comité.

El Consejo, previa consulta de la Comisión, nombrará a los miembros del Comité, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar una representación adecuada de los diferentes componentes de la sociedad civil y el equilibrio geográfico.

^(*) consecuencia de la generalización de la votación por mayoría cualificada

ARTÍCULO 262

El Comité será preceptivamente consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado. Estas instituciones podrán consultarle en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno. Podrá tomar la iniciativa de emitir un dictamen cuando lo juzgue oportuno.

Si lo estimaren necesario, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo.

El dictamen del Comité y el de la sección especializada serán remitidos al Consejo y a la Comisión, junto con un acta de las deliberaciones.

El Comité podrá ser consultado por el Parlamento Europeo.

ARTÍCULO 262

El Comité emitirá un dictamen sobre las propuestas legislativas de la Comisión, o sobre cualquier otra cuestión, cuando lo considere oportuno^(). Además, el Comité podrá ser consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.**

Si lo estimaren necesario, **el Parlamento Europeo**, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo.

El dictamen del Comité y el de la sección especializada serán remitidos **al Parlamento Europeo**, al Consejo y a la Comisión, junto con un acta de las deliberaciones.

(párrafo suprimido)

^(**) Deberán adaptarse las disposiciones del Tratado por las que se establece la consulta obligatoria.

COMITÉ DE LAS REGIONES

Texto actual del Tratado CE

ARTÍCULO 263

Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales, denominado en lo sucesivo «Comité de las Regiones».

El número de miembros del Comité será el siguiente:

Bélgica	12
Dinamarca	9
Alemania	24
Grecia	12
España	21
Francia	24
Irlanda	9
Italia	24
Luxemburgo	6
Países Bajos	12
Austria	12
Portugal	12
Finlandia	9
Suecia	12
Reino Unido	24

Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembros, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo.

Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.

Propuesta de modificación

ARTÍCULO 263

Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales, denominado en lo sucesivo «Comité de las Regiones».

El número de miembros del Comité de las Regiones previstos para cada Estado miembro será igual al tercio del número de los representantes ante el Parlamento europeo elegidos en cada Estado miembro, aumentado, en su caso, hasta la unidad.

Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados por el Consejo, por **mayoría cualificada^(*)**, a propuesta de sus respectivos Estados miembros, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo.

Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.

(*) consecuencia de la generalización de la votación por mayoría cualificada

PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

Texto actual del Tratado CE

ARTÍCULO 37

1. (...)

2. (...)

A propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará reglamentos o directivas o tomará decisiones, sin perjuicio de las recomendaciones que pueda formular.

3. (...)

4. (...)

Propuesta de modificación

ARTÍCULO 37

1. (...)

2. (...)

El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, adoptará las medidas de carácter fundamental relativas:

- a) a las organizaciones comunes de mercado**
- b) a la aplicación de lo dispuesto en el capítulo relativo a las normas sobre competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas**
- c) a la creación de uno o varios fondos de orientación y de garantía**
- d) a los ámbitos veterinario y fitosanitario, a la protección del bienestar animal, a los alimentos para animales y a las semillas**
- e) al desarrollo rural en el sector agrícola y a las acciones estructurales en el sector de la pesca**
- f) a la calidad de los productos agrícolas**
- g) al régimen comunitario de la pesca y la acuicultura**

Se considerarán de carácter fundamental las medidas que revistan una importancia política general para la concepción y orientación de la política agrícola común o de la política común de pesca y tengan una repercusión presupuestaria considerable.

Las medidas contempladas en el presente apartado se adoptarán y revisarán con una periodicidad plurianual.

3. (...)

4. (...)

ARTÍCULO 67

1. Durante un período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo.
2. Tras dicho período de cinco años:
 - el Consejo decidirá a propuesta de la Comisión; ésta estudiará cualquier petición que le haga un Estado miembro para que presente una propuesta al Consejo;
 - el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el presente título se rijan por el procedimiento previsto en el artículo 251 y a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia.
3. Como excepción a lo dispuesto en los apartados 1 y 2, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las medidas mencionadas en los incisos i) e iii) de la letra b) del punto 2 del artículo 62.
4. Como excepción a lo dispuesto en el apartado 2, transcurrido un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, adoptará las medidas mencionadas en los incisos ii) y iv) de la letra b) del punto 2 del artículo 62.

ARTÍCULO 67

1. Durante un período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo.
2. Tras dicho período de cinco años:
 - el Consejo decidirá **de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251.**
 - el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión con vistas (...) a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia.
3. Como excepción a lo dispuesto en los apartados 1 y 2, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las medidas mencionadas en los incisos i) e iii) de la letra b) del punto 2 del artículo 62.

(apartado suprimido)

ARTÍCULO 133

1. La política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, y, entre ellas, las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones.

2. Para la ejecución de esta política comercial común, la Comisión presentará propuestas al Consejo.

3. En el caso de que deban negociarse acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un Comité especial, designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirle.

Serán aplicables las disposiciones pertinentes del artículo 300.

4. En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente artículo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.

5. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá ampliar la aplicación de los apartados 1 a 4 a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propiedad intelectual en la medida en que no estén cubiertos por dichos apartados.

ARTÍCULO 133

1. La política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales **relativos a los intercambios de mercancías y servicios, a las inversiones y a los derechos de propiedad intelectual**, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, y, entre ellas, las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones.

2. Para la ejecución de esta política comercial común, la Comisión presentará propuestas al Consejo.

3. En el caso de que deban negociarse acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un Comité especial, designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirle. **La Comisión informará regularmente al Parlamento Europeo del desarrollo de las negociaciones.**

Serán aplicables las disposiciones pertinentes del artículo 300.

4. En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente artículo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada. **El procedimiento previsto en el artículo 251 se aplicará para la adopción de normas de alcance general por las que se definan los elementos esenciales de la política comercial común que deba llevarse a cabo.**

(apartado suprimido)

ARTÍCULO 300

1. (...)

2. (...)

3. Salvo para los acuerdos contemplados en el apartado 3 del artículo 133, el Consejo concluirá los acuerdos previa consulta al Parlamento Europeo, incluso cuando se trate de un ámbito en el que resulte necesario el procedimiento contemplado en el artículo 251 o el contemplado en el artículo 252 para la adopción de reglas internas. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no mediar dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse sin él.

4. a 7. (...)

ARTÍCULO 300

1. (...)

2. (...)

3. (...) El Consejo concluirá los acuerdos previa consulta al Parlamento Europeo, incluso cuando se trate de un ámbito en el que resulte necesario el procedimiento contemplado en el artículo 251 o el contemplado en el artículo 252 para la adopción de reglas internas. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no mediar dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse sin él.

4. a 7. (...)

COOPERACIÓN REFORZADA

Texto actual de los Tratados

ARTÍCULO 43 TUE

1. Los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada podrán hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el presente Tratado y en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, siempre que esa cooperación:

- a) pretenda impulsar los objetivos de la Unión, así como proteger y servir sus intereses;
- b) respete los principios contenidos en dichos Tratados y el marco institucional único de la Unión;
- c) se utilice sólo como último recurso cuando no se hayan podido alcanzar los objetivos de dichos Tratados por medio de los procedimientos pertinentes establecidos en los mismos;
- d) implique al menos a una mayoría de Estados miembros;
- e) no afecte al acervo comunitario ni a las medidas adoptadas sobre la base de las demás disposiciones de dichos Tratados;
- f) no afecte a las competencias, derechos, obligaciones e intereses de los Estados miembros que no participen en ella;
- g) esté abierta a todos los Estados miembros y les permita participar en ella en cualquier momento, siempre que acaten la decisión de base y las decisiones tomadas en este contexto;
- h) cumpla los criterios adicionales específicos previstos en el artículo 11 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en el artículo 40 del presente Tratado, según el ámbito de que se trate, y esté autorizada por el Consejo con arreglo a los procedimientos en ellos establecidos.

Propuesta de modificación

ARTÍCULO 43 TUE

1. Los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada podrán hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el presente Tratado y en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, siempre que esa cooperación:

- a) pretenda impulsar los objetivos de la Unión, así como proteger y servir sus intereses;
- b) respete los principios contenidos en dichos Tratados y el marco institucional único de la Unión;
- c) se utilice sólo como último recurso cuando no se hayan podido alcanzar los objetivos de dichos Tratados por medio de los procedimientos pertinentes establecidos en los mismos;
- d) implique al menos a **un tercio de los** Estados miembros;
- e) no afecte al acervo comunitario ni a las medidas adoptadas sobre la base de las demás disposiciones de dichos Tratados;
- f) no afecte a las competencias, derechos, obligaciones e intereses de los Estados miembros que no participen en ella;
- g) esté abierta a todos los Estados miembros y les permita participar en ella en cualquier momento, siempre que acaten la decisión de base y las decisiones tomadas en este contexto;
- h) cumpla los criterios adicionales específicos previstos en el artículo 11 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en el artículo 40 del presente Tratado, según el ámbito de que se trate, y esté autorizada por el Consejo con arreglo a los procedimientos en ellos establecidos^(*).

^(*) Será conveniente establecer un nuevo artículo por el que se autorice la instauración de una cooperación reforzada en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común y se determinen sus condiciones de aplicación.

2. (...)

ARTÍCULO 40 TUE

1. Con sujeción a lo dispuesto en los artículos 43 y 44, podrá autorizarse a los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada a que hagan uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en los Tratados, siempre que la cooperación propuesta:

- a) respete las competencias de la Comunidad Europea y los objetivos establecidos en el presente título;
- b) tenga por objeto permitir a la Unión una evolución más rápida hacia un espacio de libertad, de seguridad y de justicia.

2. El Consejo concederá por mayoría cualificada la autorización a que se refiere el apartado 1 a petición de los Estados miembros interesados, previa invitación a la Comisión a que presente su dictamen; la solicitud se remitirá también al Parlamento Europeo.

Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad.

(...)

3. a 5. (...)

2. (...)

ARTÍCULO 40 TUE

1. Con sujeción a lo dispuesto en los artículos 43 y 44, podrá autorizarse a los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada a que hagan uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en los Tratados, siempre que la cooperación propuesta:

- a) respete las competencias de la Comunidad Europea y los objetivos establecidos en el presente título;
- b) tenga por objeto permitir a la Unión una evolución más rápida hacia un espacio de libertad, de seguridad y de justicia.

2. El Consejo concederá por mayoría cualificada la autorización a que se refiere el apartado 1 a petición de los Estados miembros interesados, previa invitación a la Comisión a que presente su dictamen; la solicitud se remitirá también al Parlamento Europeo.

(párrafo suprimido)

(...)

3. a 5. (...)

ARTÍCULO 11 CE

1. Con sujeción a lo dispuesto en los artículos 43 y 44 del Tratado de la Unión Europea, podrá autorizarse a los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada a que hagan uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos por el presente Tratado, siempre que la cooperación propuesta:

- a) no se refiera a ámbitos que sean de exclusiva competencia de la Comunidad;
- b) no afecte a las políticas, acciones o programas comunitarios;
- c) no se refiera a la ciudadanía de la Unión ni establezca una discriminación entre nacionales de los Estados miembros;
- d) permanezca dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el presente Tratado; y
- e) no constituya una discriminación ni una restricción del comercio entre los Estados miembros y no falsee las condiciones de competencia entre ellos.

2. El Consejo concederá la autorización contemplada en el apartado 1 pronunciándose por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, para que decida al respecto por unanimidad.

(...)

3. a 5. (...)

ARTÍCULO 11 CE

1. Con sujeción a lo dispuesto en los artículos 43 y 44 del Tratado de la Unión Europea, podrá autorizarse a los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada a que hagan uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos por el presente Tratado, siempre que la cooperación propuesta:

- a) no se refiera a ámbitos que sean de exclusiva competencia de la Comunidad;
- b) no afecte a las políticas, acciones o programas comunitarios;
- c) no se refiera a la ciudadanía de la Unión ni establezca una discriminación entre nacionales de los Estados miembros;
- d) permanezca dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el presente Tratado; y
- e) no constituya una discriminación ni una restricción del comercio entre los Estados miembros y no falsee las condiciones de competencia entre ellos.

2. El Consejo concederá la autorización contemplada en el apartado 1 pronunciándose por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

(párrafo suprimido)

(...)

3 a 5. (...)

Anexo 1

**Relación de disposiciones que, por excepción al principio de mayoría
cualificada, seguirán adoptándose por unanimidad**

1) Decisiones del Consejo que deben ser adoptadas por los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales.

- derechos complementarios para los ciudadanos europeos (artículo 22 CE)
- procedimiento electoral uniforme para el Parlamento Europeo (artículo 190 § 4 CE)
- disposiciones relativas al sistema de recursos propios (artículo 269 CE)

2) Decisiones institucionales fundamentales o que afecten al equilibrio institucional (*)

- adaptación de las competencias del Tribunal de Justicia en el espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 67 § 2 CE)
- medidas y ayuda financiera comunitaria en caso de dificultades graves (artículo 100 § 1 y parcialmente § 2)
- disposiciones por las que se sustituye al Protocolo sobre déficit excesivo (artículo 104 § 14)
- modificación de los Estatutos del SEBC (artículo 107 § 5 CE)
- fijación del tipo al que euro sustituye a la moneda nacional (artículo 123 § 5 CE)
- establecimiento de los principios y normas en materia de atribución de las competencias de ejecución (artículo 202 CE)
- aumento del número de miembros del Tribunal de Justicia y abogados generales (artículo 221 y 222 CE) (**)
- composición del Tribunal de Primera Instancia (artículo 225 §2 CE) (**)
- determinación de las categorías de recursos ante el Tribunal de Primera Instancia (artículo 225 §2 CE)
- modificación del Título III del Estatuto del Tribunal de Justicia (artículo 245, párrafo 2 CE) (**)

(*) Las decisiones relativas a la modificación del número de miembros de la Comisión. (artículo 213 § 1 CE) y a la no sustitución de un miembro de la Comisión (artículo 215, párrafo 2 CE) deberán revisarse en el marco de las normas relativas a la composición de la Comisión.

(**) La eventual aplicación de la mayoría cualificada a las disposiciones relativas a la composición del Tribunal de Justicia (artículos 221, 222, y 225 § 2 CE), a la modificación del Título III del Estatuto del Tribunal de Justicia y a la aprobación del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (artículo 245, párrafo 3 y 225 §4 CE) se analizarán en una contribución ulterior de la Comisión sobre el Tribunal de Justicia.

- aprobación del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (artículo 245, párrafo 3 y 225 §4 CE)
- régimen lingüístico de las instituciones (artículo 290 CE)
- adopción de las disposiciones pertinentes para lograr un objetivo de la Comunidad sin que el Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto (arte 308 CE)

3) Decisiones en los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social, no vinculadas al buen funcionamiento del mercado interior

- armonización de las legislaciones fiscales (reformulación de los artículos 93 y 95 CE)
- armonización de las legislaciones en materia de seguridad social (reformulación del primer guión del apartado 3 del artículo 137 CE)

4) Paralelismo entre las decisiones internas y externas

- acuerdos relativos a tipos de cambio para el Euro en relación con monedas no comunitarias (artículo 111 § 1 CE)
- asociación de los países y territorios de ultramar (artículo 187 CE)
- celebración de acuerdos que requieren al nivel interno la unanimidad (artículo 300 § 2 CE)
- acuerdos de asociación (artículo 300 § 2 y 310 CE)

5) Excepciones a las normas comunes del Tratado

- introducir restricciones al movimiento de capitales con terceros países (arte 57 § 2 CE)
- excepción a la cláusula de "standstill" en materia de transportes (artículo 72 CE)
- compatibilidad de una ayuda con el mercado común (artículo 88 § 2 CE)

Anexo 2

Consecuencias de la aplicación del principio de mayoría cualificada

Bases jurídicas de acuerdo con las cuales, de ahora en adelante, el Consejo decidirá por mayoría cualificada

A. *medidas de naturaleza legislativa (que deben decidirse por el procedimiento de codecisión) ^(*)*

- medidas contra la discriminación por motivos de sexo, raza, etc. (artículo 13 CE)
- facilitación del derecho de circulación y residencia (art.18 CE), *ya en codecisión*
- coordinación de las legislaciones de seguridad social de los trabajadores (art.42 CE), *ya en codecisión ^(**)*
- acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas, modificación de los principios legislativos existentes (artículo 47 § 2 CE), *ya en codecisión*
- medidas para establecer el espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 67 CE) *reformulación del artículo para aplicar, después del período de transición de cinco años, el procedimiento de codecisión de manera automática a las normas generales de carácter legislativo en todos los ámbitos del título IV*
- principios del régimen de transportes que puede afectar al nivel de vida en algunas regiones, explotación del material de transportes 71 § 2 CE)
- medidas en el ámbito de la política social (artículo 137 § 3 y 139 (2) CE), *excepto reformulación de las disposiciones relativas a la seguridad social*
- algunas disposiciones en la política de medio ambiente (artículo 175 § 2 CE)
- Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión (artículo 161 CE) y otras acciones específicas para la cohesión económica y social (artículo 159, párrafo 3 CE)
- Reglamento financiero (artículo 279 CE)

(*) Podrá suprimirse el artículo 94 CE a raíz de la reformulación de los artículos relativos a la fiscalidad puesto que ya sólo se utiliza para la armonización fiscal (las otras dos excepciones a la aplicación del artículo 95 CE contempladas en el apartado 2 de este artículo, es decir, la libre circulación de personas y los derechos e intereses de los trabajadores, se rigen por otras disposiciones del Tratado).

(**) Esta disposición debería reformularse con el fin de abarcar no solamente a todos los trabajadores migrantes sino también a todos los ciudadanos europeos que hagan uso de su derecho a circular y residir en la Unión

B *Otras medidas*

- Ampliación del ámbito de la política comercial común a todos los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual (artículo 133 CE), *reformulación del artículo para aplicar directamente la mayoría calificada a estos ámbitos y aplicar la codecisión a las normas generales unilaterales de carácter legislativo en el ámbito de la política comercial*
- cultura (artículo 151 CE), *ya parcialmente en codecisión*
- política industrial (artículo 157 CE)
- armas de guerra (artículo 296 CE)

C *Disposiciones institucionales*

- derecho de voto en elecciones al Parlamento Europeo y elecciones municipales (art. 19 CE)
- encomendar al BCE tareas específicas de supervisión prudencial (artículo 105 § 6 CE)
- representación exterior en el marco de la UEM (artículo 111 § 4)
- medidas necesarias para la introducción del Euro (artículo 123 § 4 CE)
- atribuir a la Comisión de funciones en materia de política social (art.144 CE)
- aprobación del estatuto de los miembros del Parlamento Europeo (artículo 190 § 5 CE)
- fijación del orden de la Presidencia del Consejo (artículo 203 CE)
- nombramiento Secretario General y Secretario General Adjunto del Consejo (artículo 207 § 2 CE)
- nombramiento miembros Tribunal de Cuentas (artículo 247 § 3 CE)
- nombramiento miembros Comité Económico y Social (art.258 CE)
- nombramiento miembros Comité de las Regiones (artículo 263 CE)

D *Disposiciones que requerirán una reformulación parcial para distinguir lo que se rige por mayoría cualificada de lo que seguirá requiriendo la unanimidad*

- armonización de algunas legislaciones fiscales (reformulación de los artículos 93 y 95 CE)
- medidas en el ámbito de la seguridad social (reformulación del primer guión CE del artículo 137 § 3).

Anexo 3

Extrapolación del sistema actual de composición del Parlamento Europeo y de la Comisión, así como de la ponderación de los votos en el Consejo

Extrapolación del sistema actual de composición del Parlamento Europeo y de la Comisión, así como de la ponderación de los votos en el Consejo

Estados miembros	Población (millones habitantes)	Población (porcentaje)	Escaños PE	Votos Consejo	Comisión
Bélgica	10,213	1,87%	25	5	1
Dinamarca	5,313	0,97%	16	3	1
Alemania	82,038	15,04%	99	10	2
Grecia	10,533	1,93%	25	5	1
España	39,394	7,22%	64	8	2
Francia	58,966	10,81%	87	10	2
Irlanda	3,744	0,69%	15	3	1
Italia	57,612	10,56%	87	10	2
Luxemburgo	0,429	0,08%	6	2	1
Países-Bajos	15,760	2,89%	31	5	1
Austria	8,082	1,48%	21	4	1
Portugal	9,980	1,83%	25	5	1
Finlandia	5,160	0,95%	16	3	1
Suecia	8,854	1,62%	22	4	1
Reino Unido	59,247	10,86%	87	10	2
TOTAL	375,325		626	87	20
Bulgaria	8,230	1,51%	21	4	1
Chipre	0,752	0,14%	6	2	1
Estonia	1,446	0,27%	7	3	1
Hungría	10,092	1,85%	25	5	1
Letonia	2,439	0,45%	10	3	1
Lituania	3,701	0,68%	15	3	1
Malta	0,377	0,07%	6	2	1
Polonia	38,667	7,09%	64	8	2
República Checa	10,290	1,89%	25	5	1
Rumanía	22,489	4,12%	44	6	1
Eslovaquia	5,393	0,99%	16	3	1
Eslovenia	1,978	0,36%	9	3	1
Turquía	64,385	11,80%	89	10	2
TOTAL	545,564	100 %	963	144	35

Nota estadística: Datos : Eurostat 1999 excepto Malta (datos 1998) y Turquía (fuente nacional- FMI).
Estimación: Alemania, Reino Unido y Turquía. Datos provisionales: Francia e Irlanda

Advertencia:

1. Este cuadro se ofrece únicamente a título ilustrativo, por lo que no compromete a la Comisión.
2. Para una adecuada comprensión del mismo, hay que tener en cuenta que las cifras de población actuales de los Estados miembros son diferentes de las utilizadas en el momento en que se aprobaron las decisiones sobre el número de escaños del Parlamento Europeo y el número de votos en el Consejo.