

EL TRATADO DE NIZA

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ SIERRA

SUMARIO: I. NIZA, UNA ETAPA DENTRO DE UN PROCESO.—II. LA REFORMA ACORDADA EN NIZA: 1. *El Consejo de la Unión*. 2. *La Comisión*. 3. *La extensión de la mayoría cualificada y de la codecisión*: 3.1. *El mantenimiento del veto*. 3.2. *Los procedimientos legislativos*. 4. *El Parlamento Europeo*: 4.1. *El reparto de escaños*. 4.2. *El papel institucional del Parlamento Europeo*. 5. *La cooperación reforzada*.—III TRAS NIZA: LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 2004.

I. NIZA, UNA ETAPA DENTRO DE UN PROCESO

La Conferencia Intergubernamental (CIG) celebrada en Niza, del 7 al 9 de diciembre de 2000, ha culminado con la tercera reforma del Derecho Originario llevada a cabo en la última década del siglo XX. Tras prácticamente cuatro décadas de consolidación de los Tratados Fundacionales, con la única modificación del Acta Única Europea, el proyecto de integración se nos muestra hoy más imbricado que nunca en su naturaleza evolutiva-etapista.

Las tres últimas reformas del Derecho Originario, Maastricht, Amsterdam y Niza son, tanto en su convocatoria como en sus resultados, fiel reflejo de fuerzas y razones contrapuestas existentes en la Unión Europea (UE) en cada momento. Por un lado, en cuanto a su convocatoria, el modelo funcionalista, con más o menos vigencia, sigue teniendo la fuerza necesaria para servir a un proceso evolutivo, una crisálida que por serlo no permite el *status quo*: la casa está siempre por terminar. La palmaria realidad se confabula a veces con las concepciones más europeístas de los Estados miembros (EEMM), así como con los ciclos de bonanza, esenciales a la hora de ponderar la dialéctica euforia-eurofobia. En otras ocasiones, se alía con sus antípodas.

Los resultados de las CIG, por otro lado, son fruto de cuestiones mucho

más tangibles: los intereses de los EEMM, tamizados por la situación política nacional de los Jefes de Estado y de Gobierno, quienes con seguridad afrontarán la ratificación del Tratado y probablemente aspirarán a encarar con éxito ulteriores compromisos electorales. Así, los Jefes de Europa se ven en muchas ocasiones obligados a encarar una CIG sin desearla, sin haberla convocado siquiera. Pese a ello, sabiéndose responsables de cara a sus opiniones públicas, se afanan en conseguir el mejor de los acuerdos posibles.

Las negociaciones sólo se culminan cuando «todas» las cartas están sobre la mesa, lo cual viene irremediabilmente ocurriendo en los pocos días que dura una Cumbre. Todos los preparativos, todas las aportaciones, más o menos conocidas, palidecen ante los intereses nacionales parapetados tras un derecho de veto. Tan simple realidad, además del efecto crisálida citado, ha provocado que las tres últimas CIG en gran medida se pudieran cerrar por ser la génesis de una CIG posterior.

En Maastricht, la decidida voluntad profundizadora del eje franco-alemán se vio amortiguada por el último mandato de John Major y por el nacionalismo danés. Mitterrand y Kohl sacaron la estructura de pilares y la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, lo cual fue demasiado para británicos y daneses e insuficiente para otros. De ahí los *opt in-out* y la milagrosa neblina del principio de subsidiariedad para unos; y la convocatoria (para otros) desde Maastricht de una próxima CIG que abordaría esencialmente las cuestiones institucionales.

La siguiente CIG fue Amsterdam, allí más de lo mismo en cuanto al espíritu, y peores resultados al desfallecer el ímpetu. La situación era mucho menos propicia para saltos cualitativos que Maastricht. El hecho de que la convocatoria de la CIG viniese determinada, impidió el estado de maduración gozado en Maastricht, al menos en lo referente al motor de la Unión Europea (UE). Sólo se pudo dilatar el comienzo de la CIG y rezar para que los *tories* dejasen *Downing Street*. Desafortunadamente, la llegada de Blair no supuso el final de la diferencia británica, además, la llegada a la sazón de Jospin a la jefatura del Gobierno galo introdujo en dos países grandes la inseguridad del recién llegado ante tamaña empresa: el reparto del poder. Por otro lado, la llegada de ambos líderes puso énfasis allí donde la CIG no estaba llamada a entrar: empleo y política social. Junto a éstas, la agenda recogió otras cuestiones importantes, pero menos transcendentales que la reforma institucional: medio ambiente, salud pública, etc.

Para acabar de despistar la CIG de los aspectos institucionales, la cooperación reforzada copó el epicentro de las negociaciones, por cierto, sin prestar mayor atención a su dimensión institucional, es decir, no se planteó como posible vía de alivio a la carga del Consejo a 15, sino como amenaza a los abusadores del veto y el «no pasarán».

Como interesaba a la Presidencia holandesa (país mediano), el debate de la reforma institucional, el debate del reparto del poder entre grandes y pequeños-medianos se ubicó al final de la agenda. Allí la cuestión se dilató, el eje franco-alemán no terminó de asumir el papel que le correspondía. El canciller Helmut Kohl, agobiado por el regodeo de los «pequeños» en el inmovilismo retórico, propuso postergar a una próxima CIG el reparto de votos en el Consejo y la composición de la Comisión. No se sabrá si Kohl preveía no tener que encarar tal CIG desde Berlín, o no quiso enfrentarse durante las duras negociaciones al pacto de equilibrio renovado para posibilitar la incorporación encubierta de la RDA en las entonces Comunidades, lo cierto es que su propuesta situó a todos los pequeños tras el sesgado Protocolo sobre las instituciones presentado *ipso facto* por la Presidencia holandesa.

Únicamente Aznar se opuso. España, no conviene olvidarlo, venía de zanjar el otrora pacto contra natura con el Reino Unido en Ioannina, además tenía en su horizonte la negociación de la agenda 2000. En Ioannina, los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE encontraron un acuerdo, por mandato del Consejo Europeo y tras su fracaso en la resolución del entuerto, para asimilar el efecto de la última ampliación. Junto con los británicos, nos opusimos a la mera elevación de la minoría de bloqueo de 23 (UE a 12) a 26 votos (UE a 15) como mandaba la pura aritmética, por primar dicha solución de forma excesiva a los países pequeños, y sobre todo por superarse el umbral de la minoría de bloqueo alcanzable con nuestras coaliciones naturales. La solución política obtenida en la ciudad griega, mantenía la minoría de bloqueo formalmente en los 26 votos, pero permitía paralizar cualquier decisión afecta a la mayoría cualificada cuando los EEMM promotores de la minoría de bloqueo alcanzasen la antigua de 23 votos (o 24, o 25) y hasta que sus fuerzas se diluyesen por debajo de dicho umbral.

Al mismo tiempo España tenía en el horizonte divisable desde Amsterdam la negociación de la agenda 2000. La delegación española sabía de los peligros de encarar dos negociaciones trascendentes como el reparto del dinero (agenda 2000) y el reparto del poder (reforma institucional profunda). Dicha situación podría haber-nos llevado al callejón sin salida de una negociación en bloque, allí habría que ceder en los fondos por no descolgarnos de los grandes en el plano institucional.

España amenazó con vetar Amsterdam, Aznar y Kohl se retiraron de la mesa para convencerse y aparecieron con lo que sería una Declaración en el Acta Final: «Se acuerda que, hasta la entrada en vigor de la primera ampliación, se prorrogará la Decisión del Consejo, de 29 de marzo de 1994 («Compromiso de Ioannina»), y que para esa fecha se encontrará una solución al caso especial de España» (1).

(1) Declaración núm. 50 aneja al TUE, añadida por el *Tratado de Amsterdam*.

La carga implícita en la Declaración pretendía ser, para nuestra delegación, la de nuestra lucha en el contexto del reparto del poder en el Consejo y la Comisión. En la adhesión se acordó un *status* institucional bidimensional: de grande en la Comisión, obteniendo 2 Comisarios como el resto de grandes; y de mediano en el Consejo con 8 votos frente a los 10 de los grandes. En Ioanina y Amsterdam se trataba de dejar viva aquella llama, a saber: perder la condición de grande en la Comisión debería compensarse en el Consejo.

En conjunto, Amsterdam, comenzando en un clima peor que Maastricht, cerró otra vez en falso el Tratado de la Unión Europea anejando un «Protocolo sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea» que posponía la reforma institucional para la siguiente CIG. El núcleo duro de la reforma institucional, que hizo en Maastricht nacer la CIG de Amsterdam, llegó a Niza sin pasar por Amsterdam. Allí se abordaron finalmente los aspectos considerados esenciales de cara a la ampliación, los cuales, por el siguiente orden, son objeto del resto de nuestro artículo: Consejo de la Unión, Comisión, extensión de la mayoría cualificada y de la conciliación, Parlamento Europeo y cooperaciones reforzadas (2). Por último concluiremos con la agenda de la CIG 2004 y su posible incidencia en la evolución constitucional de la Unión.

II. LA REFORMA ACORDADA EN NIZA

1. *El Consejo de la Unión*

El Tratado de Roma configuró la mayoría cualificada en sede del Consejo sobre la base de la población de los Estados. La consecución de un equilibrio aproximado venía favorecida por dividirse los seis fundadores en tres grandes y tres pequeños. En aquel momento la mayoría cualificada se alcanzaba con el 67 por 100 de los votos. Las sucesivas ampliaciones llevaron a un desequilibrio manifiesto entre grandes y medianos-pequeños por incorporarse éstos en mayor proporción. Con la Comunidad a 10, tras las primeras ampliaciones (Di-

(2) No abordamos de forma genérica la reforma del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, aunque nos referiremos a ella en lo tocante al Parlamento Europeo. En general sobre la reforma del Tribunal de Justicia: M. LÓPEZ ESCUDERO: «Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, núm. 7/8, 2001, págs. 27 y 40; D. RUIZ-JARABO: «El Tribunal de Justicia y el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 211, 2001, págs. 4-11; B. FERNÁNDEZ PÉREZ: «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», *La Ley*, núm. 5238, 2001, págs. 2-3.

namarca, Reino Unido, Irlanda y Grecia), la mayoría cualificada se situó en el 70 por 100 de los votos.

La UE que se enfrentaba a Niza estaba compuesta por 10 EEMM medianos y pequeños (Portugal más Austria y los nórdicos incluidos) frente a cinco grandes, considerando como tal a España. Con la Unión a 15 la mayoría cualificada costaba ya el 71,2 por 100 de los votos en el Consejo, lo cual suponía alcanzar la máxima descompensación en la relación poblacional. Hoy, el 71,2 por 100 de los votos necesarios para adoptar una decisión por mayoría cualificada puede alcanzarse con una combinación de EEMM cuya población conjunta no supere el 58 por 100 de la población de los 15. A contrario, la minoría de bloqueo, obtenida por defecto con respecto a la mayoría cualificada, permite que un grupo de Estados respaldados por solamente un 12 por 100 de la población paralice una acción comunitaria dada. La prolongación del equilibrio votos-población en sede del Consejo de la Europa unida a 15 en la futura Unión a 27, difuminaría sensiblemente en la práctica la significativa línea divisoria existente entre la mayoría cualificada y la unanimidad en sede del Consejo: la adopción de una decisión podría llevarse a buen puerto con una coalición de Estados cuya población conjunta no superase el 50 por 100 de la población; *a sensu contrario*, bastaría una base poblacional del 10 por 100 de los 481 millones de ciudadanos de la Unión para que varios Estados paralizaran la actividad legislativa comunitaria (3).

Pero no era especialmente la descompensación en términos poblacionales por su derivación en la legitimidad de la toma de decisiones lo que preocupaba (4). La preocupación principal para los más poderosos de la Europa unida era el desequilibrio entre grandes y pequeños, es decir, la traducción de los porcentajes citados en el reparto de la tarta del poder. Desde la creación de las Comunidades hasta 1986, solamente uno de los grandes podía ser marginado con

(3) Ver sobre el particular la prospectiva realizada por la Comisión en su segunda aportación a la CIG, *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito, Contribución de la Comisión Europea para que la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales*, de 26 de enero de 2000 COM (2000) 34; vid. también su primera aportación de 10 de noviembre de 1999, *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito, contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales*, comunicación del Presidente de la Comisión y del Comisario Barnier.

(4) Frente a posiciones que han sobrevalorado la búsqueda de legitimidad en la reforma de Niza en sede del Consejo (por ejemplo, P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: «La reforma institucional del Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 211, 2001, pág. 14), encontramos posicionamientos, como el nuestro, donde prima la dimensión más fáctica del poder. Vid., E. BEST: «The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do», *Eipascopes*, núm. 1, 2000, pág. 3.

el uso de la mayoría cualificada. Con la Europa a 12 y a 15, eran dos los grandes marginables en una hipotética conformación de mayorías. Por el contrario, aunque los 5 grandes decidiesen sacar adelante un acto legislativo de forma autónoma no podrían hacerlo sin apoyos, ello pese a que representan el 80 por 100 de la población de la Unión. Huelga hacer los cálculos para una Europa a 27 donde únicamente Polonia engrosaría las filas de los grandes.

El equilibrio entre la Europa de los pueblos y la Europa de los Estados hacía agua en sede del Consejo. La descompensación rayaba de un lado el apoyo poblacional de la mayoría simple parlamentaria, conformada a través de un sistema proporcional integral, y de otro la paralización propia de la unanimidad. Acentuadamente lo segundo, pues como sabemos, tanto dentro como fuera de la Unión es mucho más fácil ponerse de acuerdo para destruir que para construir, como es siempre más sencillo acordar una moción de censura que una moción de censura constructiva, sobre todo si la posición negativa goza de un menor umbral de activación.

Frente a tan turbio horizonte varias eran las posibilidades. El propio «Protocolo sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea», anejo al Tratado de Amsterdam, apuntó dos soluciones alternativas a la necesaria modificación de la ponderación de los votos en el Consejo: una nueva ponderación de votos; o bien el establecimiento de una doble mayoría. La Comisión propuso un sistema doble de mayoría simple, de acuerdo con el cual las decisiones adoptadas por mayoría cualificada pasarían a ser adoptadas por la mayoría simple de EEMM siempre que representasen una mayoría del total de la población de la Unión (5). Para calibrar el alcance de la propuesta, baste indicar que fue apoyada por los Estados menores durante la Cumbre (6). La incorporación del factor poblacional fue igualmente introducido por la Presidencia francesa, en concreto incluyó entre las posibilidades a articular una «red demográfica» que en su planteamiento podría combinarse con las dos variables sopesadas de principio, esencialmente con diversas reponderaciones (7).

Estas posibles soluciones no sólo debían servir al desequilibrio grandes-pequeños anteriormente apuntado, también debían hacerlo con diversos contenciosos que prometían impedir el tratamiento de los EEMM por bloques. En el bloque de Estados grandes la CIG debía enfrentarse al empeño de Alemania por

(5) *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, op. cit.

(6) X. A. YATAGANAS: *The Treaty of Nice. The Sharing of power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*. Harvard Jean Monnet Working Paper 01/01, pág. 40.

(7) Ver la *Nota de la Presidencia francesa* de 5 de octubre de 2000, CONFER 4781/2000; y de 9 de noviembre de 2000, CONFER 4796/2000.

reflejar en votos los 22 millones de diferencia en población que tiene con respecto al resto de grandes tras su reunificación; y al de Francia por mantener el acuerdo de caballeros que Konrad Adenauer y Charles de Gaulle habían alcanzado al firmar el Tratado de la CECA en París en 1951 a favor de la paridad (8). Similares intenciones diferenciadoras albergaba Holanda frente al resto de medianos de los que pretendía sobresalir en base a los 5 millones de habitantes que les separaban. Ante tal posibilidad Bélgica se propuso excluir cualquier diferenciación entre los medianos si no se producía el mismo proceso en la más acentuada diferencia poblacional entre Francia y Alemania. A todo ello no olvidar el interés de España, quien únicamente cedería su segundo Comisario si se le equiparaba con los grandes en el Consejo, pues precisamente su disparidad en dicha sede se plasmó en el Tratado de Madrid por su compensación en el ejecutivo.

El acuerdo finalmente adoptado se basa en una fórmula que recoge y combina tres aspectos básicos: nueva ponderación de los votos acompañada de una nueva relación mayoría cualificada-minoría de bloqueo; un filtro automático vinculado a la participación de la mayoría de EEMM en la aprobación de la decisión; y otro activado a instancia de cualquier Estado que vendría vinculado a la población de los EEMM que pretenden aprobar la decisión, la denominada «red de población». Dicho acuerdo se articula en el «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea» anejo al Tratado de Niza en combinación con dos declaraciones de los Estados firmantes: la número 20 «Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea»; y la número 21 «Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en la Unión ampliada» (9). En el plano temporal, la aplicación de las nuevas reglas ofrece tres posibles escenarios sucesivos en lo concerniente al primero de sus componentes: la ponderación de los votos y los nuevos umbrales de la mayoría cualificada y de la minoría de bloqueo.

Un primer escenario es el comprendido desde la ratificación del Tratado hasta el 1 de enero de 2005. Según el Protocolo sobre la ampliación, hasta dicha fecha nada cambia en sede del Consejo, es decir, la ponderación y las mayorías requeridas seguirán siendo las actualmente disciplinadas en el 205 TCE (vid. tabla 1). La mayoría cualificada seguirá estando en el 71,26 por 100 de

(8) Conviene destacar el olvido que se produjo en la CIG con respecto a la reunificación. La reunificación, para algunos una ampliación encubierta, fue un camino de rosas precisamente por el compromiso de Kohl de, entre otros, no alterar la fuerza alemana en el Consejo. De hecho así resultó pese a que en el PE se aumentase a 99 el número de eurodiputados alemanes.

(9) *Tratado de Niza por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001, DOCE C 80, de 10 de marzo de 2001.

los votos (62 sobre 87); y la minoría de bloqueo en 26, entrando en 23 el juego del Compromiso de Ioannina (10). Dicha realidad puede entenderse como la más clara muestra de la voluntad de los EEMM sobre la fecha de ingreso de los primeros países en vías de adhesión, por lo demás el estado de las negociaciones con la primera hornada de países no indica que la espera de dos años tras la ratificación de Niza sea desproporcionada.

TABLA 1
Reparto de votos en el Consejo y de escaños en el Parlamento Europeo

| País | Población | | Votos presentes | | Votos futuros | | Escaños presentes | | Escaños futuros | |
|--------------------|--------------|------|-----------------|------|---------------|-----|-------------------|------|-----------------|------|
| | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| Alemania | 82,0 | 17,0 | 10 | 11,5 | 29 | 8,4 | 99 | 15,8 | 99 | 13,5 |
| Reino Unido | 59,2 | 12,3 | 10 | 11,5 | 29 | 8,4 | 87 | 13,9 | 72 | 9,8 |
| Francia | 59,0 | 12,3 | 10 | 11,5 | 29 | 8,4 | 87 | 13,9 | 72 | 9,8 |
| Italia | 57,6 | 12,0 | 10 | 11,5 | 29 | 8,4 | 87 | 13,9 | 72 | 9,8 |
| España | 39,4 | 8,2 | 8 | 9,2 | 27 | 7,8 | 64 | 10,2 | 50 | 6,8 |
| Polonia | 38,7 | 8,0 | | | 27 | 7,8 | | | 50 | 6,8 |
| Rumania | 22,5 | 4,7 | | | 14 | 4,1 | | | 33 | 4,5 |
| Holanda | 15,8 | 3,3 | 5 | 5,7 | 13 | 3,8 | 31 | 5,0 | 25 | 3,4 |
| Grecia | 10,5 | 2,2 | 5 | 5,7 | 12 | 3,5 | 25 | 4,0 | 22 | 3,0 |
| Rep. Checa | 10,3 | 2,1 | | | 12 | 3,5 | | | 20 | 2,7 |
| Bélgica | 10,2 | 2,1 | 5 | 5,7 | 12 | 3,5 | 25 | 4,0 | 22 | 3,0 |
| Hungría | 10,1 | 2,1 | | | 12 | 3,5 | | | 20 | 2,7 |
| Portugal | 10,0 | 2,1 | 5 | 5,7 | 12 | 3,5 | 25 | 4,0 | 22 | 3,0 |
| Suecia | 8,9 | 1,8 | 4 | 4,6 | 10 | 2,9 | 22 | 3,5 | 18 | 2,5 |
| Bulgaria | 8,2 | 1,7 | | | 10 | 2,9 | | | 17 | 2,3 |
| Austria | 8,1 | 1,7 | 4 | 4,6 | 10 | 2,9 | 21 | 3,4 | 17 | 2,3 |
| Eslovaquia | 5,4 | 1,1 | | | 7 | 2,0 | | | 13 | 1,8 |
| Dinamarca | 5,3 | 1,1 | 3 | 3,4 | 7 | 2,0 | 16 | 2,6 | 13 | 1,8 |
| Finlandia | 5,2 | 1,1 | 3 | 3,4 | 7 | 2,0 | 16 | 2,6 | 13 | 1,8 |
| Irlanda | 3,7 | 0,8 | 3 | 3,4 | 7 | 2,0 | 15 | 2,4 | 12 | 1,6 |
| Lituania | 3,7 | 0,8 | | | 7 | 2,0 | | | 12 | 1,6 |
| Letonia | 2,4 | 0,5 | | | 4 | 1,2 | | | 8 | 1,1 |
| Eslovenia | 2,0 | 0,4 | | | 4 | 1,2 | | | 7 | 1,0 |
| Estonia | 1,4 | 0,3 | | | 4 | 1,2 | | | 6 | 0,8 |
| Chipre | 0,8 | 0,2 | | | 4 | 1,2 | | | 6 | 0,8 |
| Luxemburgo | 0,4 | 0,1 | 2 | 2,3 | 4 | 1,2 | 6 | 1,0 | 6 | 0,8 |
| Malta | 0,4 | 0,1 | | | 3 | 0,9 | | | 5 | 0,7 |
| Total | 481,2 | | 87 | | 345 | | 626 | | 732 | |

Fuente: Tratados, Eurostat, elaboración propia.

(10) Vid. *Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994 sobre la adopción de decisiones por mayoría cualificada*, DOCE C 105, de 13 de abril de 1994; y *Decisión de adaptación*, DOCE C I, de 1 de enero de 1995.

El Tratado de Niza tenía por objetivo despejar el camino a la ampliación, la reforma era una *conditio sine qua non* para alcanzar los mínimos requisitos de eficacia en el funcionamiento de las instituciones, pero no determinar la fecha del primer ingreso. El silencio sobre el proceder en caso de activarse la ampliación antes del 1 de enero de 2005 indica que en su caso habría que buscar una solución *ad hoc*, la cual seguramente se articularía en base al equilibrio del actual 205 TCE.

El segundo período se inicia con la entrada en vigor del Protocolo el 1 de enero de 2005, el cual, por distintos motivos que pasamos a explicar, será un período de transición. En dicha fecha los actuales 15 EEMM pasarán automáticamente, vía sustitución del párrafo 2 del actual 205 TCE (11), a tener los votos que se reflejan en la tabla 1.

La nueva ponderación como vimos resultó la solución ideal para generar margen de maniobra por el único lado posible, pues por abajo, el límite de los 2 votos de Luxemburgo eliminaba tal posibilidad. Si bien el margen se generó para la Unión ampliada, el primer escenario posible es el de la activación de la reponderación a partir del 1 de enero de 2005 para los EEMM actuales en caso de no haberse producido aún ninguna ampliación. El Protocolo sobre la ampliación determina que la mayoría cualificada disciplinada para dicho escenario serán 169 votos, es decir el 71,31 por 100 de los votos en dicho contexto.

La minoría de bloqueo se sitúa en 69 votos, lo cual, pese a suponer prácticamente el mismo porcentaje de votos (29,29 por 100) existente en la UE a 15 antes de la reponderación, deja a España en una situación peor de cara a la creación de minorías de bloqueo, por la pérdida del margen otorgado en Ioannina (12). Así por ejemplo, el bloque mediterráneo natural para España (España + Francia/o Italia + Portugal/o Grecia), con 68 votos, no alcanzaría los 69 votos de la minoría de bloqueo; aunque antes de la reponderación si alcanzaba los 23 que activaban Ioannina. En dicho contexto España tendría que recurrir a

(11) Art. 3 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea del Tratado de Niza*.

(12) La vigencia del Compromiso de Ioannina no está clara. Según la «Declaración relativa al protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea» aneja al TUE por el *Tratado de Amsterdam*, éste compromiso tenía vigencia «hasta la entrada en vigor de la primera ampliación», siempre que para esa fecha se encontrase «una solución al caso especial de España». A contrario, debe entenderse que la reponderación aceptada por España en Niza es «una solución al caso especial» de nuestro país, y, no habiendo Declaración adaptando el Compromiso de Ioannina a la nueva ponderación se abandona la posibilidad de hacer uso del mismo durante el lapso de tiempo que va desde la activación de la nueva ponderación a la primera ampliación. Si España quisiese invocarlo también tendría que destruir el razonamiento anterior y llegar a un acuerdo de readaptación del compromiso.

Holanda (13 votos) como tercer país, mientras que al resto de los grandes les valdría cualquiera de los EEMM con 12 votos.

Visto este primer escenario hipotético, debemos destacar la existencia de posibilidades realistas de una primera hornada de ampliaciones coincidente con la fecha de activación de la reponderación, de suerte que el escenario descrito puede no abandonar el plano teórico. Tal realidad se fundamenta en el calendario provisional de las ampliaciones, así como en la voluntad política reinante en la negociación del Tratado. Ésta pretendió, en lo relativo al Consejo y a la Comisión, vincular directa o indirectamente la activación de las reformas a las ampliaciones (13).

Tenemos pues dentro de este segundo escenario un período transitorio donde la mayoría cualificada y la minoría de bloqueo variarán dependiendo del número de Estados que se incorporen a la Unión. Dicho período durará hasta que las ampliaciones finalicen y la Unión tenga 27 EEMM. El escenario de construcción de mayorías y minorías fue previsto en la «Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en la Unión ampliada». La Declaración, previendo que las combinaciones numéricas son varias y desconocidas a *priori*, se limita a establecer un máximo porcentual (73,4 por 100) del total de votos alcanzable por la mayoría cualificada; permitiendo que por razones de ajuste, en una determinada combinación, el umbral se sitúe por debajo del actual 71,26 por 100.

En términos prácticos, supongamos el escenario altamente probable en el que a los 15 EEMM actuales se unan los 6 Estados en vías de adhesión de la primera hornada (Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Estonia y Chipre). Siguiendo la ponderación del voto del Protocolo (vid. tabla 1) y siendo el umbral de la mayoría cualificada el 73,4 por 100 del total de votos, la minoría de bloqueo se situaría en 82 votos. En este contexto España jugaría como uno de los grandes: tres de los cuatro grandes unidos (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) alcanzarían dicho umbral ($29 \times 3 = 87$); España con dos grandes también lo haría ($29 \times 2 = 58 + 27 = 85$). Si reformulamos el juego del Protocolo y la Declaración, con otras combinaciones de Estados y otro umbral de mayoría cualificada, nos podríamos encontrar con una minoría de bloqueo de 88 votos, contexto en el cual España se mantendría en el grupo de grandes: tres grandes unidos solamente necesitarían al más pequeño, Malta, para alcanzar los 88 votos ($29 \times 3 = 87 + 3 = 89$); exactamente igual que España a quien la misma combinación le llegaría justo a la minoría de bloqueo ($29 \times 2 = 58 + 27 = 85 + 3 = 88$).

(13) En similar sentido se pronunció el Secretario General de la Comisión en su primera valoración sobre el *Tratado de Niza: Memorandum to the member of the Commission: summary of the Treaty of Nice*, 18 de enero de 2001, SEC (2001) 99, cita número 2.

El tercer período se iniciará cuando se haya incorporado el último de los 12 Estados en vías de adhesión, en ese momento «la minoría de bloqueo, en una Unión de 27, pasará a 91 votos y el umbral de la mayoría cualificada resultante [...] será adaptada en consecuencia» (14). Es decir: la minoría de bloqueo, representando el 26,37 por 100 del total de votos, será el menor umbral de todo el proceso; mientras la mayoría cualificada se situará, por defecto, en 255 votos. Esta última cifra denota la contradicción entre las dos declaraciones objeto de estudio en lo concerniente a la mayoría cualificada: la número 21 citada nos indica que habrán de ser 255 por defecto en relación con la minoría de bloqueo; contrariamente la número 20 literalmente reza: «los acuerdos del Consejo requerirán al menos doscientos cincuenta votos que representen la población favorable de la mayoría de los miembros» (15).

La contradicción responde al descuido durante las negociaciones y durante el período de revisión, pero también al antojo de explicitar por primera vez a la de la minoría de bloqueo, dado que hasta hoy siempre se ha deducido por defecto de la mayoría cualificada (16). En cualquier caso, desde la perspectiva interpretativa, la primera mención expresa a la minoría de bloqueo presume su prevalencia; desde una perspectiva práctica debemos destacar la inexistencia de problemas, pues las declaraciones deberán actualizarse en los tratados de adhesión por fuerza, por ello no faltarán ocasiones para clarificar el entuerto. No podemos olvidarnos de que las declaraciones no son sino una forma de intentar evitar el conflicto entre los actuales EEMM a la hora de afrontar los tratados de adhesión venideros. No son ninguna certidumbre jurídica, pretenden ser una certidumbre política, un frente común de cara a la ampliación que evite abordar cuestiones institucionales en cada ampliación.

En este tercer y definitivo escenario España abandonará con carácter permanente su condición de grande a la hora de evitar la adopción de actos contrarios a sus intereses. Los cuatro grandes alcanzarán la minoría de bloqueo (91 votos) sumando a los votos de tres grandes cualquier otro Estado (a excepción de Malta). A España sin embargo, pese a contar con el apoyo de dos grandes, no le valdrá ni Malta ni ninguno de los cinco Estados con 4 votos que si le servirán a los grandes (Luxemburgo, Chipre, Estonia, Eslovenia y Letonia), pues

(14) Declaración núm. 21 aneja al *Tratado de Niza, Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en la Unión ampliada*.

(15) *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* aneja al *Tratado de Niza*.

(16) Otras opiniones sobre la contradicción en A. OLESTI RAYO: «Las modificaciones institucionales en el Tratado de Niza», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, núm. 7/8, 2001, pág. 20; P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: «La reforma institucional del Tratado de Niza», *op. cit.*, núm. 211, 2001, pág. 17.

se quedaría dos votos por debajo de la minoría de bloqueo ($29 \times 2 + 27 + 4 = 89$). Nuestro país necesitará pues el apoyo de dos grandes y al menos un mediano-pequeño del grupo de 7 votos (Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania), grupo por supuesto también disponible para los grandes. En conclusión, España contará con 5 Estados menos que los grandes para generar minorías de bloqueo.

Finalizado el análisis referido a la nueva ponderación de los votos y a la relación mayoría cualificada-minoría de bloqueo, entramos en los otros dos requisitos de la toma de decisiones en sede del Consejo: por un lado el filtro automático vinculado a la participación de la mayoría de Estados en la aprobación de la decisión; por otro lado el activado a instancia de cualquier Estado y vinculado a la población de los Estados que pretenden aprobar la decisión, la denominada «red de población».

El segundo filtro se basa en que toda decisión cuente, independientemente de los votos a favor, con el apoyo de una mayoría de los EEMM. Estamos ante una concesión a los Estados medianos-pequeños que pretendían evitar que la nueva ponderación, estableciendo un balance más acorde con la población y consecuentemente estableciendo un nuevo balance favorable a los grandes, llegase en algún momento a permitir a los grandes sacar adelante sus propuestas, con el respaldo de la mayoría de población pero contra la mayoría de Estados. Se acordó pues establecer el filtro de la mayoría de Estados, así los acuerdos del Consejo adoptados a propuesta de la Comisión (es decir, en el contexto legislativo) (17) requerirán contar con el apoyo de la mayoría de los EEMM, independientemente de la mayoría cualificada de cada momento (18).

Situados en la Unión a 27, si sumamos los votos de los 13 Estados más poblados (en la tabla 1 de Alemania a Portugal), tendremos 257 votos obtenidos por solamente 13 Estados; dicha mayoría también se lograría sustituyendo a uno de los 5 Estados con 12 votos por uno de los 3 Estados con 10 (Suecia, Bulgaria y Austria). Es decir, superaríamos la mayoría cualificada necesaria (255 votos) con una minoría de Estados (la mayoría simple serían 14 sobre 27). Esta posibilidad es la que se pretende evitar con este segundo requisito. En nuestra opinión, la relevancia práctica del requisito ahora estudiado es mínima porque, como ha destacado la cualificada opinión de nuestro antiguo Embajador en el Coreper, la formación de mayorías en el Consejo no responde a blo-

(17) En el resto de ámbitos de la toma de decisiones será de dos tercios, que es exactamente el existente en el actual artículo 205 TCE (10 sobre 15 miembros), con lo cual no hay novedad.

(18) El requisito se vincula a todos los momentos, independientemente del estado de las ampliaciones, por ello se incluye tanto en el *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*, como en la *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea*.

ques de grandes frente a pequeños, sino a intereses sectoriales: «esa red de seguridad es virtual, ya que los pequeños acompañan a todos los grandes en todas las decisiones en función de sus intereses económicos y sociales, que coinciden siempre con algún grande, según su nivel de desarrollo o la apertura de sus economías» (19).

El tercer requisito acordado en Niza fue la denominada «red de población». Consiste en la facultad de cualquier EEMM de solicitar, en el contexto de la mayoría cualificada, «que se compruebe que los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada representan como mínimo el 62 por 100 de la población de la Unión», impidiéndose automáticamente la aprobación del acto en cuestión si se comprobaba que esta condición no se cumple (20).

La condición, como es sabido, fue una contraprestación a Alemania por aceptar el «agravio» que suponía seguir manteniendo la paridad de voto en el contexto de las mayorías cualificadas. Si recordamos lo dicho, los cuatro grandes, al tener los mismos votos, tendrán el mismo peso y la misma capacidad de maniobra para construir y destruir mayorías en todos los escenarios futuros, pese a que Alemania tiene 14 millones más de habitantes que Italia. Además, en dicho contexto es teóricamente posible que se forme una coalición ganadora que represente solamente al 58 por 100 de la población de la UE que dejará fuera a Alemania y otros dos grandes al mismo tiempo (21).

Lo que ha conseguido Alemania con la inclusión de la «red de población» es garantizarse una mayor capacidad de maniobra que el resto de los grandes para construir y destruir mayorías en todos los escenarios futuros. Con la UE de 27 Estados, la «minoría de bloqueo poblacional» se situará en el 38 por 100 de la población. Aquella sólo será alcanzable por una coalición de tres grandes que incluya a Alemania: por ejemplo la que formase con el Reino Unido y Francia, alcanzando el 41,61 por 100 de la población de la Unión; o el 41,27 por 100 con Francia e Italia. La combinación de los otros tres grandes (Reino Unido, Francia e Italia) 36,53 por 100 quedaría lejos de alcanzar la «minoría de bloqueo poblacional». Huelga decir que España sería el más marginado del grupo de grandes no pudiendo hacer uso de dicha minoría ni con los dos países

(19) J. ELORZA: «La UE después de Niza», *Política Exterior*, vol. XV, núm. 79, 2001, pág. 97.

(20) Para evitar problemas futuros de interpretación durante el proceso de ampliación la condición se incluye tanto en el *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea* [artículo 3, punto ii)], como en la *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* (cuarto párrafo).

(21) La coalición se formaría por ejemplo por todos los Estados miembros salvo los tres más poblados: Alemania, Francia y el Reino Unido. Esta coalición representaría a 258 millones, 58.4 por 100 del total de 481 ciudadanos de la Unión.

más poblados, Alemania y el Reino Unido, por representar dicho agrupamiento únicamente el 37,48 por 100 de la población.

Visto lo visto queda demostrado que el único Estado que puede hacer uso significativo de dicha «red de población» pasando por encima de los umbrales de la mayoría cualificada y la minoría de bloqueo es Alemania, o si se prefiere, que el resto de EEMM únicamente se verían perjudicados por la activación de la red si Alemania lo quiere. Aunque pudiese darse el caso, no se ve el resquicio por el que un tercero activase la «red» sin que Alemania lo hubiese hecho antes en su propio beneficio.

Cabe destacar que por primera vez se introduce un factor activo incidente en la construcción de mayorías en sede del Consejo. Tradicionalmente, la única forma de alterar los equilibrios de fuerza era la modificación del reparto por las ampliaciones, ahora, la población, siendo un factor variable, puede permitir la modificación de dichas fuerzas por incrementos o decrecimientos poblacionales. A España, por ejemplo, en *ceteris paribus* le bastaría un incremento de algo más de 2 millones de habitantes para eliminar el medio punto porcentual que le separa de la «minoría de bloqueo poblacional» en coalición con Alemania y el Reino Unido.

Destacar también que la opción se muestra esencialmente como un arma de bloqueo, tanto por su configuración como por las construcciones de mayorías posibles. Parece responder a la filosofía de último recurso de Ioannina, siempre dispuesto, siempre amagando, pero pocas veces activado. El único escenario posible en la que la «red de población» se activaría, sería aquel en el que Alemania más otros dos grandes se quedasen solos, con 87 votos (29×3), sin poder activar la minoría de bloqueo. Tal posibilidad es ciertamente infrecuente, pues como ya apuntamos, la conformación de mayorías responde a los dossiers y a los intereses nacionales, de suerte que, si los tres grandes pretenden bloquear una propuesta, no les faltarán apoyos, activándose pues la minoría de bloqueo tradicional y tornándose en consecuencia superflua la poblacional.

2. La Comisión

La Comisión, como el Consejo, se enfrentaba en la CIG de Niza ante la necesidad de ser reformada antes de la primera ampliación por *mor* de no generar externalidades negativas de difícil solución, como la pérdida de su eficiencia y su carácter colegiado. Ambas cuestiones demandaban evitar el crecimiento del número de comisarios en paralelo a la ampliación. Mantener los patrones seguidos hasta la Europa a 15 supondría enfrentarse a una Comisión con 35 miembros en la Europa a 27. La mega-Comisión, como la propia institución

destacó, pondría en riesgo la base donde reposa el funcionamiento de la institución, la colegialidad, y consecuentemente la eficacia de la misma (22).

Las propuestas que se lanzaron antes de la Cumbre de Niza pivotaban sobre dos dimensiones. Una centrada en la fijación del número de comisarios por debajo del número de Estados y de la lógica de aumento sistemático llevado hasta la fecha. La Comisión llegó a indicar 20 como número máximo. El anverso de dicha propuesta, asumía la posibilidad de tener un número mayor de comisarios del deseable y proponía contrarrestar el «efecto asamblea» con una pronunciada reestructuración de la Comisión, reforzando sensiblemente el papel del Presidente de la institución.

Estas lógicas globales y cerradas nutrieron la solución final, pero no la reflejaron en pureza, esencialmente porque la solución no cerró la cuestión de forma definitiva aunque sí aporta pautas a seguir para su cierre futuro. Tres son los aspectos en los que la Cumbre modificó el Derecho Originario en el ámbito estudiado: la composición de la Comisión; los poderes del Presidente con relación al colegio; y el procedimiento de elección del Presidente.

La composición de la Comisión se abordará en dos estadios de acuerdo con el «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea». El primero comienza el 1 de enero de 2005 fecha en la que entra en vigor la modificación que de los artículos 213 TCE y 126 TCEEA realiza el artículo 3 del Protocolo. Dicha modificación establece que la «Comisión deberá comprender un nacional de cada uno de los Estados miembros», y que «tendrá efecto a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior a esa fecha». Es decir, el único cambio tasado que se realiza es la pérdida de un Comisario por parte de los cinco grandes, el resto mantendrá su miembro y los nuevos Estados tendrán derecho al suyo. Dicha situación se mantendrá hasta que se adhiera el último Estado de la lista (23). Para acabar de quitar méritos al único acuerdo real adoptado en cuanto al número de comisarios, conviene recordar que el «Protocolo sobre la ampliación» anejo al Tratado de Amsterdam ya preveía la pérdida de un Comisario por los cinco grandes (24).

Se asume pues que hay que reducir el número de Estados de la Comisión por *mor* de su buen funcionamiento porque, pese a que nadie cede de buena ga-

(22) *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, op. cit., punto 4.a).

(23) Artículo 3.4. del «Protocolo sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea» anejo al *Tratado de Niza*.

(24) El *Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea* anejo al *Tratado de Amsterdam* disciplinaba: «En la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación de la Unión [...], la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros.»

na, se provoca la cesión. Pero, pese a ello, se asume también que durante un período de tiempo indeterminado la institución sufrirá las externalidades negativas de dicha ineficiencia. Es cierto que durante dicho período el Consejo mantiene su poder de, unanimidad mediante, modificar el número de comisarios (25). Pero hacer uso de tal opción no sólo tendría que pasar por romper una esclerosis histórica del «precepto adorno», sino por anticipar la batalla que el propio Protocolo fija para el segundo estadio.

Este segundo estadio se inicia como apuntamos cuando se adhiera el Estado número 27. En dicho momento entrará en vigor otra modificación del artículo 213 TCE, esta vez disciplinando que «el número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros». Como se observa, el número, pese a ser la razón central de la reforma, sigue siendo la gran incógnita. Lo más que alcanza el Protocolo es a apuntar las vías por las que dicho número se fijará, así como los parámetros a seguir tras dicha reducción.

La fijación del número de comisarios en la Unión a 27 se realizará por el Consejo de Asuntos Generales por la tradicional unanimidad, con lo cual su mención en el Protocolo es ociosa. Sí es novedosa la obligación del Consejo de sentarse a resolver el espinoso asunto «tras la firma del tratado de adhesión del vigésimo séptimo Estado miembro de la Unión» (26), es decir, dando a entender que la solución se alcanzará antes de que la Comisión llegue a 27 miembros. A la sazón, el Consejo deberá resolver la cuestión derivada de la rotación de los Comisarios.

Una vez elegida la opción de la reducción de comisarios en lugar de su alternativa (mantenimiento de una Comisión amplia pero profundamente reformada: Comisión de corte presidencialista, establecimiento de comisarías de primer y segundo rango, etc.), se planteaba otro problema. La reducción de comisarios por debajo del número de EEMM, independientemente del número final, planteaba la necesidad de optar: bien por un colegio de comisarios elegidos exclusivamente en virtud de su capacidad, olvidándose de la nacionalidad de los mismos; bien por mantener el factor nacionalidad como cardinal, en cuyo caso, debería establecerse un sistema de rotación. La segunda opción fue obviamente la adoptada: el Protocolo simplemente demanda que la solución resuelva definitivamente la cuestión de cara al futuro a través de la creación de un sistema que contenga la fijación automática de los sucesivos colegios, así como una rotación igualitaria entre los EEMM.

El principio de rotación igualitaria implica la plasmación obligada de dos

(25) Artículo 4.1. del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea* anejo al *Tratado de Niza*.

(26) *Ibid.*, artículo 4.3.

critérios en la decisión final. De un lado el establecimiento de una «rotación real»: todos los EEMM deberán tener un nacional en la rotación precedente antes de que los primeros Estados tengan un nuevo Comisario en la rotación subsiguiente. En segundo lugar, se establece la condición de que los sucesivos colegios se constituyan reflejando la «diversidad demográfica y geográfica del Conjunto de los Estados de la Unión» (27). Lo único que puede salir de estos criterios, una vez disciplinada su no afectación en el primero, es el establecimiento de una rotación alternativa al modo de la institucionalizada para la Presidencia del Consejo. Así, la solución termina demostrando que el problema esencial de partida seguirá existiendo, a saber: que la Comisión es un Coreper III.

La incapacidad para eliminar la cuota nacional demostró que la Comisión no es ni por asomo lo que el Derecho Originario disciplina, según éste «los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad» (28), y por ello, únicamente podrán ocupar una comisaría aquellos que «ofrezcan garantías plenas de independencia» (29). Si es así, si los comisarios son independientes de sus gobiernos, si no son un Coreper III, cómo se explica la incapacidad de Niza para eliminar el concepto de cuota nacional aun a sabiendas de las externalidades negativas que ello conlleva para el buen funcionamiento de la institución.

El acuerdo de mínimos según el cual, los Estados grandes perderán en el futuro un Comisario y todos se alternarán en las sillas restantes una vez reducido el número total, resulta absolutamente anecdótico si lo ponemos en relación con lo verdaderamente preocupante: «el asalto de los gobiernos nacionales, grandes y pequeños, a la Comisión, en cuya independencia y misión de búsqueda del interés europeo ya pocos creen» (30). La rotación escrupulosa no significa la asunción por parte de los EEMM, sobre todo los pequeños, de que se acabó el reparto de la tarta, más bien establece un nuevo reparto limitado en el tiempo, ignorando el hecho de que «la Comisión nunca ha sido una institución de representación de intereses nacionales como pretenden los Estados pequeños» (31).

Desde el informe del grupo de sabios capitaneados por Deheane, eran

(27) *Ibíd.*, artículo 4.3., letra b).

(28) Punto 2 del artículo 313 del TCE.

(29) Punto 1 del artículo 313 del TCE.

(30) J. M. AREILZA DE CARVAJAL: «La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?», *Política Exterior*, vol. XV, núm. 79, 2001, pág. 110.

(31) A. MANGAS: «La Unión Europea del Tratado de Niza al Tratado de Amsterdam», estudio preliminar al *Tratado de la Unión Europea*, Tecnos, 1998, pág. 33; en la misma línea, A. MANGAS y D. J. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw Hill, Madrid, 1999, pág. 51.

conscientes de que tal realidad impediría una modificación sustancial de las comisarías y su vinculación a los Estados miembros, no sólo con respecto a su distribución sino a su disfrute, por ello siempre se planteó como alternativa la reforma sustantiva del funcionamiento de la institución (32). Al final, no adoptándose más que parcialmente la reforma de fondo de la Comisión, se adoptó parcialmente la reforma de su funcionamiento, reforzando el papel del Presidente. Pese a lo dicho, dicha reforma se dota de autonomía con respecto al problema hasta aquí tratado, entrando en vigor con el Tratado de Niza sin depender de la entrada en vigor del Protocolo. Por lo demás, conviene recordar que Amsterdam ya apuntó un cierto giro presidencialista en la institución, allanando la salida a Niza (33)

En primer lugar se consagra la esperada inclusión del denominado «método Prodi» en el Derecho Originario, de acuerdo con el cual los comisarios presentarán su dimisión al Presidente si éste se lo pidiese con respaldo del colegio. El hecho de demandar el apoyo del colegio de comisarios supone un cierto retroceso con respecto a lo obtenido por Prodi en el plano político cuando, todavía presente la forzada dimisión de la Comisión Santer, se nombró la actual Comisión, a saber: un compromiso personal de dimitir vinculado exclusivamente a la petición del Presidente. La traumática medida dependerá pues en buena medida de las coaliciones nacionales presentes en el colegio y no exclusivamente de la voluntad del Presidente. A la luz de tal realidad debe interpretarse el alcance real de la nueva autoridad otorgada al Presidente del ejecutivo sobre los Comisarios en el ejercicio de sus funciones (34). En principio cabe entender que el ejercicio de tal autoridad no se ve apuntalada con la desviación colegial del método Prodi.

Por otro lado conviene estudiar la espinosa cuestión sobre si dicha autoridad puede ejercerse a través del veto presidencial a determinadas acciones promovidas por un Comisario; o si puede ejercerse a través de un voto de calidad. Estos aspectos, así como el papel político de coordinación de los vicepresidentes, fueron estudiadas por la CIG. Su no inclusión final en el Tratado puede presumir la conclusión de que tales opciones quedaron excluidas. Sin embargo, parece claro que dicho silencio no puede determinar la evolución de lo si expli-

(32) *Las implicaciones institucionales de la adhesión*, Informe del Grupo de Sabios (Sres J-L. Dehaene, R. von Weizsäcker y Lord D. Simon), presentado a la Comisión el 18 de octubre de 1999.

(33) Sobre el particular ver S. KARAGIANNIS: «Le Président de la Commission dans le Traité d'Amsterdam», *Cahiers de Droit Européen*, núm. 1-2, 2000.

(34) El nueva redacción del artículo 217.2 TCE reza: «Los miembros de la Comisión ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste».

tado en el Derecho Originario: la autoridad del Presidente. Atributo que quíerese o no, para tener algún sentido y llenarse de contenido, habrá de manifestarse por cauces no tasados, es decir, deberá propagarse por los silencios del Tratado.

Dentro de la facultad genérica de reorganización del colegio resalta la capacidad del Presidente para reestructurar y repartir las carteras entre los comisarios,³⁵ en un inicio y durante el mandato, así como la capacidad de crear vicepresidencias sin la limitación establecida en Amsterdam (36). En principio, por aquí se abre una ventana a la ruptura del criterio de nacionalidad en beneficio del mérito, pues como vimos el Protocolo únicamente vincula el principio de la igualdad de orientación nacional a la conformación numérica y a la presencia de nacionales en la Comisión, pero no a la cuestión de la «competencia ministerial». Por ello también parece abierta la posibilidad del indeseado, por parte de los EEMM pequeños, establecimiento de carteras de primera y carteras de segunda, sobre todo si como parece posible la decisión final sobre el número de comisarios no lo reduce sustancialmente. En este contexto, también queda abierta la delicada cuestión de la facultad del Presidente para dotar a las vicepresidencias de poderes de coordinación y dirección de ciertas comisarías.

En general, haciendo salvedad de las cuestiones cerradas a la interpretación, muchas de las posibilidades abiertas en Niza dependerán del proyecto político y la independencia del Presidente de la Comisión. La transcendencia de tales factores siempre ha estado presente como demuestra el abismal salto producido de Delors a Santer pese a la inalteración del haz de poderes a su alcance. Santer fue una opción perdedora surgida únicamente tras el veto británico a un «candidato fuerte», el *ex* primer ministro belga Jean-Luc Dehaene. Aquel episodio demostró que la unanimidad en manos de euroescépticos es un arma que juega en contra del éxito de candidaturas con peso para la Presidencia de la Comisión. Pues bien, Niza disciplina la elección del Presidente por mayoría cualificada, despejando el camino de la elección a candidatos capaces de llevar a cabo un proyecto político que active las posibilidades creadas en Niza.

3. *La extensión de la mayoría cualificada y de la codecisión*

El debate sobre la extensión de las bases jurídicas habilitantes regidas por la votación por mayoría cualificada (VMC) en sede del Consejo, ha sido por la

(35) Artículo 2.24 del *Tratado de Niza*.

(36) Comparar la nueva redacción dada al artículo 217 TCE por el artículo 2. 24 del *Tratado de Niza*.

inmensa mayoría de la doctrina vinculado a la reponderación del voto en dicha institución (37). Dicha vinculación sigue la lógica política y las razones impuestas por la dialéctica unanimidad (parálisis)-VMC (evolución). Conocida dicha realidad, y quedando reflejada con la mera mención a las bases jurídicas, la relación entre las dos variables propuestas en el epígrafe nos facilita la reflexión de fondo sobre el giro intergubernamental reflejado entre otros en el frenazo sufrido por la codecisión en el contexto de los procedimientos legislativos, los cuales confirman en Niza su existencia plural. Pluralidad paradójicamente contraria a la eficiencia tan buscada en esta Cumbre de cara a la adhesión.

3.1. *El mantenimiento del veto*

La Presidencia francesa, un mes antes de la Cumbre, realizó un listado de 50 bases jurídicas que, habida cuenta de los posicionamientos estatales, podrían pasar a la VMC. Varios Estados (Italia, Bélgica, Holanda, Finlandia e incluso Alemania) considerando adecuado partir del objetivo de generalizar la extensión de la VMC a las 75 bases jurídicas que aún venían disciplinadas por la unanimidad. Ante dicha realidad se oponían los intereses específicos de varios Estados. Los vetos cruzados en los que dichas posiciones se plasmaron provocaron la condena a la unanimidad de las bases jurídicas de más trascendencia. Huelga recordar que la unanimidad a 27 será todavía más sinónimo de parálisis que en la Unión a 15.

En fiscalidad, el Reino Unido, apoyado por Suecia y Dinamarca consiguió defender la permanencia de la unanimidad que ya regía (artículos 93, 94 y 95 TCE). España también se opuso al salto hacia la VMC en lo referente a la fiscalidad directa y a la fiscalidad medioambiental, por el contrario, frente a los países mencionados, no hubiese impedido el cambio en la dimensión fiscal de la lucha contra el fraude. El Reino Unido también hizo valer su tradicional oposición a sacar los aspectos sociales del pleno dominio nacional, manteniéndose así los artículos 42 y 137 TCE fuera de la VMC, independientemente de venir ligados a la codecisión (38).

(37) Valga de muestra cualquiera de los artículos citados en este trabajo, salvedad hecha de Yataganas, quien en su precitado estudio *The Treaty of Nice. The Sharing of power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*, vincula como nosotros dicha cuestión a la codecisión. *Vid.* en el citado estudio el punto B) 1. Extending the co-decision procedure and qualified majority voting.

(38) E. BEST: «The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do», *op. cit.*, pág. 5.

Francia por su parte mantuvo su tradicional inmovilismo con respecto a la política comercial en su dimensión cultural y de servicios audiovisuales. Tras un lustro de intensa campaña por parte de la Comisión para obtener mayor libertad en la consecución de negociaciones comerciales sobre los servicios, el acuerdo final incluye la posibilidad de autorización del Consejo a la Comisión para la negociación y celebración de acuerdos internacionales en el ámbito del comercio de servicios y sobre los aspectos comerciales de la propiedad intelectual. La autorización se producirá por mayoría cualificada salvo en dos casos importantes en los que se realizará por unanimidad: cuando dicho acuerdo contenga disposiciones para las que se requiera unanimidad en la adopción de normas internas; y cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que la Comunidad todavía no haya ejercido sus competencias en virtud del Tratado (39).

Alemania por su parte consiguió bloquear el paso a la VMC en algunas áreas. Las cuestiones de asilo podrán regirse por mayoría cualificada hasta que se alcance un acuerdo previo, regido por unanimidad, sobre el régimen general de la Unión. Alemania, con apoyos cruzados de otros EEMM, mantuvo también al cobijo de la unanimidad la decisión sobre el acceso y las condiciones de estancia de los nacionales de países terceros; así como sobre el régimen equitativo entre los socios comunitarios sobre la cuestión eventual del reparto de los refugiados, y sobre el colateral establecimiento de un sistema alternativo de solidaridad financiera.

España consiguió sus objetivos en tres campos aparte de la citada fiscalidad. Con el apoyo de Austria mantuvo el *statu quo* con respecto a la ordenación del territorio y el uso del suelo, la gestión del agua y la estructura y las fuentes de suministro energético. En el ámbito de las fronteras exteriores bajo la sombra del conflicto de Gibraltar, obtuvo la prolongación de la unanimidad hasta que se alcance un acuerdo, regido por unanimidad, sobre su campo de aplicación, lo que en la práctica supedita la cuestión a la solución del conflicto bilateral Madrid-Londres.

Pero sin duda, la cohesión económica y social fue el terreno de mayor éxito de nuestra delegación. El acuerdo alcanzado consiste en mantener la unanimidad en dicho ámbito hasta el 2007, fecha para las que ya se deben haber aprobado las perspectivas financieras para el período 2007-2013. Por ello, como gráficamente se ha hecho notar, «a pesar de ser pobres, los nuevos Estados tendrán aquí poco que decir en el futuro» (40). Las futuras perspectivas finan-

(39) Artículo 2.8 del *Tratado de Niza*.

(40) X. A. YATAGANAS: *The Treaty of Nice. The Sharing of power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*, op. cit., pág. 39.

cieras sustituirán a las actuales del período 2000-2006 en las que España es el máximo beneficiario obteniendo en el total de fondos 95.433 millones de euros (47.784 millones de euros de beneficio neto). En la actualidad España recibe más de un billón de pesetas al año, por ello la drástica reducción como desean los contribuyentes netos supondría un serio desequilibrio presupuestario (41). Así las cosas, los contribuyentes netos podrían intentar demorar el acuerdo haciendo uso de su veto hasta que rija la VMC, pero España, como ya está haciendo, podrá amenazar con bloquear las futuras ampliaciones, pues en ese capítulo tampoco se pasó a la VMC.

3.2. *Los procedimientos legislativos*

La relación existente entre los procedimientos legislativos y la toma de decisiones en el Consejo radica esencialmente en el tan traído y llevado trípode democracia, eficacia y transparencia. *A priori*, en Niza dicha triada podía jugar tanto a favor como en contra del Parlamento Europeo (PE). Para algunas delegaciones las externalidades negativas de la proliferación de procedimientos en la transparencia y eficacia de la toma de decisiones comunitarias era la coartada perfecta para compensar, en el computo total, el peso ganado con la codecisión, disminuyendo la participación del PE desde su segundo nivel (cooperación) al último (consulta). Para otras delegaciones, la democracia, vinculada a la codecisión, no podía entenderse contraria a la eficacia. Además, la evolución de la cooperación en Amsterdam con respecto a Maastricht fue la de ceder paso a la codecisión, lo cual se entiende en el compromiso de reducir el déficit democrático del proceso de toma de decisiones, pese a que tal evolución, al no generarse nuevas bases jurídicas para la codecisión, disminuyeron la participación de la institución parlamentaria.

Este último discurso lógico evolutivo no tuvo ninguna relevancia en la CIG 2000. La relación entre los procedimientos legislativos (codecisión, cooperación y dictamen conforme) y la VMC, se vinculó a la hipotética definición del acto legislativo, así como subsidiariamente a la reducción y simplificación del proceso de toma de decisiones comunitario. La definición del «acto legislativo» se basaba en la distinción entre la esencia del acto normativo (líneas generales, definición de objetivos, alcance, etc.) que sería objeto de participación intensa del PE (mantenimiento de la codecisión en las bases existentes o estu-

(41) Ingresos por el Fondo de Cohesión: 11.160 millones de euros; por fondos estructurales: 45.955 millones de euros; por ingresos agrícolas 34.915 millones de euros.

dio de evolución hacia ella en las restantes); y los actos de ejecución, que quedarían en manos exclusivas del Consejo (42).

La definición del acto legislativo propuesta por algunos EEMM fracasó, pero el posicionamiento que lo promovió influyó determinadamente en la relación VMC-procedimientos legislativos. El posicionamiento citado se mostró mucho más trascendente que el supuesto interés en la racionalización de los procedimientos legislativos comunitarios. Los procedimientos objeto natural de desaparición a favor de la codecisión quedaron inalterados y todas las bases jurídicas sometidas a cooperación y dictamen conforme se mantuvieron inalteradas.

El hecho de que al menos parte de las bases jurídicas sometidas a cooperación y dictamen conforme no fuesen sometidas a codecisión en Niza, pese al buen funcionamiento de la codecisión hasta el 2000 (43), demanda reflexionar sobre la voluntad política de los EEMM con respecto al procedimiento. En teoría, dichas bases jurídicas, por ser objeto de una participación intensa del PE, se presuponían las más adecuadas para evolucionar hacia la codecisión. Ello por demandar un esfuerzo de adaptación menor al Consejo, y por presuponerse que, frente al resto de artículos más apartados del PE, las bases estudiadas no eran tan sensibles políticamente.

El predicho discurso se dinamitó en la CIG 2000. En primer lugar demostrando que el reparto de aquellas bases fue altamente aleatorio y dispar en lo referido a la sensibilidad política. Parece que Amsterdam agotó el trasvase de la cooperación a la codecisión, determinando tácitamente que el resto de bases habilitantes disciplinadas por el procedimiento son demasiado sensibles a los intereses nacionales como para hacerlas objeto de codecisión.

En segundo lugar, la lógica del acto legislativo no entiende de derechos adquiridos por basarse en un nuevo reparto legislativo, tal es así que propuso en

(42) Los pilares del debate sobre la definición del acto legislativo pueden encontrarse en la *Nota de reflexión de la Presidencia portuguesa a la atención del Grupo de Representantes de los gobiernos de los Estados miembros sobre El concepto de acto legislativo adoptado en codecisión en el marco de la jerarquía de los actos jurídicos comunitarios y en el contexto de la próxima ampliación de la Unión*, Bruselas, 30 de mayo de 2000, SN 3068/00.

(43) Así ha sido confirmado por los representantes de las tres instituciones implicadas en el procedimiento en los tres encuentros realizados sobre el mismo en distintos momentos: *Séminaire sur le fonctionnement de la procédure de codécision*, Dialogue interinstitutionnel présidé par Mme Nicole Fontaine et M. Renzo Imbeni, vice-présidents du Parlement européen. Celebrado en el edificio LEO 7C50 el 25 de septiembre de 1997; Seminario sobre *La procédure de codécision post-Amsterdam la dynamique interinstitutionnelle*, Compte-rendu du séminaire du 18 octobre 1999 organisé par le Secrétariat général de la Commission au Centre Borchette; y dentro de la CIG 2000 el *Seminario institucional sobre la codecisión*, 6 y 7 de noviembre de 2000.

la CIG 2000 la reducción del ámbito de la codecisión, en concreto de las bases jurídicas incluidas en Maastricht y Amsterdam consideradas de carácter no legislativo. Esta nueva lógica elimina una hipotética bipolaridad de bases jurídicas entre aquellas afectas a codecisión y las mantenidas en exclusiva por el Consejo. Dicha lógica, no puede olvidarse, se perfilaba como estandarte de la racionalización de los procedimientos legislativos.

En Niza, nuevas bases se incorporaron a la consulta y al dictamen conforme, demostrando que la racionalización del procedimiento legislativo no pasa por la reducción de procedimientos (44). Tampoco por la vinculación de la VMC en sede del Consejo y la codecisión, pues de los 26 artículos que incorporan la mayoría cualificada, sólo 6 artículos incorporan la codecisión. Por ello no se entiende que, salvo el nuevo 181 bis, la participación del PE en los nuevos ámbitos distintos de la codecisión (consulta y dictamen conforme) se posponga hasta el 2007 para activarse junto a la VMC. Tal hecho no deja de ser una arbitrariedad simuladora de cierta relación entre la VMC y la participación del PE.

La supuesta racionalización de los procedimientos sucumbió en Niza frente a la determinación política imperante en la CIG: contraria a la ampliación sensible de la codecisión de forma genérica, e igualmente opuesta a cualquier tipo de ampliación de la codecisión en ámbitos no legislativos. Independientemente del fracaso del debate sobre la inclusión del acto legislativo en el Derecho Originario, Niza parece haber vetado (¿para siempre?) el incremento de la codecisión en ámbitos no legislativos, así lo demuestra el hecho de que se haya optado por la consulta y el dictamen conforme en bases de poca trascendencia en comparación con las ya sometidas al procedimiento (45).

Todavía encontramos otra afectación de la controversia sobre la definición del acto legislativo en la codecisión. Si decíamos que Niza parecía haber vetado el incremento de la codecisión en ámbitos no legislativos, también constató que su aumento en ámbitos legislativos se entiende de forma reduccionista debido esencialmente al fallo de la bipolaridad perfilada en la codecisión. Expliquemos el razonamiento.

Durante las Presidencias portuguesa y francesa de la CIG 2000, los debates mantenidos por las delegaciones aportaron dos posibles enfoques a la hora de

(44) En concreto: art. 181, Cooperación financiera, económica y técnica con terceros países; art. 66, Cooperación administrativas en áreas del Título IV; art. 279.1, Reglamentos financieros de adopción y ejecución del presupuesto y normativa sobre la responsabilidad de los interventores; art.161, Funciones, objetivos prioritarios y organización de los fondos estructurales, (cohesión).

(45) *Ibidem*.

plantear el camino a seguir por la Conferencia al estudiar la posible ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión (46).

Un primer enfoque consideraría generalizar el procedimiento de codecisión a la totalidad de los ámbitos que parcial o totalmente incluyen aspectos legislativos y están sometidos a la mayoría cualificada en sede del Consejo, dejando aparte un número muy limitado de posibles excepciones debido a la naturaleza especial o a la sensibilidad política de las materias incluidas. Este enfoque, desde un principio exigía una definición del acto legislativo diferenciador y por ello prometía incluir a los ámbitos de cohabitación codecisión-unanimidad.

El segundo enfoque, basado en el fracaso de la definición del acto legislativo, proponía el estudio caso por caso de los artículos respecto de los cuales la CIG estudiaría el paso a la VMC en sede del Consejo. El fracaso en la definición del acto legislativo llevó a la aplicación del segundo enfoque, el cual además se aplicó de una forma cicatera. En primer lugar, ninguna de las bases jurídicas sometidas a cohabitación codecisión-unanimidad de acuerdo con Maastricht (artículos: 18, 42, 47 y 151 TCE) pasó a VMC, a pesar de representar el campo potencial más importante del procedimiento en la actualidad.

En segundo lugar, Niza no institucionalizó el vínculo codecisión-VMC: todas las bases jurídicas novedosas incluidas en el procedimiento se rigen por VMC en sede del Consejo (47); pero el incremento de la VMC en el Consejo

(46) *Vid. Nota de reflexión de la Presidencia portuguesa sobre Otras modificaciones que deberán efectuarse en los Tratados respecto de las instituciones europeas*, Bruselas, 24 de febrero de 2000, CONFER 4713/00, pág. 13; *Nota de reflexión de la Presidencia portuguesa sobre Otras modificaciones que deberán efectuarse en los Tratados respecto de las instituciones europeas*, Bruselas, 10 de mayo de 2000, CONFER 4740/00; *Nota de reflexión de la Presidencia francesa sobre La CIG 2000-Parlamento Europeo*, Bruselas, 20 de septiembre de 2000, CONFER 4771/00, pág. 3.

(47) A) Fundamentos jurídicos sometidos al procedimiento de codecisión con la entrada en vigor de Niza: art. 13, Medidas comunitarias de estímulo (excluida armonización) en la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones; art. 18, Medidas destinadas a facilitar la libertad de movimientos de los ciudadanos de la Unión Europea; art. 65, Cooperación judicial en procedimientos civiles (a excepción de los aspectos relacionados con el derecho de familia); art. 157, Medidas específicas de apoyo a la industria y a las PYMES; art. 159, Acciones específicas al margen de los fondos estructurales; art. 191, Establecimiento del estatuto y régimen de financiación de los partidos políticos a escala europea. B) Fundamentos jurídicos sometidos al procedimiento de codecisión con posterioridad a la entrada en vigor de Niza: art. 62.2.a), Control de fronteras exteriores; art. 62.3, Libre circulación de nacionales de terceros Estados en posesión de un visado; art. 63.1, Política de asilo; art. 63.2.a), Normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país o que necesitan protección internacional; art. 63.3.b), Inmigración y residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales.

no determina la extensión de las dichas bases a la codecisión. Tal realidad, más allá de ir contra la legítima ampliación de la codecisión tras el buen funcionamiento del procedimiento hasta la fecha, estructuraliza de cara al futuro un panorama de pluralidad de procedimientos legislativos, ignorando el objetivo de la racionalización de la toma de decisiones comunitaria.

En tercer lugar, el estudio caso por caso de las bases jurídicas se realizó desde una perspectiva de mínimos y manteniendo en su elección el criterio de idoneidad política altamente aleatorio surgido en Maastricht. Solamente 6 artículos se incorporan a la codecisión de forma directa (artículos 13, 18, 65, 157, 159 y 191 TCE) (48). En general no abarcan bases jurídicas trascendentes para la vida comunitaria, y dentro de las bases de más significación, el alcance de la codecisión se circunscribe restrictivamente: así, se excluye la afectación a los fondos estructurales en el contexto de las acciones específicas del artículo 159 TCE; se excluye la armonización en las medidas comunitarias de estímulo en la lucha contra la discriminación del artículo 13 TCE; y se excluyen los aspectos relacionados con el derecho de familia dentro de la cooperación judicial en procedimientos civiles del artículo 65 TCE.

4. *El Parlamento Europeo*

4.1. *El reparto de escaños*

La derrota más significativa del PE, como hemos apuntado en el punto anterior, ha sido la relacionada con el procedimiento de codecisión. Por las medidas efectivamente tomadas en relación con el mantenimiento de una pluralidad de procedimientos legislativos y por la desvinculación entre la VMC y el procedimiento de codecisión. A ello añadir la marginación que la institución ha sufrido en ciertos aspectos en las modificaciones que le han afectado, así como en la definición de la agenda del 2004, la cual, como veremos, no sólo no lo incluye sino que vislumbra el encaje constitucional de los Parlamentos nacionales. Dicha posibilidad quierase o no juega contra los intereses básicos del PE.

El desdén del trato al PE se ha reflejado en la forma y el resultado de la nueva composición del PE: tanto en lo relativo al número máximo de escaños a repartir en la eurocámara como en la distribución de los escaños entre los EEMM y Estados en vías de adhesión.

(48) Recordar que la activación para la codecisión del artículo 6 TCE depende de evoluciones posteriores a la entrada en vigor del *Tratado de Niza*.

Cuando el Tratado de Amsterdam modificó el antiguo artículo 137 TCE (actual 189) disciplinando que «el número de miembros del Parlamento Europeo no excederá de setecientos», no se realizó un acto impulsivo. Se tuvo muy en cuenta el marco de la futura ampliación, considerándose que dicha cifra permitía no alterar sustancialmente la representación presente en la UE a 15, toda vez que los países candidatos a la próxima ampliación son de un tamaño tal que permite otorgarles representación simplemente recurriendo a los escaños fijados, sin tener que aumentar el umbral (49).

Durante la CIG 2000 se respetó la lógica de Amsterdam. Como recordó la Comisión, el umbral máximo de escaños no era solamente una cuestión de representatividad sino también de eficacia institucional; la cifra fijada en Amsterdam era precisamente la más adecuada para satisfacer ambas demandas (50). En general la institución, como el resto de instituciones, también corría el peligro de hacerse más ineficaz de mantener un crecimiento lineal a medida que se produjesen las ampliaciones. El PE no era una pieza clave en la agenda de la CIG 2000: el Consejo Europeo de Colonia no incluyó al PE entre los temas de la agenda (51); y tampoco el Consejo Europeo de FERIA pese a ampliar la agenda (52). Asumido el umbral de los 700 se trataba simplemente de redistribuir los escaños. El PE en su Resolución sobre la CIG propuso que el número de representantes en el PE que deberían elegirse en cada uno de los EEMM se calculase sobre la base de la población de la UE a 27, con el límite máximo de los 700 escaños: «se determinará en función de la población, según una clave de reparto proporcional corregida por la atribución de un número mínimo de cuatro escaños por Estado» (53).

La solución final, pese a todo lo dicho, elevó el umbral a los 732 escaños, no por considerarse errónea la precitada lógica sino por convertirse el reparto de escaños en una vía de compensación al reparto de votos en el Consejo, lo cual no parece haber resultado la mejor solución. Así, si atendemos a la tabla número 1, Alemania es el único de los grandes que conserva los escaños que actualmente le otorga el artículo 190 TCE; bajando los otros tres de 87 a 72 es-

(49) M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: «La reforma del Parlamento Europeo. Ciudadanía. Clave de representación y elección europea», en R. VICIANO PASTOR (coord.): *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 88-89.

(50) *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, op. cit., pág. 7.

(51) Ver las *Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Colonia* de 3 y 4 de junio de 1999.

(52) En el punto I.A de las *Conclusiones de la Presidencia sobre el Consejo Europeo de FERIA* de 19 y 20 de junio de 2000, donde se incluye la ampliación de la agenda.

(53) Punto 5.2 de la *Resolución del Parlamento Europeo que contiene sus propuestas sobre la CIG 2000*, de 13 de abril de 2000 (14094/1999- C 5- 0341/1999- 1999/0825 (CNS)).

caños. Por otro lado, Grecia, Portugal y Bélgica reciben dos escaños más que la República Checa y Hungría pese a que dichos países tienen prácticamente la misma población, incluso superior en el caso de la República Checa. No cabe pues hablar de que el nuevo reparto se rija por el principio de la proporcionalidad, pero tampoco por un «derecho de antigüedad» de los EEMM sobre los Estados en vías de adhesión: de hecho España y Polonia mantienen en sede parlamentaria la paridad del Consejo aunque la diferencia de población a favor de España es mucho mayor de la producida entre los cinco países medianos anteriormente citados.

El criterio de la discrecionalidad política al servicio de la compensación de los agravios del reparto de votos en el Consejo ha llevado a la marginación de los dos criterios a seguir en el nuevo reparto: representatividad y eficacia institucional vinculada al umbral máximo de escaños. Además, el peculiar criterio seguido ha generado nuevos agravios con respecto a los Estados en vías de adhesión, hecho que ya ha motivado sus justificadas protestas y que nublan el horizonte del acuerdo de Niza sobre el particular. Miembros de la Comisión sostienen que el acuerdo habrá de ser modificado sin lugar a dudas, a través de los tratados de adhesión, para satisfacer las demandas de tratamiento igualitario de los Estados en vías de adhesión (54).

El desconocimiento sobre el calendario final de la ampliación, como ocurriera en relación con el Consejo y la Comisión, demandó que el «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea» abordara el período transitorio. A partir del inicio de la próxima legislatura, los actuales EEMM tendrán el nuevo número de escaños en el PE (en total 535 escaños, *vid.* tabla 1) (55). Los Estados en vías de adhesión que hayan firmado su tratado de adhesión antes del 1 de enero de 2004, tendrán derecho a los eurodiputados que fijen dichos tratados. Es decir, en principio se presupone que tendrán un número de escaños bajo los límites de la «Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea» (56). Pese a ello, el propio Protocolo presume que tales límites pueden superarse, es más, disciplina, aunque no se hayan incorporado todos los Estados en este período, que la cifra final (por ejemplo en la UE a 20) sea lo más aproximada posible a 732 (cifra total de la UE a 27); y de no serlo, el Consejo

(54) X. A. YATAGANAS: *The Treaty of Nice. The Sharing of power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*, op. cit., pág. 43, cita 53.

(55) Artículo 2.1 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea* anejo al *Tratado de Niza*.

(56) La *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* afirma que la posición de los EEMM en las negociaciones de los tratados de adhesión «se ajustará» a las cifras de escaños reflejadas en la tabla 1.

adoptará una decisión por la que corregirá proporcionalmente los escaños de todos los EEMM (los 15 y el resto) para aproximarse a dicha cifra lo máximo posible (57). La consecuencia de tan ciego afán por alcanzar el techo de escaños sin alcanzar el de EEMM, será la superación del límite en el momento en el que un Estado haya firmado su tratado de adhesión, después del 1 de enero de 2004 y de la corrección realizada por el Consejo. El Protocolo asume tal posibilidad y permite que se supere el umbral transitoriamente mientras dure la decisión del Consejo (58).

El nebuloso período transitorio sólo puede ocultar la asunción de que el reparto de escaños realizados en la Declaración no será sostenible durante la ampliación y probablemente exceda el umbral fijado. En el mejor de los casos tendrá que haber una reducción generalizada cuando finalice el proceso de ampliación, ajustándose a lo estipulado en la Declaración. Y si es así, lo único que se habrá logrado es crear confusión y premiar con un puñado de eurodiputados a los EEMM durante un período de tiempo. Si esta lógica no convence sopélese la siguiente: el mecanismo es una forma de elevar el umbral por la puerta de atrás en un futuro, facilitando asumir las demandas de los Estados en vías de adhesión, cuando el posicionamiento del PE sobre el mismo y las ratificaciones sean historia (59).

4.2. *El papel institucional del Parlamento Europeo*

Niza no pasará a la historia como el Tratado de la consagración institucional del PE. Únicamente dos aspectos pueden ser destacados en la línea tendente al reforzamiento de su posición institucional. Por un lado, la nueva redacción del artículo 191 TCE crea una base jurídica para el establecimiento del «estatuto de los partidos políticos a escala europea, y en particular las normas relativas a su financiación». Dicha base, viniendo disciplinada por la codeci-

(57) Proceso regulado en los puntos dos y tres del artículo 2 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea* anejo al *Tratado de Niza*.

(58) *Ibíd.*, artículo 2.4.

(59) Recordar que varios EEMM vincularon su ratificación al parecer del PE, y que éste, en su primera valoración del Tratado ha sido bastante crítico con él, ver la *Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados del Consejo Europeo celebrado en Niza del 7 al 11 de diciembre de 2000*, B5-0938, 0939 y 0942/2000. Sobre las repercusiones en la ratificación de la posición del PE, ver J. TUSCOZ: «Un large débat-L'avenir de l'Europe après la conférence intergouvernementale de Nice (CIG-2000)», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, núm. 447, 2001, pág. 232.

sión, otorga al PE el arma para evitar un desarrollo interesado del estatuto por parte del Consejo (60).

Por otro lado se suplen dos carencias importantes de la legitimación activa de la institución: se la equipara en el recurso de anulación a la Comisión y al Consejo eliminando la carga de justificar su interés en la salvaguardia de sus prerrogativas (nuevo artículo 230 TCE); y se le otorga legitimación activa para poder interponer un dictamen consultivo ante el Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el Tratado (nuevo artículo 300 TCE).

Con respecto a la Comisión, como vimos, Niza ha realizado una reforma importante pero eludiendo abordar los temas trascendentes para el PE en su relación con el ejecutivo comunitario. Por ejemplo, la posible elección de su Presidente por la eurocámara, como alternativa digna a una elección europea directa; o posibilitar que la Comisión pueda someterse a mociones de confianza.

También se han descartado cuestiones cruciales para la autonomía parlamentaria como la fijación autónoma, sin intromisiones de Consejo y Comisión, de su sede y de su estatuto. Con respecto a la Carta de los Derechos Fundamentales el PE se apresuró a lamentar «el hecho de que no se haya incorporado y ni siquiera se haya incluido una referencia en el nuevo Tratado» (61). Y por último, se sigue sin incluir al PE en el proceso constituyente comunitario.

El tratamiento en general dado en Niza al PE es menor e incluso irrespetuoso. No ha sido objeto céntrico de la CIG ni del Tratado y buena parte de su tratamiento a servido como contraprestación al reparto del poder en el Consejo. Precisamente dicha realidad desnortó las pocas reformas centradas en la institución, haciendo a algún comentarista decir que han sido incluso contradictorias (62). En fin, como sentencia la institución en su Resolución sobre Niza, el Tratado «no contempla ni de lejos los aspectos que el Parlamento consideraba necesarios para reforzar la capacidad de la Unión de cara a la ampliación y su legitimidad democrática» (63).

(60) Conviene recordar la interpretación restrictiva, contraria al deseo del PE, dada al precepto en la *Declaración relativa al artículo 191 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*.

(61) Punto 3 de la *Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados del Consejo Europeo celebrado en Niza del 7 al 11 de diciembre de 2000*, op. cit.

(62) E. BEST: «The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do», op. cit., pág. 6.

(63) Punto 4 de la *Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados del Consejo Europeo celebrado en Niza del 7 al 11 de diciembre de 2000*, op. cit.

5. La cooperación reforzada

El Consejo Europeo de FERIA incluyó la cooperación reforzada en la agenda de Niza (64), a pesar de que inicialmente el Consejo Europeo de Colonia no la incluyese (65). Su marginación inicial respondía a la voluntad de los mismos EEMM que en Amsterdam sometieron el procedimiento a tantos requisitos de activación que hicieron su aplicabilidad imposible. Debido a la mencionada oposición, su inclusión en la agenda fue bastante restrictiva: únicamente se abordaron los requisitos relacionados con la activación, dejando intactos los límites de contenido. Así, desde la Presidencia portuguesa, se prometía una reforma destinada esencialmente a eliminar las trabas existentes con relación a su activación, mantenimiento del contenido limitativo de los ámbitos potencialmente objeto del mecanismo. Junto con dicha reforma, y con mayor seguridad sobre el resultado final de Niza, el silencio absoluto sobre la dimensión institucional de la cooperación indicaba la marcha hacia el *statu quo* en cuanto al problema de las implicaciones institucionales de la ruptura del principio de unidad institucional (66). Vayamos por partes.

Las propuestas de los EEMM partidarios de una cooperación reforzada centradas en eliminar los múltiples frenos a su activación se convirtieron en referente de la discusión final (67). El primero de los frenos, por supuesto, el de la posibilidad de veto vinculado al *frein d'urgence*. El Tratado de Amsterdam permitía a un Estado bloquear la cooperación escudándose en importantes razones de política nacional. En la CIG 2000, los Estados partidarios de la eliminación del veto argumentaron lo que siempre se supo: que la fórmula «es vaga y no pone límites a la discreción política de ningún Estado miembro para impedir que otros avancen hacia la integración» (68).

(64) En el punto I.A de las *Conclusiones de la Presidencia sobre el Consejo Europeo de FERIA* se solventó la duda sobre la inclusión de la cooperación reforzada en la agenda de Niza con la siguiente fórmula: «El Consejo Europeo considera, en particular, que las disposiciones relativas a una cooperación reforzada introducidas en el Tratado de Amsterdam deberán formar parte de los trabajos futuros de la Conferencia.»

(65) Ver las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia* de 3 y 4 de Junio de 1999.

(66) No pudiendo entrar aquí en las dimensiones de la fractura de la unidad institucional nos remitimos a nuestro estudio «La Cooperación Reforzada tras Niza», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, 2001.

(67) El más claro ejemplo de dicho posicionamiento es la *German and Italian proposal on provisions to include in the Treaty of Nice regarding enhanced cooperation*, Documento reproducido en *Europe/Documents*, núm. 2215.

(68) *Ibid.*, punto III, párr. 2.

De haberse acordado en Niza la eliminación del *frein d'urgence*, el resultado final hubiese sido simple: la decisión sobre la activación del mecanismo se adoptaría por mayoría cualificada en sede del Consejo y el Consejo Europeo saldría del procedimiento (69). Parte de este salto cualitativo con respecto a Amsterdam fue dado por hecho durante la CIG por el Presidente de turno del Consejo Europeo, Jacques Chirac: «está naturalmente fuera de duda que un sólo país pueda oponerse a una cooperación reforzada» (70).

Finalmente Niza dejó el freno de emergencia en una mera «dilación de emergencia». La autorización para llevar a cabo una cooperación reforzada, en el primer pilar, la concederá el Consejo por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión (71). Sin necesidad de justificarse en fundamentos de derecho o argumentaciones políticas (72), cualquier EEMM podrá solicitar (y se concederá de forma automática) que el asunto se remita al Consejo Europeo. En su sede, los Jefes de Estado y de Gobierno simplemente tratarán dicho asunto, tras lo cual, el mismo volverá al Consejo quien decidirá igualmente por mayoría cualificada. Estamos en último caso ante un poder de dilación, habilitador si se quiere de posibles consensos políticos. Por lo demás, el veto en el mecanismo de activación de la cooperación reforzada pasó a la historia.

España exigió y obtuvo un refuerzo del papel del PE en la activación, entendiéndose que ello «garantiza que las cooperaciones reforzadas solamente se utilicen para progresar en la integración» (73). La decisión se tomará como en Amsterdam (artículo 11 TCE) previa consulta al PE, pero, y ahí la diferencia, cuando la cooperación se refiera a un ámbito regido por codecisión, la activación requerirá el dictamen conforme. Pese al fin perseguido por nuestra delegación, no resulta descabellado afirmar que la interpretación española del con-

(69) De haberse producido tal reforma hubiese quedado por resolver la cuestión de la determinación de la institución encargada de sustituir al Consejo Europeo a la hora de decidir el aplazamiento de la decisión principal. Ver *Nota de la Presidencia dirigida al Cónclave Ministerial de la CIG* de 5 de octubre del 2000, CONFER 4780/00, pág. 3.

(70) Dichas palabras fueron pronunciadas en la rueda de prensa posterior al *Consejo informal de Biarritz* de 13 y 14 octubre de 2000. Partiendo de la base de que los Consejos informales no tienen conclusiones remitimos a lector a la *Présidence française de l'Union européenne - Rédaction du www site*. Contrastando con las palabras del Presidente de la UE, sin duda la posición mantenida por España. Ver sobre el particular: *Nota de la Presidencia sobre las cooperaciones reforzadas de 118 de julio del 2000*, CONFER 4761/00, punto 2.4), pág. 3; y en general, la aportación de España a la CIG sobre esta materia, CONFER 4760/00.

(71) Nueva redacción dada al artículo 11.2 TCE por el artículo 2.1 del *Tratado de Niza*.

(72) Amsterdam hablaba de «motivos importantes y explícitos de política nacional», *vid.* artículo 11 TCE.

(73) J. ELORZA: «La UE después de Niza», *op. cit.*, pág. 98.

cepto de «progreso» vinculado a la integración, así como de la razón de ser de la flexibilidad, no sea la de la institución parlamentaria. Tiempo al tiempo.

La segunda reforma planteaba la necesidad de reducir el número de Estados participantes en la cooperación una vez activada. Alemania e Italia arguyeron la imposibilidad, sobre todo futura con una Europa a 27, de hacer operativo el mecanismo implicando a la mayoría de EEMM tal y como disciplina Amsterdam [art. 43 párr. 1.d) TUE]. Su propuesta fue mantener el *quorum* de Amsterdam en términos reales, es decir ocho Estados, o un tercio de los miembros en cada momento (74). El PE, en su Resolución sobre la cooperación reforzada (75), propuso rebajar tal umbral a un tercio, si bien es cierto que con la discrepancia de su ponente José María Gil-Robles. Éste argumentó que «reducir el número exigido por debajo de la mayoría significaría favorecer el establecimiento de cooperaciones reforzadas de composición variable (la Europa a la Carta) y disminuir el poder de arrastre del grupo cooperador» (76).

Niza finalmente modificó la cláusula general, tal y como se concibió en Amsterdam, requiriendo la participación de un mínimo de ocho Estados miembros para que una cooperación reforzada pueda ser activada (77). La letra *d*) del artículo 43 TCE hablaba de «mayoría de Estados», con lo cual, la fórmula era insensible a las alteraciones en la composición del Consejo. La reforma de Niza no supone ningún cambio cuantitativo en la Europa a 15, pues ocho Estados son justamente mayoría. A partir de la primera ampliación, sin embargo, las cooperaciones podrán ser activadas por una minoría de Estados, incluso llegando a los límites solicitados por el PE. En la práctica, los EEMM se han asegurado la capacidad de activar cualquier cooperación sin contar con los nuevos Estados, pero haciéndolo han facilitado la posibilidad, hoy por hoy teórica, de que 8 Estados en vías de adhesión promuevan un avance en ámbitos de su interés. En cualquier caso, el mecanismo mejorará sus posibilidades relativas de aplicación tras la primera ampliación con respecto al marco diseñado en Amsterdam.

La tercera dimensión de la reforma postulaba eliminar las limitaciones de

(74) Tal medida fue propuesta por la Comisión y recogida por la Presidencia de turno durante la CIG. Ver Nota de la Presidencia sobre las cooperaciones reforzadas de 30 de agosto del 2000, CONFER 4766/00, pág. 3.

(75) Ver la *Resolución del Parlamento Europeo que contiene sus propuestas sobre la CIG* 2000, op. cit.; y el punto 7 de la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la cooperación reforzada*, (2000/2162 (INI)), edición provisional, 25 de octubre de 2000.

(76) Punto 16 del *Informe sobre la cooperación reforzada*, 12 de octubre de 2000. Comisión de Asuntos Constitucionales, ponente: José María Gil-Robles Gil-Delgado, PE 286.950.

(77) Nueva redacción dada a la letra g) del artículo 43 TUE por el artículo 1.11 del *Tratado de Niza*.

orden «cualitativo-político» vinculadas a la cláusula general del artículo 43 TUE. En concreto, se propuso eliminar [borrando el parra. 1.c), art. 43 TUE] el carácter de último recurso de la cooperación reforzada, permitiendo la activación de la cooperación sin necesidad de apurar los procedimientos tradicionales (78). La base argumental de dicha reforma se centró en el riesgo de conflictos jurídicos sobre una cuestión objeto de un subjetivismo altamente político (79).

Niza no suprimió tal requisito, simplemente lo suavizó. En Amsterdam el problema principal venía ligado a la necesidad de constatar fehacientemente cuando, como determinaba el precepto del Tratado de Amsterdam, no se habían «podido alcanzar los objetivos de dichos Tratados por medio de los procedimientos pertinentes establecidos en los mismos» (80). Es decir, podía incluso interpretarse que los Estados activadores tenían que intentar una acción tradicional y fracasar para poder activar la cooperación reforzada.

La letra del precepto tras Niza no excluye la activación salvo como último recurso. A partir de Niza una cooperación se podrá activar «en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos que se les hayan asignado no pueden alcanzarse en un plazo razonable limitándose a las disposiciones pertinentes de los Tratados» (81). El precepto elimina la carga de la ejecución fallida por los medios tradicionales, pero mantiene la neblina de la discrecionalidad política, pues al final será el Consejo de excluidos quién decidirá, por ejemplo, cual es el «plazo razonable» en cada ocasión. No se elimina, en cualquier caso, la necesidad de recurrir al Tribunal de Luxemburgo para que entienda de cuestiones cuya interpretación requiere el prisma político.

Por similares motivos se sugirió igualmente eliminar la traba que suponía ligar la activación de una cooperación a la satisfacción del «interés» de los Estados que no vayan a participar en ella en primera instancia. Niza eliminó tal requisito, con lo que las cooperaciones únicamente deberán respetar «las competencias, derechos y obligaciones de los Estados miembros que no participen en ellas» (82).

(78) Contra dicha posibilidad, contraria con carácter general a los potenciales EEMM rezagados, se ha manifestado Bélgica. Ver la *Carta dirigida por el Representante en el Consejo del Gobierno Belga en el Consejo al Presidente del Grupo de Representantes en la CIG*, CONFER 4775, Anexo, punto 2.e), pág. 3. También se manifestó en contra el Reino Unido, ver *El País*, 14 de octubre de 2000.

(79) *German and Italian proposal on provisions to include in the Treaty of Nice regarding enhanced cooperation*, op. cit., punto III.

(80) Requisito demandado por la antigua letra c) del artículo 43 TUE.

(81) Nuevo artículo 43 A del TUE insertado por el artículo 1.12 del *Tratado de Niza*.

(82) Nueva redacción dada a la letra h) del artículo 43 TUE por el artículo 1.11 del *Tratado de Niza*.

Todas las reformas citadas, se intentaron presentar con el mejor de los envoltorios: rechazando la «Europa del pick-and-choose», temida por la inmensa mayoría de EEMM; así como la idea del «núcleo duro», objeto de las iras de los rezagados. Para evitar las connotaciones negativas del núcleo duro, no pudiéndose negar la realidad (cuantos menos países activen más núcleo) se «reformateó» la fórmula afirmando que la cooperación reforzada «es un instrumento que posibilita a un grupo de Estados Miembros la formación de una vanguardia, abierta y funcional» (83). Debido a la imperiosa necesidad de evitar las ligaduras pretéritas se pretende hoy, por políticos y doctrina favorable a la flexibilidad, rebautizar el mecanismo con el nombre de integración reforzada: la cooperación sirve a todo el proyecto y no solamente al Consejo reforzado. El envoltorio y los juicios de valor son interesantes pero no deben desvirtuarnos del paso trascendental, tras Niza, «el arma para burlar ciertos vetos está ahí» (84), y con ella la posibilidad real de diferenciación dentro del corazón de la UE, la CE.

Dicha repercusión hace palidecer la incorporación *ex novo* al Tratado de las cooperaciones reforzadas en el segundo pilar, único del trípode que se resistió a la flexibilidad en Amsterdam. El interés británico en no dañar el vínculo con la OTAN acabó imponiéndose (85), si bien es cierto que dicha visión estratégica-bélica hizo pinza con su antípoda pacifista (suecos y daneses), así como con el interés francés por mantener su *status* de libertad como potencia nuclear y militar. Con tales patrocinadores no es de extrañar que la política europea de seguridad y defensa se haya incorporado por la puerta chica. Según Niza «las cooperaciones reforzadas en virtud del presente título [título V] se referirán únicamente a la aplicación de una acción común o de una posición común. No podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa» (86). Es decir, una política exterior sin ejército, sin uso ni amenaza creíble de uso de la fuerza, justo lo que la UE necesitaba después de la guerra de los Balcanes.

(83) Ver el comentario inicial al texto germano-alemán sobre la cooperación reforzada, *Europe/Documents*, núm. 2215.

(84) «L'arme pour contourner certains "veto" est là.» Así de gráfico se mostró Ferdinando Ricardi, en su reflexión sobre Niza. *Vid. Bulletin Quotidien Europe* núm. 7868, 21 de diciembre de 2000.

(85) JOSÉ M. DE AREILZA CARVAJAL ha insinuado que su victoria aquí fue objeto de transacción con la su permisividad en el flexibilización de la activación de la cooperación reforzada en el primer pilar. «La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?», *op. cit.*, pág. 112.

(86) Nuevo artículo 27 B del TUE insertado por el artículo 1.6 del *Tratado de Niza*. Las cooperaciones reforzadas en virtud del Título V del TUE se desarrollan en cinco nuevos artículos, del 27 A al 27 E, ambos inclusive.

III. TRAS NIZA: LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 2004

El Tratado de Niza supuso un paso más dentro del proyecto de integración de la Unión Europea, no hay pues que valorarlo bajo el riguroso juicio del análisis de un modelo constitucional cerrado. Su realidad como paso dentro de la evolución etapista de la Unión vino dada principalmente por su agenda, limitada al acuerdo de los aspectos que se consideraron inaplazables por *mor* de poder dar paso a la ampliación del Este: reponderación de votos del Consejo, composición de la Comisión, extensión de la votación por mayoría cualificada y flexibilidad de la cooperación reforzada. Es decir, Niza, de forma primigenia, se dedicó a acordar el reparto del poder en la toma de decisiones de cara al futuro entre los actores, entre Estados grandes y pequeños de un lado; y entre Alemania y Francia de otro. No sabríamos decir hoy cuál de los repartos será más trascendente, la respuesta dependerá esencialmente de la capacidad de Alemania para ser el centro gravitatorio de los países del Este.

Junto con las razones derivadas de su agenda limitada, Niza se manifestó como fiel reflejo del modelo funcionalista-etapista por servir como plataforma de arranque de la próxima Conferencia Intergubernamental. El Tratado de Niza lleva anejo una Declaración relativa al futuro de la Unión en la cual la Conferencia «apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea» (87), el cual tomará cuerpo en una nueva reforma del Tratado de la Unión vía CIG 2004. Niza establece una agenda para dicha CIG y diseña el camino a seguir.

Durante el 2001, sin que el Tratado de Niza esté ratificado, las presidencias sueca (primer semestre) y belga (segundo semestre), en colaboración con la Comisión, incentivarán el debate con todas las partes interesadas. En dicho debate estarán incorporados, por primera vez, los candidatos en calidad de «asociados» (88). El primer año del camino hacia la CIG 2004 finalizará en el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, donde se realizará una declaración que, siguiendo las pautas del informe aprobado por el Consejo Europeo de Gotemburgo, contendrá las iniciativas necesarias para llevar a cabo este proceso.

En cuanto a la agenda, cuatro son los elementos incluidos *a priori* según la Declaración núm. 23 del Tratado. En primer lugar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados. Su inclusión fue una imposición de los *Länder* al

(87) Punto 3 de la Declaración núm. 23 aneja al *Tratado de Niza*.

(88) Ver el punto IV. «Declaration on the Future of the Union» del *Memorandum to the Member of the European Commission. Summary of the Treaty of Nice*, Bruselas, 18 de enero de 2001, SEC (2001)99.

Gobierno Federal alemán por *mor* de facilitar la ratificación del Tratado de Niza en el *Bundesrat*. La demanda de los *Länder* viene provocada por su desazón ante la recentralización en el Gobierno Federal alemán de las competencias descentralizadas una vez pasan a formar parte de los asuntos europeos. El regate a parte de los 43 artículos de la Ley Fundamental alemana sede del reparto competencial, no es privativo de la República Federal de Alemania, más al contrario, es un hecho incidente en todos los Estados descentralizados de la Unión e intensamente en el marco diseñado en el Título VIII de nuestra Constitución.

En segundo lugar, Niza deberá abordar la delicada cuestión de la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en el Derecho Originario. Como es sabido, la evolución del Derecho Comunitario y sus implicaciones en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros alcanzó de lleno a la problemática de los Derechos Fundamentales. Marginados del acervo comunitario, por la reticencia de ciertos Estados miembros y por la coartada del Consejo de Europa, fueron asumidos por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Tal realidad hizo chirriar aún más los ordenamientos constitucionales de los EEMM en su difícil relación con el Derecho europeo. La punta del iceberg del conflicto fue una vez más la mostrada por el Tribunal Constitucional Federal alemán, particularmente en su saga *solange* (89). El conflicto encontró salida en una «convención» que se encargó de negociar una Carta europea de Derechos Fundamentales. La convención estuvo compuesta por representantes de los Jefes de Estado y gobierno de los Estados miembros, de los Parlamentos nacionales, del PE y de la Comisión. Dicha convención elaboró la «Carta europea de Derechos Fundamentales» que sería adoptada a título declarativo por el Consejo Europeo de Niza pero que no fue incluida siquiera en la agenda de la CIG de Niza, no siendo en consecuencia incluida en el Derecho Originario (90).

En tercer lugar la CIG 2004 estudiará la posibilidad de acometer la desea-

(89) Ver sobre el particular A. WEBER: «El control del Tratado de Maastricht por la jurisdicción constitucional desde una perspectiva comparada», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, págs. 37 y sigs.; J. WIELAND: «Germany in the European Union -the Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht», *European Journal of International Law*, vol. 5, núm. 2, 1994, pág. 259-266; M. BACIGALUPO: «La constitucionalidad del TUE en Alemania - La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, Serie D, núm. 21, 1994, pág. 7-45; B. ALAÉZ CORRAL: «Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, págs. 243-278.

(90) Ver las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza*, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, <http://ue.eu.int/cs/Info/eurocouncil/index.htm>.

da y necesaria simplificación y reorganización de los Tratados. La Unión, como es sabido, carece de una Constitución en sentido formal. En su lugar tenemos una tela de araña surgida de la superposición de los sucesivos Tratados. París, Roma, Luxemburgo, Maastricht, Amsterdam y Niza, todos para un único Derecho Originario. Los tres Tratados Fundacionales, modificados por el Acta Única Europea en 1986, conforman desde del Tratado de Maastricht el pilar comunitario de la Unión Europea. La ciudad limburguesa también vio nacer dos pilares intergubernamentales (PESC y AJED).

Al enredo histórico de la acumulación de Tratados, el Tratado de la Unión Europea aportó la complicación de los pilares: con una enumeración basada en sopa de letras y números. Amsterdam por un lado aportó más de lo mismo, ofreciendo a cambio una reenumeración más racional, la cual por desgracia no tiene ningún valor vinculante. Tras Niza sigue siendo necesario tener todos los Tratados encima de la mesa para saber donde andamos, de muestra valga la mera referencia a su denominación: «Tratado de Niza por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos». La necesidad de clarificar el laberinto jurídico es tan manifiesta que sólo el temor de los Jefes de Europa a pasar por una ratificación conjunta de todo el Derecho Originario permite explicar el estado de cosas (91).

La CIG de 2004 tendrá que abordar la cuestión. Pero no nos olvidemos, la simplificación, clarificación y ordenación de los Tratados tiene muchas variantes coaligadas a las indicadas, entre ellas la delicada cuestión de la jerarquía normativa o la novedosa cuestión de la inclusión de la noción de acto legislativo en el Derecho Originario, cuestión que como se observó durante la CIG de Niza pone en peligro el ámbito de participación del PE en la codecisión con las irremediables repercusiones que ello conllevaría en el equilibrio institucional.

Por último la agenda parte con la carga de abordar la participación de los Parlamentos nacionales en la toma de decisiones de la Unión. La participación de los legislativos nacionales en el ámbito europeo ha sido tradicionalmente un proyecto abanderado especialmente por el gaullismo francés y por los *tories* británicos. Su razón de ser responde a una doble lógica dependiendo de la realidad en la que se ubique. En el contexto del déficit democrático responde a la creencia de que su participación más intensa es la única forma de legitimar la

(91) Los pilares de dicha afirmación se encuentran presentes de forma sintética en la *Nota de reflexión de la Presidencia portuguesa a la atención del Grupo de Representantes de los gobiernos de los Estados miembros sobre El concepto de acto legislativo adoptado en codecisión en el marco de la jerarquía de los actos jurídicos comunitarios y en el contexto de la próxima ampliación de la Unión*, Bruselas, 30 de mayo de 2000, SN 3068/00.

toma de decisiones comunitaria, o la mejor, en caso de postularse el incremento de la participación del PE por *mor* de paliar el predicho mal. Paralelamente, en el contexto de la hipotética constitucionalización definitiva del poder de la Unión, los Parlamentos nacionales son la piedra angular de lo que podríamos llamar la tercera dimensión del intergubernamentalismo (tras Consejo y Consejo Europeo), y sin duda simboliza la única oposición de entidad a una reforma constitucional de orientación supranacional.

La agenda de la CIG 2004 nos demuestra que la próxima modificación del Derecho Originario será otra cosa. Con Niza, los Jefes de Estado y Gobierno consideran cerrada, al menos formalmente, la reforma de la casa europea tal y como se conocía: esencialmente en el ámbito institucional; pero también en el procedimiento de toma de decisiones y en el modelo de integración (92). La CIG de 2004, por su contenido, se configura como el primer estadio de la nueva etapa. Una nueva etapa donde se demanda un debate constitucional por las fuertes implicaciones de los temas por abordar (93).

Las implicaciones constitucionales tendrán que ser valoradas desde la lógica constitucional la Unión, así como desde la lógica constitucional de los EEMM. La primera, pese a lo que pueda pensarse, no apunta tras Niza hacia la Europa federal. Bien es cierto que salvo en lo relativo a los Parlamentos nacionales, todos los temas incluidos en la agenda 2000 tienen una dimensión supranacional. Sobre todo si se articulan por la senda de la formalización constitucional y la ratificación unitaria del Derecho Originario. Pero, aunque tal senda fuese la elegida, no podemos olvidarnos de otra dimensión paragonable en importancia: el ejercicio del poder. Niza paraliza la evolución del PE, en el plano del equilibrio institucional y en el de la toma de decisiones, dejando claro el protagonismo de los Consejos (Europeo y de Ministros). Además, se pretende excluir dicha cuestión en el 2004. Ahí la mejor prueba del rumbo tomado en Niza: menos Europa supranacional y menos conflicto constitucional en los EEMM.

El claro mantenimiento del protagonismo intergubernamental en el control de la toma de decisiones puede permitir, en el 2004, un cierre constitucional a nivel europeo que evite mayores conflictos constitucionales en los EEMM. El

(92) Para algunos incluso del propio modelo constituyente: modelo de «parqueo» y sucesión de Conferencias Ingergubernamentales. Vid. F. J. FONSECA MORILLO: «De Berlín a Niza: panorama y lecciones», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, núm. 7/8, 2001, pág. 5.

(93) Sobre la necesidad del debate constitucional: J. CLOSS: «Nice: une étape obligée», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, núm. 444, 2001, págs. 8 y sigs.; F. ALDECOA LUZURRAGA: «La apertura del proceso constituyente», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, núm. 7/8, 2001.

proyecto deberá encontrar apoyos en los espacios que le ofrece la agenda futura: en el planteamiento de la participación de los Parlamentos nacionales como contrapeso a las potencialidades gozadas por un PE convertido en fuente legitimadora esencial en la Unión; en el mantenimiento de la técnica de superposición de Tratados, evitando una formalización y ratificación constitucional; en la articulación del reparto de competencias entre la Unión y los Estados desde una perspectiva renacionalizadora, ya nacional o regional. Posible es posible, correcto quizá, ilusionante no.

JURISPRUDENCIA

