

**EL TRATADO DE NIZA: LOS COMPLEJOS
EQUILIBRIOS EN LA FUTURA UNIÓN AMPLIADA**

por ARACELI MANGAS MARTÍN

SUMARIO

1. LOS FRACASOS DE LA CIG DE 1996. DEBATE ENTRE AGENDA CORTA Y AGENDA LARGA
 2. LA REFORMA INSTITUCIONAL. EL CONSEJO
 - A. **El nuevo reparto de votos**
 - B. **Los umbrales de la mayoría cualificada**
 - C. **El problema de las minorías de bloqueo**
 3. AMPLIACIÓN DEL VOTO POR MAYORÍA CUALIFICADA: EL PASO DE UNANIMIDAD A MAYORÍA CUALIFICADA
 4. LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO DE LA COMISIÓN
 5. LAS REFORMAS EN EL MARCO DEL PARLAMENTO EUROPEO
 6. LAS REFORMAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES
 7. LAS REFORMAS DEL SISTEMA JURISDICCIONAL
 8. LA PROFUNDIZACIÓN TRAS LA AMPLIACIÓN: LA MEJORA DE LAS COOPERACIONES REFORZADAS
 - A. **El nuevo marco legal: las condiciones generales y los límites materiales**
 - B. **Pilar comunitario. Procedimiento para desencadenar cooperaciones reforzadas**
 - C. **Cooperaciones reforzadas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia**
 - D. **Cooperaciones en el ámbito de la PESC**
 9. EL RESPETO A LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: LA PREVENCIÓN DE LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA DEL CASO AUSTRIACO
 10. OTRAS REFORMAS
 11. LOS FRACASOS DE LA CIG 2000
 12. LAS EXPECTATIVAS DE FUTURO: ALEMANIA Y LA CELEBRACIÓN DE UNA NUEVA CIG EN EL 2004
- CONSIDERACIONES FINALES

1. LOS FRACASOS DE LA CIG DE 1996. DEBATE ENTRE AGENDA CORTA Y AGENDA LARGA

Desde 1992 había una general coincidencia en los medios políticos y académicos sobre la necesidad indiscutible de la reforma institucional previa a la ampliación de la UE a 27 Estados miembros¹. La Conferencia Intergubernamental (CIG) convocada en 1996 para llevar a cabo ese cometido fracasó, aunque tuviera éxitos no previstos en otros ámbitos (entre otros, aumento del poder de co-decisión del Parlamento europeo y los progresos en la cooperación judicial y policial). Hasta tal punto fracasó la CIG' 1996 que el Tratado de Amsterdam contenía la promesa de dos nuevas Conferencias: comprendían los negociadores que la complejidad de intereses y equilibrios probablemente necesitaría de dos rondas. El problema más inmediato y delicado, la denominada reponderación de votos en el Consejo, se abordaría en una nueva CIG antes de producirse la próxima ampliación de la UE, es decir antes de llegar a ser 16 Estados miembros; esa primera CIG tendría, pues, una *agenda corta* y monográfica². Una vez logrado el acuerdo sobre la piedra de bóveda de la arquitectura político-institucional, el resto de problemas del arco institucional se abordarían en otra CIG que habría de convocarse antes de llegar a 20 Estados miembros (*agenda larga*)³.

El debate entre agenda corta y agenda larga ocupó parte del año 1999, año en que entró en vigor el Tratado de Amsterdam (1.º de mayo). Los Estados más

¹ Para un análisis general y, en especial, de los trabajos preparatorios que su autor denomina de forma sugerente los «fleclos de Amsterdam y algo más», puede verse C. Gutiérrez Espada, «Una reforma «difícil pero productiva»: la revisión institucional en el Tratado de Niza», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-junio 2001, pp. 27 y ss.; P. Andrés Sáenz de Santamaría, «La reforma institucional en el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia*, núm. 211, Enero-Febrero 2001, p. 11 ss.

² Art. 1 del Protocolo núm. 7 sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea.

³ Art. 2 del Protocolo núm. 7 sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea. Este protocolo será derogado por el Tratado de Niza cuando éste entre en vigor.

favorables en aquel momento a la agenda corta de la reforma eran Alemania, Reino Unido, Francia, España, Dinamarca y Suecia. Países muy diversos en sus concepciones europeístas. En ese primer semestre de 1999, bajo presidencia alemana, se deben anotar diversas iniciativas encaminadas a la reforma, tales como las reflexiones internas de los servicios jurídico-administrativos del Consejo sobre las numerosas mejoras que podrían acordarse sin necesidad de modificar los tratados al afectar al funcionamiento interno del Consejo y en consecuencia se plasmaron en una reforma en profundidad del Reglamento interno del Consejo⁴. También el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas presentó sus reflexiones⁵. Este semestre anota otra iniciativa importante en sí misma relacionada con las reformas actuales: en el Consejo Europeo de Colonia se acordó el mandato para redactar una Carta de los Derechos Fundamentales.

El siguiente semestre de 1999, bajo presidencia finlandesa, se saldó en esta materia con dos importantes informes; por un lado, el Informe presentado por Dehaene, Weizsäcker y Simon⁶, en el que se puso de relieve la urgencia de la reforma y en el que se sugiere, frente al dilema de agenda corta o larga, la reforma global. Entienden que los acontecimientos se han precipitado y que las negociaciones con 12 candidatos que llevará a una considerable extensión geográfica, más la necesidad de conectar con los ciudadanos, exigen abordar el conjunto de problemas. Al defender la reforma global no ponen en tela de juicio el sistema institucional; reconocen que la construcción es original y útil, pero que la reforma no se puede limitar a la reponderación de votos ligada a la reducción de la Comisión.

Por otro lado, la Comisión elaboró un Informe en diciembre de 1999, previo al Consejo Europeo de Helsinki, en el que manifestó que carecía de sentido la disyuntiva de Amsterdam entre reforma breve y amplia y defendía la necesidad de estabilizar a largo plazo las Instituciones. Sugirió una CIG exclusivamente institucional pero sin necesidad de modificar los equilibrios⁷.

Así pues, se iba aceptando la idea de una reforma general para adaptar la UE a la ampliación. La Comisión confirmó su posición favorable a la adaptación del funcionamiento de todas las Instituciones y reafirmó la validez del papel y competencias de las mismas en el Dictamen preceptivo previo a la convocatoria de la CIG del año 2000⁸. En ese mismo semestre se multiplicaron los

⁴ Estas reflexiones se recogen en el Informe del Grupo de trabajo creado por el Secretario General del Consejo titulado *El funcionamiento del Consejo ante la perspectiva de una Unión Europea ampliada*, Bruselas 10 de marzo de 1999, SN 2139/99. Fruto de esta reflexión se adoptó un nuevo Reglamento interno de 5 de junio de 2000 (*DO L 149 de 23 de junio de 2000*).

⁵ *El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea. Documento de reflexión*, Mayo de 1999.

⁶ *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, Informe de 18 de octubre de 1999, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6, 1999, julio-diciembre, p. 595 y ss.

⁷ Comunicación al Consejo, al PE, al CES y al CDR, *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*, Bruselas, 2.12.1999, COM (1999) 592 final.

⁸ Dictamen preceptivo, *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*, COM (2000) 34, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-junio de 2000, pp. 305 y ss.

Informes que diversas Instituciones, como el TJCE (y el Tribunal de Primera Instancia), el Parlamento Europeo (aprobó varias resoluciones entre febrero y abril de 2000), el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social, elevaron a la CIG con sus propuestas formales. Todas las instituciones y órganos auxiliares coincidían en la necesidad de incluir adaptaciones que les afectaban para abordar con éxito la ampliación a 27 Estados miembros. Del conjunto de Informes presentados en el primer semestre de 2000, bajo presidencia portuguesa, se deducía una afirmación general de la validez de la construcción europea, frente a la posición alemana (al menos de su ministro de Asuntos Exteriores Fischer) de que el método de la integración estaba agotado y había que pactar la culminación de este proceso con una Constitución y este objetivo lo habría de lograr un «grupo de vanguardia» dirigido por la pareja franco-alemana.

Al triunfar la idea de una agenda larga o reforma global, los sucesivos Consejos Europeos de 1999 y del primer semestre de 2000 fueron incorporando nuevos puntos a la agenda de los negociadores que iniciaron formalmente sus trabajos el 28 de marzo de 2000 y los terminaron formalmente el 26 de febrero de 2001. En diciembre de 2000, tuvo lugar en Niza el Consejo Europeo más largo de la historia de la UE en el que se negociaron los puntos más sensibles y se dio el visto bueno al conjunto de las reformas. Se había logrado la meta en «una etapa obligada»⁹.

2. LA REFORMA INSTITUCIONAL. EL CONSEJO

El problema por excelencia a resolver en la CIG'2000 era el peso de cada Estado en las decisiones del Consejo¹⁰. Un nuevo sistema de votaciones que garantizara eficacia y democracia. La ponderación de votos vigente no corresponde a la importancia relativa de la población de cada Estado. Es una «proporcionalidad muy regresiva resultante de un acuerdo político»¹¹ en un contexto muy concreto: cuando se fundaron las Comunidades Europeas éstas se formaron con tres Estados grandes y tres pequeños, por lo que se atribuyó a aquellos una representación inferior a la que les correspondía a fin de garantizar a los tres pequeños que sus intereses no serían marginados, siendo precisa en toda decisión la presencia de al menos un Estado pequeño. Pero la ponderación corregida a favor de los Estados pequeños en los Tratados fundacionales expresaba una inspiración en unos equilibrios globales básicos: los Estados de mayor peso demográfico no arrumbarían la capacidad de influencia de los pequeños y, al mismo tiempo, siempre habría una mayoría de población respaldando toda decisión por

⁹ Así, J. Cloos, «Nice: une étape obligée», en *Revue du Marché común et de l'Union européenne*, n.º 44, janvier 2001, p. 5 ss.

¹⁰ Es una opinión generalizada; en otros, A. Olesti Rayo, «Las modificaciones institucionales en el Tratado de Niza», en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Marzo 2001, núm. 7/8, pp.18 y 26.

¹¹ CONFER 4745/00 (24 de Mayo de 2000).

mayoría cualificada (un 69.70% de ciudadanos entonces). Pero esa *filosofía* de fondo había sido olvidada al aplicar mecánicamente el cupo de voto ponderado sin tener en cuenta los cambios habidos: que ahora hay 10 Estados medios y pequeños y, por el contrario, solo 5 grandes.

Ante cada ampliación, desde 1972 hasta la de 1995, no se tuvieron en cuenta los equilibrios globales: en función de la población del nuevo Estado, se le emparejaba con los ya miembros y se le adjudicaban los mismos votos, sin tener en cuenta los equilibrios que había tras la primera adjudicación de votos en 1958; así, se han producido fuertes desequilibrios en la toma de decisiones adolecendo el Consejo de la legitimidad democrática necesaria ante el peso abrumador en votos de los Estados medios y pequeños que apenas acumulan un pequeño porcentaje de población poco representativo (especialmente evidente es su fuerza para formar o contribuir a formar minorías de bloqueo) frente a otros Estados con mucha población¹². El voto ponderado, aplicado mecánicamente, premiaría a los Estados pequeños y medios y, en especial, a los Estados divididos (caso de Chequia, Eslovaquia o Eslovenia). Ciertamente, nunca hay alianzas estables ni ententes de los Estados pequeños o medios contra los grandes. Pero había que restablecer los equilibrios globales que se pretendían con aquel reparto inicial de votos.

En efecto, la mayoría de población que refleja el voto ponderado ha ido descendiendo peligrosamente de una media del 69.70% entre 1958 a 1985, un 63% en 1986, hasta llegar a un 58% desde 1995 (columna «g» del cuadro 3). La Comisión europea ya había anticipado que, de seguir aplicando mecánicamente las viejas reglas de la Comunidad de Seis, cuando seamos 27 Estados miembros la población que estaría tras la mayoría cualificada pasaría a un 51.36%, por lo que se impondrían decisiones por Estados con 247 millones de habitantes contra la voluntad de más de 233 millones de personas.

A. El nuevo reparto de votos

Una primera observación se refiere a la vigencia del nuevo reparto: el Protocolo sobre la ampliación establece que la nueva ponderación no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2005 (art. 3.1), por lo que de producirse alguna adhe-

¹² Como puse de relieve hace tiempo, en la actualidad algo más de cien millones de habitantes de la UE (casi el 30% de la población) agrupados en tres Estados del Sur (Italia, Grecia y España) no pueden impedir una decisión que les perjudique gravemente al reunir sólo 23 votos, mientras que menos de cuarenta y cinco millones de habitantes de diversos países pequeños o medios —que apenas representan el 12% de la población— pueden bloquear una decisión (en «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam» en *RDCE* núm. 3, 1998, enero-junio, pp. 32-33). También de forma más pormenorizada en «Democracia y eficacia en la UE ampliada: el restablecimiento de los equilibrios globales en el sistema de votación del Consejo» *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia*, núm. 112, abril, 1996, p. 7-17.

También lo recordaba la Comisión en su Comunicación al Consejo, al PE, al CES y al CDR, *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*, Bruselas, 2.12.1999, COM (1999) 592 final, p. 9; en el Dictamen preceptivo, COM (2000) 34, p. 32.

sión antes de esa fecha se le aplicarán las reglas mecánicas habituales; el nuevo Estado será asimilado a los antiguos en función del grupo homogéneo de población al que pertenece.

Cuadro 1

Estados Miembros	Votos Ponderados HOY	Votos Ponderados 2005	Aumento del voto
Alemania	10	29	× 2,9
Reino Unido	10	29	× 2,9
Francia	10	29	× 2,9
Italia	10	29	× 2,9
España	8	27	× 3,3
Países Bajos	5	13	× 2,6
Grecia	5	12	× 2,4
Bélgica	5	12	× 2,4
Portugal	5	12	× 2,4
Suecia	4	10	× 2,5
Austria	4	10	× 2,5
Dinamarca	3	7	× 2,3
Finlandia	3	7	× 2,3
Irlanda	3	7	× 2,3
Luxemburgo	2	4	× 2
Total	87	237	
Mayoría cualif.	62 (71,26%)	169 (71,30%)	
Minoría bloqueo	26 (29,89%)	69 (29,11%)	

La escala de reponderación se ha organizado en torno a un ensanchamiento o *estiramiento* de la parrilla para poder operar los ajustes: al triplicar los votos totales, permite ampliar las posibilidades de diferenciación entre los Estados y crear la apariencia ante la opinión pública de los Estados medios y pequeños de que no han perdido peso en las votaciones:

- hoy* (2001) tenemos 87 votos en total, a repartir entre 15 Estados,
- en el Tratado de Niza se ha pasado a 237 votos para los 15;

Todos los Estados han multiplicado sus votos, incluidos los Estados miembros que no perderán Comisarios. En el espíritu y letra del Tratado de Amsterdam la reponderación se ligaba a la pérdida de un Comisario por lo que se debió haber compensado sólo a los cinco grandes, —por el vínculo entre la pérdida de un Comisario y el voto ponderado en el Protocolo 7 anexo a Amsterdam—. También es cierto que la compensación es *mayor a favor de los cinco grandes* que en el resto¹³, como se observa en el cuadro 1.

¹³ Pero en la UE de 27 Estados miembros se mantienen viejas asimetrías o nacen *nuevas asimetrías*: de los 345 votos del total para los 27 Estados miembros (cuadro 2),

Hubo muchos duelos bilaterales. Cabe destacar también que Francia conservó el símbolo de no romper la paridad de votos con Alemania. Pero no hay igualdad demográfica entre los otros tres grandes y Alemania, ya que este país tiene un 25% más de población que Francia, o Italia o Reino Unido. Bélgica vivió también dramáticamente las horas de Niza empeñada en mantener la ficción de paridad con Holanda de la que tantos años se ha beneficiado, a pesar de que Holanda sigue teniendo un 50% más de población que Bélgica; la simetría por fin se ha roto simbólicamente y Holanda tendrá un voto más que Bélgica y a la que se compensó, entre otros regalos, con 2 diputados en el PE¹⁴. Hasta unas horas antes de terminar el Consejo, Bélgica imponía, incluso, la ficción de asimilar a Rumania a su grupo, a pesar de que este país tiene un 125% más de población que Bélgica. Portugal no perdió de vista a España, con un 300% más de población que Portugal, y chantajeó a los jefes de gobierno para acortar distancias entre los dos países ibéricos.

La paridad de trato entre los homogéneos o pertenecientes al mismo *cluster* o grupo poblacional se rompe en estas comparaciones. Como tampoco resiste la comparación entre los Estados de la zona baja de la tabla. Llama la atención el trato privilegiado que obtiene Luxemburgo frente a futuros socios con más población. Letonia con dos millones y medio obtiene 4 votos en el Consejo, los mismos que Luxemburgo con 436 mil habitantes, pero Malta casi con la misma población (380 mil) que Luxemburgo tiene un voto menos. Se hizo un grupo homogéneo con Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo, cuando entre estos países la diferencia de población es de 1 a 5. La transparencia tampoco estuvo entre los *vencedores* en el Consejo Europeo de Niza.

-
- 170 votos serán para los 6 Estados grandes (que representan el 69.79% de la población), es decir, casi el 70% de la población solo tendrá el 49% del voto,
 - y 175 votos para 21 Estados medianos y pequeños (que aglutinan solo el 30.21% de la población), por lo que el 30% de la población tendrá el 51% del voto.

La democracia no ha estado entre los *vencedores* en el Tratado de Niza.

¹⁴ El precio exigido por el voto dado a Holanda ha sido la sede de las reuniones de los Consejos Europeos, además de acaparar casi todas las sedes de las instituciones importantes y que dejan más dinero y prestigio. Mientras seamos menos de 18 Estados miembros, una reunión por presidencia será en Bruselas, pero a partir de 18 tendrá el *negocio* en exclusiva (Declaración 22). Claro que habida cuenta el efecto «Seattle» (o Génova) puede ser una mala opción de la que se cuidará el Estado belga de resarcirse generosamente.

Lo lamentable es que no se discutiera la opción en alta voz y se incluyó silenciosamente en el texto final. Francia cedió a toda suerte de chantajes con tal de terminar con un texto pactado a cualquier precio, el precio del centralismo que muchos pueblos hemos desterrado del interior de nuestros Estados y ahora se cuele por la vía europea.

Cuadro 2

Resumen general

	a	b	c	d	e	f
Estados Miembros	Población ¹⁵ (millones hab.)	Población %	Votos Consejo Hoy	Votos Consejo 2005	Escaños PE 2005/ actual	CES CDR
Y E. candidatos						
Alemania	82,165	17,05	10	29	99 (=)	24
Reino Unido	59,623	12,37	10	29	72 (87)	24
Francia	58,747	12,19	10	29	72 (87)	24
Italia	57,680	11,97	10	29	72 (87)	24
España	39,442	8,18	8	27	50 (64)	21
<i>Polonia</i>	<i>38,654</i>	<i>8,02</i>		27	50	21
<i>Rumania</i>	<i>22,456</i>	<i>4,66</i>		14	33	15
Países Bajos	15,864	3,29	5	13	25 (31)	12
Grecia	10,546	2,18	5	12	22 (25)	12
<i>República Checa</i>	<i>10,278</i>	<i>2,13</i>		12	20	12
Bélgica	10,239	2,12	5	12	22 (25)	12
<i>Hungría</i>	<i>10,043</i>	<i>2,08</i>		12	20	12
Portugal	9,998	2,07	5	12	22 (25)	12
Suecia	8,861	1,83	4	10	18 (22)	12
<i>Bulgaria</i>	<i>8,191</i>	<i>1,70</i>		10	17	12
Austria	8,092	1,67	4	10	17 (21)	12
<i>Eslovaquia</i>	<i>5,399</i>	<i>1,12</i>		7	13	9
Dinamarca	5,330	1,09	3	7	13 (16)	9
Finlandia	5,171	1,07	3	7	13 (16)	9
Irlanda	3,775	0,78	3	7	12 (15)	9
<i>Lituania</i>	<i>3,699</i>	<i>0,76</i>		7	12	9
<i>Letonia</i>	<i>2,424</i>	<i>0,50</i>		4	8	7
<i>Eslovenia</i>	<i>1,988</i>	<i>0,41</i>		4	7	7
<i>Estonia</i>	<i>1,439</i>	<i>0,29</i>		4	6	7
<i>Chipre</i>	<i>0,755</i>	<i>0,15</i>		4	6	6
Luxemburgo	0,436	0,09	2	4	6 (=)	6
<i>Malta</i>	<i>0,380</i>	<i>0,07</i>		3	5	5
Total	481.675		87	345	732	344

En cursiva los Estados candidatos a la adhesión.

Los bordes permiten diferenciar grupos de Estados por su homogeneidad en cuanto a población (los cuatro grandes; España y Polonia; Rumania y Holanda, etc. lo que permite comparar las soluciones tan poco simétricas en el reparto de votos en el Consejo y de escaños en el PE.

¹⁵ Datos Eurostat a 1.01.2000. Para algunos Estados esas cifras son estimaciones.

B. Los umbrales de la mayoría cualificada

La toma de decisiones en la UE de 27 Estados miembros deberá superar ciertos umbrales *cumulativos*:

- en términos de votos, se exigirá un número mínimo de votos que se habrán de reunir para dar por válida la decisión, 255 votos de un total de 345;
- en términos de porcentaje mínimo de población que deberá respaldar la propuesta, se exigirá un 62% siempre que se solicite la comprobación;
- y en términos de número mínimo de Estados tras cada decisión, la mayoría de Estados deberá agrupar a 14 Estados.

Si no se reúnen las tres condiciones no se podrá adoptar una decisión. En una interpretación *a contrario* también se puede decir que a partir de Niza (y después del 2005) hay la posibilidad de un triple bloqueo: por población, por mayoría de Estados y por la minoría de bloqueo en votos ponderados. En el futuro la toma de decisiones será algo más difícil que ahora.

La eficacia no está entre los *vencedores* del Consejo Europeo de Niza.

La gran novedad del Tratado de Niza es la **red demográfica** del 62% de población a fin de asegurar la legitimidad democrática de las decisiones adoptadas por mayoría cualificada. El nuevo apartado cuarto del art. 205 (y 118 Euratom, 23.2 y 34.3 TUE) prevé que «cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que se compruebe que los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada representan como mínimo el 62% de la población total de la Unión». Si esa condición no se cumple, la decisión no será adoptada.

Es una *red de seguridad de población* exigida por Alemania que neutraliza el esfuerzo francés por evitar el despegue en votos de Alemania. Inaugura una nueva **minoría** para **bloquear** no medida en voto ponderado sino en términos de población si cualquier Estado miembro exige el contraste de población. También significa que si se reúne en contra de una propuesta un porcentaje de población superior al 38%, se puede vetar su adopción. Mediante este sistema siempre tienen capacidad de bloqueo Alemania y dos grandes, *pero no le sirve a España si solo nos unimos a dos grandes (incluida Alemania)*.

Examinemos las diferentes hipótesis.

2005 (I). Primera hipótesis: 15 Estados miembros en el 2005

En el supuesto de que sigamos siendo 15 Estados miembros, es decir si no hubiera nuevas adhesiones antes de 2005, desde el 1 de enero se aplicará el nuevo reparto de votos entre los 15 Estados miembros actuales (cuadro 1 y cuadro 3).

2005 (II) Segunda hipótesis: 27 Estados miembros en el 2005

En el cuadro 3 (fila 2005-II) se muestran las mayorías que hay que aplicar si ya hubieran ingresado todos los Estados candidatos, es decir, si fuéramos ya 27. Los umbrales y las minorías de bloqueo se toman de la Declaración núm. 21. Esas serán las cifras definitivas cuando seamos 27 Estados miembros.

Cuadro 3

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Año	N.º Estados Miembros	Total votos	Mayoría Cualific. en votos	MC %	N.º mínimo EM para VMC	Población mínima para VMC %	Número Votos Mínimo Bloqueo	N.º mín. EM Min. Bloq.	Población mínima bloqueo
1995	15	87	62	71,26	8	58,16%	26	3	12,05%
2005 (I)	15	237	169	71,30	8	62%	69	3	Opción: 38%
2005 (II)	27	345	255	73,91	14	62%	91	4	Opción: 38%
2005 (III)	¿+15 -27?	¿?	máx. 258	Mín. 71,26% Máx. 73,4%	¿	62%			Opción: 38%

Pero la CIG'2000 ha complicado hasta el absurdo las cifras al incluir dos Declaraciones contradictorias (la 20 y la 21) que aparentemente regulan la misma situación. Por un lado, establece un cuadro con las ponderaciones en la Declaración 20 anexa al Acta final, haciendo figurar una determinada mayoría cualificada para los 27 y casi a renglón seguido corregir esos datos estableciendo que ese cuadro no se aplicará con 27 Estados. Debe interpretarse, como hace la totalidad de la doctrina, que la Declaración 20 es una mera hipótesis de trabajo, es una instrucción general para los negociadores de la ampliación a fin de conocer los votos que se asignará a cada Estado. Será la posición común de los Estados miembros en las Conferencias de adhesión. Por otro, en la Declaración 21 se lee expresamente que la Declaración núm. 20 no deberá aplicarse si ya se ha alcanzado el número de 27 Estados¹⁶.

En consecuencia, lo que hay que tener en cuenta en una UE de 27 Estados miembros son las correcciones que hace a dicho cuadro la *Declaración núm. 21 relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo*, pues establece que cuando se hayan adherido *todos* los candidatos (los 12 actuales) «la minoría de bloqueo, en una Unión de 27, pasará a 91 votos y el umbral de la mayoría cualificada resultante del cuadro que figura en la Declaración relativa a la ampliación de la unión Europea será adaptado en consecuencia automáticamente».

Luego, cuando la UE tenga 27 Estados la mayoría cualificada no estará en 258 votos, sino en **255**; en efecto, dado que el total de votos es **345**, y la mino-

¹⁶ En efecto, es una ficción el cuadro de votos ponderados y el umbral de mayoría cualificada (con su correspondiente minoría de bloqueo resultante) que figura en la Declaración núm. 20. Este cuadro no se deberá ni se podrá aplicar jamás en sus cifras globales. En la UE de 27 Estados miembros, habrá un total de 345 votos, pero la mayoría cualificada *nunca* será de 258 votos (74.78%) y la minoría bloqueo *nunca* estará en 88 votos.

Francisco Fonseca Morillo habla del «caos creativo» de la última noche de negociación en Niza («De Berlín a Niza: panorama y lecciones», en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Marzo 2001, núm. 7/8, p.4).

ría de bloqueo será de **91** votos, (por ello, dice que el umbral de la mayoría cualificada *será adaptado automáticamente*) El porcentaje definitivo de la mayoría cualificada será del 73.91%. Es un porcentaje elevado compensando así a los Estados más poblados en la futura UE ampliada.

2005 (III) Tercera hipótesis: Más de 15 Estados miembros, pero menos de 27

Lo previsible es que a partir de 2005 vayan ingresando en varias oleadas los 12 Estados candidatos: por ello, en cada momento pueden variar los datos del total de votos, el umbral de mayoría cualificada en votos y porcentaje y el número de Estados para constituir una mayoría de Estados. Lo seguro es que la decisión debe contar con el respaldo de un 62% de la población y que nunca la mayoría cualificada puede superar los 258 votos¹⁷.

La Declaración núm.21 aneja al Tratado de Niza, además, prevé enigmáticamente que se aplique un umbral *evolutivo*: «evolucionará en función del ritmo de las adhesiones a partir de un porcentaje inferior al actual» (71.26%) «hasta alcanzar un máximo del 73,4%»¹⁸.

En definitiva, la mayoría cualificada variará en cada adhesión y será resultado del porcentaje que se escoja entre la horquilla que partirá, con flexibilidad, del umbral del 71.26% (o del 71.73%)¹⁹ y no será superior al 73.4% (cuadro 3, fila 2005 III)²⁰.

C. El problema de las minorías de bloqueo

Hasta la adopción del Tratado de Niza, la minoría de bloqueo nunca se había regulado directamente. Era un concepto y una magnitud implícita que se ha formado teniendo al menos un voto más que la estricta minoría que pierde una votación.

Cuando entre en vigor el Protocolo relativo a la ampliación (1-1-2005) habrá tres vías para bloquear:

- o se reúnen 91 votos para oponerse a una propuesta,
- o si cualesquiera catorce Estados se oponen a una propuesta,
- o si, previa solicitud por un Estado, se verifica que los Estados que están en la minoría perdedora representen más del 38% de población.

¹⁷ El art. 3.2 del Protocolo sobre la ampliación prevé el umbral máximo de votos que no podrá rebasar el establecido en el cuadro que figura en la Declaración 20, es decir 258 votos.

¹⁸ Como ha señalado la Profesora Paz Andrés Sáenz de Santamaría, «la duda surge al interpretar qué se entiende por la poco técnica expresión ‘actual’. Se nos ocurren tres hipótesis: a) el porcentaje que se deriva de la mayoría cualificada en el vigente art. 205 TCE (71.26%); b) el que representa la mayoría cualificada en la UE de 15 miembros conforme al *Protocolo* (71.73%); el que representa la mayoría cualificada en la UE de 27 miembros conforme a la *Declaración relativa a la ampliación* (74.78%), aunque este último debe desecharse porque supera el máximo fijado» («La reforma institucional en el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia*, núm. 211, Enero-Febrero 2001, p. 17).

¹⁹ Umbral «actual» referido al año 2005 cuando entrará en vigor el *Protocolo sobre la ampliación*.

²⁰ Esta interpretación es la hecha por la mayoría de doctrina; ver por todos, P. Andrés Sáenz de Santamaría, *loc. cit.*, p. 17.

Cuando la UE esté conformada definitivamente con 27 Estados y una minoría de bloqueo de 91 votos, los *grandes* precisarán para bloquear los votos de tres grandes²¹ ($29 + 29 + 29 = 87$) *más un pequeño* ($87 + 4 = 91$), es decir, otros dos grandes más (junto a sí mismos) y a un Estado pequeño.

Vista la minoría de bloqueo desde una perspectiva española, cuando la UE tenga 27 Estados miembros y la minoría de bloqueo estabilizada en 91 votos, se requerirá, entre otras, la combinación del voto en la que participe España:

- nosotros necesitaremos a tres grandes (más nosotros, 108); o bien a dos grandes y uno mediano más nuestros votos, ($29 \times 2 + 27 + \text{Mediano de } 7 \text{ votos} = 92 \text{ votos}$);
- o lo más previsible y *natural* es que la formemos con el grupo de Estados mediterráneos o del Sur, que se ampliará con el ingreso de Rumania (14 votos), Chipre (4) y Malta (3); por ello, una posible minoría de bloqueo se podrá constituir con Italia (29), España (27), Rumania (14), Grecia (12) y Portugal (12), que totalizan 94 votos con capacidad de bloqueo.

Sin embargo, matemáticamente no tendremos ya la minoría de bloqueo junto a dos Estados grandes como hasta ahora teníamos, pues los votos de dos grandes ($29 + 29$) y los nuestros (27) no son suficientes para un bloqueo (85 votos frente a los 91 exigidos). Hemos perdido una posibilidad más teórica que real.

El bloqueo de tres países grandes, entre los que esté Alemania, sin necesidad de recurrir a un Estado pequeño, les permitirá el bloqueo evocando su población, lo que de otro modo, por votos, les resultaría imposible sin la alianza de un pequeño.

3. AMPLIACIÓN DEL VOTO POR MAYORÍA CUALIFICADA: EL PASO DE UNANIMIDAD A MAYORÍA CUALIFICADA

Es evidente que en una UE de 27 los riesgos de bloqueo son muy superiores a los actuales cuando se decide por unanimidad. Por ello, se hizo un catálogo de las disposiciones que sin ser de carácter «*constitucional*» podían ser adoptadas por mayoría, en algunos casos con diversos ajustes que las hicieran más aceptables (más de cincuenta disposiciones)²².

²¹ Durante buena parte de las negociaciones hasta el Consejo Europeo de Niza, los Grandes exigían que la minoría de bloqueo se tenía que poder conformar al menos por tres grandes; sin embargo, en los ajustes finales se observa que no pudieron hacer prevalecer el *supuesto* principio de «tres de los cinco grandes bloquean».

²² El Dictamen previo de la Comisión (COM final 2000 (34) identificaba ya el listado de disposiciones que deberían pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada, así como aquellas disposiciones «constitucionales» que deberían permanecer regidas por la unanimidad (pp. 23 y ss). Una vez avanzados los trabajos en la CIG cabe destacar varios documentos dedicados a analizar la lista de disposiciones y las dificultades, así en CONFER 4770/00, de 14 de septiembre de 2000; en ese documento se constata una cierta disponibilidad para progresar en ese tema pero también que subsistían objeciones muy fuertes en algunos sectores. También en CONFER 4776/00, de 28 de septiembre de 2000.

España era, junto con el Reino Unido, uno de los países que más se venía oponiendo a la reducción de la unanimidad debido a la sensibilidad e impacto de diversos sectores concernidos en nuestra economía. Por el contrario, la Comisión y los Estados medios o pequeños defendían la extensión del voto por mayoría cualificada. Una vez que se decidió reducir la unanimidad, al menos prevaleció, como ha señalado J. Elorza, la tesis española a favor de un análisis caso por caso, negando así que existiera un principio general de paso del voto por unanimidad a mayoría cualificada²³.

Por ello, el cruce de vetos de los Estados miembros presentando sus posiciones irreductibles tuvo como consecuencia que de los 50 ámbitos susceptibles de reducción²⁴, la Conferencia acordase aceptar la rebaja en 29 casos, de los que destacamos algunos:

- art. 18, libre circulación de ciudadanos de la UE;
- art. 66, normas de cooperación internacional sobre cooperación judicial civil : Lo que hace es anticipar la entrada en vigor de la mayoría cualificada en algunas materias que habían sido previstas por el Tratado de Amsterdam para el 2004;
- art.111.4, posición de la Comunidad Europea en temas de Unión Monetaria en organismos internacionales;
- art.123.4, medidas sobre introducción del euro;
- art.133.5, comercio de servicios y aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial);
- art.137, lucha contra la exclusión y modernización de sistemas de protección social;
- art.159, cohesión económica y social;
- art.161, Fondos estructurales: pero demorada a partir del 1-1-2007 y siempre que a esa fecha ya estén aprobadas las perspectivas financieras plurianuales del 2007-2013, en una ingeniosa fórmula que le permite a España estar en condiciones de asegurarse la adecuada ayuda comunitaria hasta el 2013 en paralelo con los nuevos Estados miembros;
- art.181 *bis*, cooperación económica, financiera y técnica con países terceros;
- art.187, asociación con países terceros;
- nombramiento del Secretario General y del Secretario general adjunto del Consejo; del presidente de la Comisión, etc.; y reglamentos internos del TJCE, del TPI, etc.

Se han seguido resistiendo a la reducción de la unanimidad por efecto de los vetos cruzados entre los Estados miembros y, por tanto, se seguirá votando por unanimidad las disposiciones fiscales (art. 93)²⁵, las disposiciones referidas a la

Todavía en el Documento de Síntesis revisado presentado por la Presidencia en 30 de noviembre de 2000 (CONFER 4815/00) aparecían muchas más disposiciones de las finalmente aprobadas.

²³ *Loc. Cit.*, p. 88.

²⁴ CONFER 4770/00, 14.9.00.

²⁵ Sobre los problemas de falta de eficacia en este ámbito debido a la unanimidad puede verse la Comunicación de la Comisión sobre *Votación por mayoría cualificada en los aspectos relacionados con el mercado único de los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social*, COM (2000) 114 final).

Seguridad social y al ámbito social (art. 42 y 137), las normas medioambientales, asilo e inmigración²⁶.

Esta rebaja de las decisiones que se toman por unanimidad ha sido un logro importante en Niza y de manera especial incide en el peso creciente del PE que ve así aumentado su poder de decisión. La posición del PE se refuerza muchísimo cuando debe decidirse mediante el procedimiento de codecisión y por mayoría cualificada: la decisión en última instancia —no debe olvidarse ni olvidarlo el PE— le corresponde al PE pues sin su acuerdo favorable no se puede aprobar ninguna norma jurídica obligatoria para la ciudadanía europea.

4. LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO DE LA COMISIÓN

Las reformas se han centrado en el espinoso problema de su composición, en el procedimiento de nombramiento y en el reforzamiento de los poderes de su Presidente. Por lo que se refiere a su *composición* ésta venía condicionada por el Tratado de Amsterdam, cuyo Protocolo núm. 7 preveía que la Comisión comprendería un nacional de cada uno de los Estados miembros a partir de la primera ampliación que se produjera, siempre que para esa fecha se hubiera modificado la ponderación de votos en el Consejo. Al alcanzarse un acuerdo en materia de ponderación de votos en el Tratado de Niza, se tuvo que precisar la composición de la Comisión. Pero éste ha sido siempre un tema casi tan sensible como el del peso en votos de cada Estado, por lo que el enfrentamiento fue igualmente brusco.

Lamentablemente no se siguieron las sugerencias de la Comisión en su Dictamen a favor de establecer un número fijo de 20 Comisarios con un sistema de rotación institucionalizada —que en tantas ocasiones yo misma he defendido como la solución más europeísta y racional—. Con la oscuridad y embrollo que caracteriza las últimas reformas de los Tratados y que en Niza alcanza el paroxismo, la composición de la Comisión ha sido «una reforma inconclusa» con soluciones en varios tiempos²⁷:

- Hasta el 2005 nada cambiará por lo que la actual Comisión terminará su mandato;
- A partir de 1 de enero de 2005 —momento en que hay que renovar al actual colegio—, se reducirá a un nacional por Estado miembro;

El Embajador Elorza explica de forma convincente las coherentes razones expresadas por España y las condiciones que permitirían el paso a la mayoría cualificada en esos ámbitos (respeto al principio de suficiencia de medios, la diferente situación socio-económica, la ausencia de política comunitaria y el principio de subsidiariedad política), Javier Elorza, «La UE después de Niza», *Política Exterior*, 2001, enero-febrero, pp.91-92 y 99-100.

²⁶ Claro que también la unanimidad ha reaparecido en algunas disposiciones nuevas, tales como el art. 10 de los Estatutos del Banco Central Europeo relativas a modificaciones autónomas del Estatuto con ratificación parlamentaria (es en realidad un sistema especial o flexible de revisión de esa norma de Derecho Originario).

²⁷ Así P. Andrés Sáenz de Santamaría, *loc. cit.*, pp. 11 y 13.

—Pero en el momento en que hayan ingresado todos los candidatos y seamos ya 27 Estados miembros, entonces la primera Comisión que haya que elegir estará compuesta, por fin, por un número inferior de Comisarios al de Estados miembros. Pero no hubo acuerdo sobre el número fijo y además se dejó para un posterior acuerdo *unánime* del Consejo las modalidades de rotación de los nacionales de los Estados miembros.

Ciertamente, algunos criterios se han adoptado, como el hecho de que el Consejo deba fijar plenamente las modalidades de rotación para la composición automática de los sucesivos Colegios y no se entable cada cinco años una batalla fratricida entre los Estados; que la rotación se producirá en estricto pie de igualdad, y que la composición global debe satisfacer la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros. Ha quedado un flanco abierto para mostrar las mezquindades intergubernamentales y para otra demostración de fuerza de los 21 Estados medios y pequeños que formarán el Consejo de la UE que fijará las reglas definitivas de composición de la Comisión.

Los grandes Estados miembros debieron ver garantizada su presencia por, al menos, dos razones: porque siguen estando muy infrarrepresentados en el Consejo y en el resto de Instituciones y órganos auxiliares asfixiados por la multiplicación de Estados pequeños o medios y porque una Comisión sin presencia de nacionales de los Estados grandes será una Comisión débil y sin autoridad y se trasladará todo el peso político y ejecutivo al Consejo. La Comisión será un secretariado del Consejo, logrando el ambicionado deseo de los Estados menos europeístas, puesto en bandeja por la mezquindad de los pequeños países europeístas.

También en Niza se ha modificado el procedimiento de nombramiento. Del nuevo art. 214 CE se deduce que el Consejo *en su formación de Jefes de Estado* (a diferencia del sistema actual basado en la Conferencia de los representantes de los gobiernos, si bien en la práctica es con ocasión de una reunión del Consejo Europeo) y por mayoría cualificada (frente al *común* acuerdo) designarán la personalidad que se propongan nombrar como Presidente.

El resto de miembros de la Comisión serán propuestos por mayoría cualificada por el Consejo ordinario de común acuerdo con el Presidente designado (a diferencia del común acuerdo de la Conferencia de representantes de los Gobiernos). Todos los designados con su Presidente se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo y serán formalmente nombrados por el Consejo por mayoría cualificada.

De estos cambios merece destacar el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada, elemental medida para evitar cualquier parálisis intempestiva en el nombramiento de la Comisión en la futura UE de 27. La otra reforma es formal pero no debe pasar inadvertida en la fuerza que tienen los símbolos: se había sostenido desde la fundación de las Comunidades Europeas que la Comisión por su independencia y paridad con el Consejo no debía ser nombrada por éste, por lo que todo lo relacionado con el nombramiento y el estatuto de la Comisión era reservado por los Tratados a una suerte de representantes del «poder constituyente», cual era la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Ciertamente era un formalismo pero en la vida pública de

los pueblos las formas jurídicas marcan la relación entre las instituciones y son un signo de la civilización. El Tratado normaliza la práctica actual y explícita, lo que no se hacía antes, que el Consejo adoptará la lista de personalidades propuestas por los Estados miembros. Para Paz Andrés Sáenz de Santamaría esta fórmula «parece configurar la acción del Consejo como un acto debido respecto de las propuestas estatales» y sería sólo válida mientras cada Estado tenga asegurado un comisario²⁸.

La tercera de las reformas se refiere al refuerzo de los poderes del Presidente de la Comisión. En esta materia se ha proseguido la línea iniciada en el Tratado de Amsterdam: ahora el nuevo art. 217 añade a la exigencia de que el Presidente marque la orientación política el que decida la organización interna a fin de garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su acción. En efecto, en los últimos años había trascendido a la opinión pública las ruines batallas entre los Comisarios designados, espoleados por los gobiernos y los medios de comunicación, a fin lograr las mejores «carteras» o ámbitos de responsabilidad, así como el anquilosamiento y negligencia de numerosos servicios administrativos y direcciones generales de la Comisión. La nueva redacción reconoce poderes al Presidente para estructurar y repartir las responsabilidades tanto al inicio del mandato como su reordenación a lo largo del mismo, recordando a los Comisarios —a veces aquejados de un fuerte personalismo y afán de protagonismo— que ejercerán su funciones bajo la autoridad del Presidente. Mientras que antes era la Comisión —el Colegio— quien nombraba a los Vicepresidentes, ahora el art. 217.3 otorga este poder al Presidente, sin bien requerirá la previa aprobación del Colegio.

En este orden de cosas, el Tratado eleva al rango jurídico convencional el denominado «procedimiento Prodi», compromiso obtenido por el actual Presidente al inicio de su gestión a fin de que los comisarios a los que se lo solicite el Presidente dimitan, a fin de evitar el bochornoso apalancamiento en el cargo de Comisario sucedido durante el mandato del anterior Presidente J. Santer, lo que motivó la dimisión colectiva para evitar la imparable moción de censura del Parlamento europeo contra toda la Comisión por la escandalosa gestión provocada por la Comisaria francesa Edith Cresson. El «compromiso Prodi» le daba un gran poder al Presidente que tenía en sus solas manos la continuidad de cada Comisario. Pero ahora al oficializar el compromiso de dimitir, se ha neutralizado al exigir la previa aprobación del Colegio a la petición del Presidente (art. 217.4 CE), reduciendo considerablemente el poder del Presidente.

5. LAS REFORMAS EN EL MARCO DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Dictamen de la Comisión proponía mantener el número máximo de diputados tal y como lo había previsto el Tratado de Amsterdam, lo que conllevaba establecer ya los criterios de reparto a fin de evitar que aplicando mecánicamen-

²⁸ *Loc. Cit.*, p. 13.

te los criterios actuales en las primeras adhesiones se rebasara esa cifra que en la UE de 15 Estados miembros es de 626. La Comisión endosaba al PE la determinación de los criterios, si bien adelantaba varias opciones entre las que destacaba la proporcionalidad regresiva y la reducción lineal ante cada ampliación. También hacía una pintoresca propuesta de elegir un cupo de diputados mediante una lista única en todos los Estados miembros, emitiendo los electores dos votos, uno para la lista nacional de su elección y otro para la lista europea²⁹.

También el PE estimaba que el límite de 700 debía ser respetado y proponía los ajustes que debían incluirse ante las próximas elecciones del 2004 y las del 2009 y las sucesivas ampliaciones para no desbordar esa cifra. Proponía un número base de cuatro diputados por Estado y un incremento proporcional a su población sin mayores precisiones. También el PE defendía una circunscripción europea única junto a la nacional³⁰.

Sin embargo, la CIG, y de forma bien concreta los responsables de los ejecutivos nacionales no tuvieron en cuenta la común opinión de la Comisión y del PE ni fueron consecuentes con los compromisos que ellos mismos adoptaron en el Tratado de Amsterdam apenas dos años antes al aumentar sin justificación objetiva el número de diputados a 732 (nuevo art. 189 CE). Y lo más grave es que despreciando el rol de un Parlamento en el sistema democrático utilizaron los escaños del PE como moneda de pago del arbitrario reparto de votos en el Consejo; no fueron capaces de fijar criterio alguno y los cupos bailaban en función de la agresividad de los jefes de gobierno presentes o del humo de las líneas de teléfono de los ausentes candidatos. Si ya puse de relieve que no hay homogeneidad de votos en el Consejo entre los Estados, tampoco hay un cupo homogéneo entre los grupos de Estados en escaños parlamentarios (ver *supra* cuadro 3). De nuevo hay un trato privilegiado injustificable ni justificado para Alemania y Luxemburgo a los que no se reduce su número de diputados, mientras que todos los demás Estados miembros actuales ven disminuido su cupo de diputados. Analicemos, pues, como quedará la composición del PE según el Tratado de Niza (ver *supra* cuadro 2).

Hasta las próximas elecciones de 2004 se mantendrá el *statu quo* actual, de modo que si hubiera adhesiones en estos años se les asimilaría por población a los actuales miembros y se les aplicaría mecánicamente su cupo de escaños: hasta el 2004 tiene garantizado un trato igualitario.

A partir de la legislatura 2004-2009 a los 15 se aplicará el cuadro contenido en el Protocolo sobre la ampliación que produce la reducción de los 626 a 535 diputados para los Estados miembros actuales (art. 2). Este precepto no establece criterio alguno y es un reparto aleatorio de escaños; no se puede hablar de una reducción lineal cuando a dos Estados se les deja fuera de la criba; no hay reparto proporcional regresivo o corregido cuando se producen reducciones de castigo a algún Estado (España) o cuando se observa el trato discriminatorio que han sufrido la mayoría de los candidatos en comparación con los Estados privilegiados de la UE (los medios y pequeños).

²⁹ COM final 2000 (34), pp. 7-9.

³⁰ Resolución del PE que contiene sus propuestas para la CIG, de 13 de abril de 2000 (A5-0086/2000).

Es un reparto profundamente injusto por no guardar proporción alguna entre Estados grandes y pequeños o medios, y tampoco se guarda proporción entre la pérdida de diputados. Mientras que Alemania y Luxemburgo salen indemnes, Reino Unido, Francia e Italia pierden el 17% (de 87 pasarán a tener 72); mientras que Grecia, Bélgica y Portugal pierden solo un 12%, sin justificación alguna a España se le hace perder el 22% de los diputados, propinándole un castigo inexplicable. En un extremo tenemos a Estados «intocables», luego hay una franja de una mayoría que pierde una media del 15%, y en el otro extremo está un Estado ceniciento, España, que pierde el 22% de sus diputados.

Si además, como apuntábamos, comparamos el reparto para los Estados candidatos el juicio crítico es mayor si cabe (Declaración núm. 20 del Tratado de Niza; ver cuadro 2 de este estudio, columna *e*). Como Polonia quiso ser tratada *en las alegrías y en las penas* igual que España también se ha llevado el mismo castigo de sólo 50 diputados. Rumania fue injustamente tratada en su peso en el Consejo, pero calló cuando recibió una lluvia inexplicable de 33 diputados, si se la compara en población con quienes le anteceden (Polonia o España) o suceden (Holanda) en la tabla de población. Humillante es el trato recibido por los checos y húngaros que estando en el mismo grupo de Grecia, Bélgica o Portugal son discriminados con dos diputados menos: Chequia tiene 300.000 habitantes más que Portugal pero tendrán dos diputados menos... Se puede observar que en este grupo triunfó una idea que emergió en diversos momentos de la CIG y en el mismo Consejo Europeo de Niza: que los antiguos socios deberían tener mejor peso en todo respecto a los recién llegados de aluvión.

Esta idea *elitista* no es descabellada plenamente y podía tener su justificación dado todavía las enormes diferencias de madurez política entre los socios actuales y las débiles y corrompidas estructuras político-sociales de los candidatos. Es verdad que no se puede comparar una sociedad responsable como la luxemburguesa con la letona o la estona, ni a la pulcritud político-social de Finlandia o Dinamarca con Estados y sociedades irresponsables como la lituana, ni se puede igualar en peso a suecos y austriacos con la corrupta Bulgaria. Lo sorprendente de la discriminación es que no se produce con esa *lista negra* de Estados citados, sino que la humillación la reciben los dos Estados más preparados políticamente y mejor organizados, como son Chequia y Hungría. Eso por ser los más *aplicados*. Desde luego, una vez que se rechazó en el Consejo diferenciar entre viejos socios y nuevos (como pretendía España con un voto más que Polonia y durante cierto tiempo se diferenció con un voto menos a todos los candidatos) no debieron hacerse discriminaciones entre dos viejos socios con más *pedigrí* que los 13 restantes ni penalizar a los más esforzados candidatos.

El origen de estos desmanes en el reparto está en que al faltar criterios objetivos de reparto entre los jefes de gobierno, utilizaron el reparto de escaños en el PE como vía de compensación del reparto injusto del voto ponderado en el Consejo. Nuestros jefes de gobierno no tienen una opinión seria y respetuosa del papel del PE.

Finalmente, cabe destacar otras reformas distintas a la composición futura del PE.

La reiterada petición del PE ante cada nueva reforma de serle reconocida la misma capacidad que al Consejo y a la Comisión para recurrir en el proceso de anulación (art. 230) ha sido satisfecha en el Tratado de Niza: se le reconoce paridad con las citadas Instituciones en el *ius standi* ante el TJCE de modo que como demandante privilegiado ya no tendrá que justificar el interés para recurrir en la violación de sus prerrogativas. El PE ha sido reconocido como un defensor objetivo de la legalidad en pie de igualdad con las Instituciones que concurren en el proceso legislativo.

Igualmente le ha sido reconocida capacidad para solicitar al TJCE dictámenes sobre la compatibilidad con los Tratados de los acuerdos internacionales que proyecte suscribir la Comunidad con terceros. Estas dos competencias parlamentarias para poner en marcha el control jurisdiccional son habituales en todos los parlamentos de los sistemas democráticos (por ejemplo, en España la legitimación de las Cortes para el recurso de inconstitucionalidad y para requerir el examen de compatibilidad de los tratados internacionales de los que piense ser parte España). Dado que tiene que emitir un dictamen conforme previo a la prestación del consentimiento de la CE en numerosos tratados con terceros, parece razonable que despeje previamente cualquier duda sobre la conformidad del tratado con el Derecho originario. Se le reconoce con plenitud que será en adelante un defensor objetivo de la legalidad comunitaria tanto en la acción legislativa interna (art. 230 CE, recurso en anulación) como en la externa (art. 300.6 CE, competencia consultiva). Es verdad que esa doble capacidad le debió ser reconocida a la par que su poder de codecisión en el Tratado de Maastricht; pero aunque le ha llegado tarde, este reconocimiento es una consecuencia de sus poderes legislativos en el sistema decisorio, *casi* prácticamente igualado con el Consejo. El fundacional principio de la paridad institucional se llena de más contenido con estas reformas. Aquí también ha habido una mejora del equilibrio institucional.

Ya se ha destacado en el epígrafe 3 que la ampliación del voto por mayoría cualificada en 29 casos ha supuesto un claro aumento de los poderes del PE, puesto que es el principal beneficiario de esa mejora. Además el PE había propuesto que se regulara mediante codecisión del PE y del Consejo el estatuto político de los partidos políticos a escala europea y su financiación y la CIG lo ha incluido en el nuevo art. 191.

6. LAS REFORMAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES

El Tribunal de Cuentas seguirá estando formado por un nacional de cada Estado miembro. No se han tenido en cuenta las razones bien argumentadas por la Comisión de establecer un número fijo independiente del número de los Estados miembros, dado que esta Institución no tiene que representar a Estados y por la dimensión y naturaleza de su trabajo no precisa una composición numerosa. La

Comisión proponía fijar su número en doce, que se rotase por nacionalidades y no se renovaran los mandatos. Todo ello razonable y justificado. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas en su Informe a la CIG defendió intereses corporativistas, aferrándose sus miembros al cargo y a su *status* defendiendo que hubiera uno por Estado miembro y que su mandato de 6 años sea renovable. La CIG aceptó el mantenimiento de su situación; su nombramiento por el Consejo por mayoría cualificada se hará siguiendo las propuestas de cada Estado miembro (aunque el Tribunal de Cuentas propuso —sin disimular desde su creación en 1975 su complejo por emular el estatuto de la Comisión en todo detalle— que sus miembros fueran nombrados directamente por los Gobiernos retomando la vieja fórmula de los Tratados). También pretendían aprobar por sí mismos su Reglamento interno, pero se frenó esta pretensión: elaborarán el proyecto y será aprobado por el Consejo por mayoría cualificada. Otra solución hubiera sido discriminatoria con el Tribunal de Justicia al que se le ha negado esa competencia para la que tiene infinitos más méritos.

En cuanto a otras reformas de más calado apenas si cabe mencionar que para tener ocupados a los futuros 27 miembros del Tribunal se podrán crear Salas para aprobar determinados informes o dictámenes; o la reforma relativa a la declaración sobre la fiabilidad de las cuentas: antes de presentarla podrá incluir observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad comunitaria. En una Declaración anexa al Acta final de la CIG (la núm. 18) se sugiere una relación más estrecha del TC con los tribunales nacionales de cuentas.

El **Comité Económico y Social** ha sido objeto también de escasas mejoras. La Comisión proponía hacerle más representativo de la sociedad civil, mejorar su representatividad modificando la distribución de los puestos, darle libertad para evaluar la oportunidad de emitir o no dictámenes sobre propuestas legislativas y estabilizar su número en el nivel actual, lo que conllevaba reducir los cupos actuales. Al igual que el Tribunal de Cuentas, el CES no deseaba reducir su número actual a fin de mantener todos su puesto y sus dietas, lo que consiguieron con la complicidad natural de todos los políticos guiados siempre por mezquinas ideas de hacer del servicio público una sociedad de socorros mutuos y no de servir al interés general. El CES proponía ampliar la consulta obligatoria a la cultura, las normas de inmigración y la no discriminación y ser informado de la continuación dada a sus dictámenes.

El Tratado de Niza acepta reforzar la *representatividad* del CES reconociendo expresamente que representa a la sociedad civil organizada, y añade entre los sectores que detalla desde 1958 a los *consumidores*. Por lo que se refiere al *número* conserva el *statu quo*, por lo que al no reducir los cupos actuales dados a los Estados miembros y aplicar mecánicamente los mismos a los candidatos dará un CES de 344. Este número es desmedido (ampliable hasta 350), y lo razonable es que no superase la relación de 1 a 3 con el PE (unos 230); también que se hubiera reducido el cupo por países y se hubiesen establecidos criterios más claros, modernos y acordes con la sociedad civil para repartir por sectores económico-sociales los puestos frente al duopolio actual de empresarios y sindicatos. Y en cuanto al nombramiento basta la mayoría cualificada del Consejo (en la práctica era indiferente la unanimidad pues se nombra siempre a los pro-

puestos por cada Estado hasta el punto de que el Tratado de Niza ya no exige una lista doble de candidatos).

El **Comité de las Regiones** (CDR) ha experimentado pocas reformas. Tampoco la Comisión estimaba que debiera sufrir grandes cambios. Pero acertadamente ponía de relieve que no tenía sentido emparejar numéricamente al CDR con el CES, pues no refleja adecuadamente la dimensión y la población de las regiones. Además, una extrapolación del arbitrario reparto actual lleva a un CDR descomunal y a la injusta representación de la población pues los siete países más poblados (con el 70% de la población) tendrían solo 142 puestos de entre más de 350 miembros. Para la Comisión el reparto debería seguir los mismos criterios que el PE (claro que posteriormente el Tratado de Niza no establece criterios sino un caprichoso reparto) y componerse de un tercio de los miembros del PE. El propio CDR, en su Dictamen de septiembre de 1999, aceptaba su reducción a un tercio o la mitad de los miembros del PE. El PE proponía que no superase la mitad del PE.

El CDR hacía muchas propuestas; ya está acostumbrado a enviar su «Carta a los Reyes Magos» cuando se avecina una reforma y pide todo y de todo. Y casi siempre lo mismo: que el principio de subsidiariedad incluya a las regiones en su ámbito de aplicación sin percibirse después de siete años desde su creación acerca de la naturaleza de la integración europea, de la atribución de competencias en que se basa, o del papel del Estado como responsable internacional en la atribución de competencias que afectan a todos los componentes y poderes del Estado y de la función del principio de subsidiariedad en el ejercicio de las competencias atribuidas con carácter compartido. También aprovecharon su informe para solicitar un reparto claro de competencias; que se les ayude a superar sus complejos —como se hizo con el Tribunal de Cuentas— y que se les reconozca carácter de institución y legitimidad para recurrir ante el Tribunal de Justicia; pero rechazaba la propuesta de la Comisión de utilizar una clave de reparto idéntica a la del PE. Su propuesta más razonable —que también hacía la Comisión— era que el Tratado reconociese expresamente que sus miembros fueran titulares de un mandato democrático electivo. En efecto, en los trabajos preparatorios del Tratado de Maastricht se daba por entendido que así sucedería, pero el Tratado no incluyó el requisito y han sido nombrados miembros del CDR o acuden como suplentes personas que no tienen ningún mandato popular.

El Tratado de Niza cribó esas peticiones. Aceptó la más justificada y es incluir en el art. 263 que sus miembros deberán ser titulares de un mandato electoral o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida. También ese precepto regula algo que está en la lógica de las cosas pero no en la lógica de los políticos que se aferran a cualquier cargo o prebenda: el Tratado exige que si termina su mandato electoral o ya no responden ante una asamblea política su mandato concluirá automáticamente.

Por lo que se refiere a su composición no alteró las cosas y ante la ampliación ha extrapolado los cupos actuales y se les aplica sin más complicaciones a los candidatos, utilizando la vieja clave del reparto del CES (números múltiples de 3). Aunque el nombramiento se rebaja a la mayoría cualificada en el Conse-

jo, es un mero formulismo pues el Consejo adopta la lista que le proponen los Estados miembros.

Lo que sí arrancaron de la Conferencia, gracias a las ínfulas francesas por la paridad aparente con Alemania, es que en el compromiso de una CIG para el 2004 se aborde el problema del reparto competencial; pero esta concesión no fue por consideración al CDR sino por imposición de Alemania.

7. LAS REFORMAS DEL SISTEMA JURISDICCIONAL

La preocupación del Tribunal de Justicia (TJCE) por los efectos que la ampliación puede causar en un sistema judicial ya colapsado se dejaron sentir muy pronto en unas *Reflexiones* presentadas en mayo de 1999³¹, que fueron precisadas y reiteradas en un Informe formal presentado a la CIG'2000³². Este informe se concentra en propuestas de reforma sobre reglas de competencia y procedimiento, en la necesidad de establecer filtros a los recursos de casación ante el TJCE y la adaptación del contencioso de la función pública comunitaria. Los dos tribunales del orden jurisdiccional comunitario se quejaban de la rigidez de sus respectivos reglamentos de procedimiento, cuyas reformas requieren la unanimidad del Consejo; el reglamento es un instrumento cuya modificación rápida les permitiría adaptarse a nuevos cometidos, por lo que sugerían que pudiera ser modificado por el propio TJCE —como lo hacen otros tribunales internacionales— o por el Consejo por mayoría cualificada. Esta última opción fue la elegida por la CIG'2000.

Además de restringir las hipótesis de casación en determinadas materias, se sugería la posibilidad de atribuir competencia prejudicial al Tribunal de Primera Instancia (TPI) en determinadas cuestiones circunscritas y específicas y de remitir el contencioso de la función pública a una Sala de recurso especializada, así como la posible creación de otras salas de recursos. El Tribunal abordaba problemas bien reales en torno a su malestar principal cual es la sobrecarga de trabajo, la alta especialización de los asuntos y su falta de conocimiento para problemas demasiado técnicos, pero no se aludía a otros graves problemas del sistema jurisdiccional como es la falta de entendimiento con los altos tribunales nacionales, ya sean supremos y constitucionales, algunos de los cuales ignoran o desprecian explícitamente el principio de la primacía del Derecho Comunitario y buena parte de la jurisprudencia más reciente y autoritaria del TJCE.

Las reformas adoptadas en Niza en torno al sistema jurisdiccional son seguramente las más importantes desde la fundación de las Comunidades en 1951. Por su carácter extremadamente técnico, su negociación y redacción definitiva fue confiada a altos funcionarios de la Comisión, miembros del Tribunal de Justicia y del TPI y un grupo *ad hoc* «amigos de la Presidencia» formado por los

³¹ *El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea. Documento de reflexión.*

³² *Contribución del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia a la Conferencia Intergubernamental*, 25 de febrero de 2000, CONF/ER/VAR/3964/00.

principales responsables de los servicios jurídicos nacionales y comunitarios ante el Tribunal de Justicia. Precisamente por su tecnicismo jurídico no fue objeto de debate en el Consejo Europeo de Niza. Como ha puesto de relieve el profesor Jean Victor Louis no son reformas para avanzar o profundizar en el sistema jurisdiccional sino para adaptarlo a la ampliación y hacer frente a la sobrecarga actual y potencial; fue una opción reductora³³.

La Comisión hizo por su parte notables contribuciones a la reforma del sistema jurisdiccional tanto en su Dictamen formal como posteriormente con un informe monográfico³⁴ y su presencia en el Grupo *ad hoc* citado. La Comisión proponía, entre otras cosas, clarificar el papel del Tribunal de Justicia y de las jurisdicciones nacionales; hacer un nuevo reparto de competencias entre el TJCE y el TPI en materia de recursos directos, reconociendo al TPI de principio una competencia jurisdiccional general y reservando al TJCE para cuestiones esenciales de Derecho comunitario y reformar el procedimiento por incumplimiento.

El nuevo Tratado no modifica la forma de nombramiento (mantiene también el común acuerdo de los gobiernos) ni la composición (un juez por Estado miembro en el TJCE y «al menos» uno en el TPI). Significa que en la UE ampliada el TJCE estará formado por una *multitud* de 27 jueces y el TPI por otra multitud aún mayor de 27 jueces o más; es bien sabido que una alta jurisdicción no puede funcionar con tantos jueces simultáneamente por lo que se refuerza en el TJCE el sistema ya existente de salas (de 3 y 5 jueces) y la nueva Gran Sala de once jueces; el pleno de TJCE se limita a casos excepcionales muy tasados (cese del defensor del Pueblo, de los Comisarios y miembros del TJCE). El TPI siempre ha deliberado en Salas de tres y cinco jueces. Tampoco altera el número de Abogados Generales, pero elimina la exigencia de que informe en todos los asuntos, de modo que el Tribunal puede estimar que el asunto sea juzgado sin conclusiones del Abogado General.

En el futuro junto a los dos Tribunales existentes se añade un tercer grado jurisdiccional: se prevé la posibilidad de que por unanimidad en el Consejo se creen *salas jurisdiccionales* a petición del propio TJCE (previo dictamen consultivo del PE y de la Comisión) o a propuesta de la Comisión (previo dictamen consultivo del PE y del TJCE). Estas salas conocerán en primera instancia de determinadas categorías de recursos (posiblemente de función pública comunitaria o las Salas de la OAMI). El Tratado deja a las futuras Decisiones de creación los detalles sobre su composición, competencia, sede, posibilidad de casación o no, procedimiento de la casación y rol de las partes, etc. Las sentencias de esas Salas podrán ser objeto de recurso de casación ante el TPI y de un posible reexamen, a petición del Primer Abogado General, ante el TJCE en caso de riesgo serio de atentado a la unidad o a la coherencia del Derecho Comunitario.

³³ J.V.Louis, «Le Traité de Nice», *Journaux des Tribunaux-Droit européen*, février 2001, p. 30.

³⁴ *Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia intergubernamental sobre las reformas institucionales. La reforma de la jurisdicción comunitaria, Doc. COM (2000)199 final, de 1 de marzo de 2000.*

El Tratado prevé que el TPI pueda conocer en materias bien determinadas de recursos prejudiciales, si bien podrá reenviar un asunto al TJCE si estima después que son cuestiones de principio. También se ha previsto que a instancias del Primer Abogado General se solicite al TJCE el reexamen mediante un procedimiento de urgencia de algún caso que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho Comunitario.

El Tratado encarga a los Tribunales (TJCE y TPI) que procedan a examinar un reparto de competencias entre ambos. El TPI deja de ser un tribunal agregado al TJCE como hasta ahora lo califican los Tratados y aunque no consigue ser nombrado en el art. 7 del Tratado entre las Instituciones³⁵ al menos logra ser incluido en la nueva redacción del capital art. 220 TJCE y responsabilizado de los mismos cometidos constitucionales que el TJCE. Cabe destacar que se simplifica el sistema al unificarse el Estatuto del Tribunal de Justicia (frente a los tres vigentes) y además las disposiciones de la Decisión de 1988 por la que se creó el TPI se integran en el Tratado; si bien se acepta que el Reglamento de procedimiento se elabore por el TJCE —previa aprobación del Consejo por mayoría cualificada—, sin embargo el Estatuto del Tribunal —donde se contienen numerosas reglas de procedimiento— sigue requiriendo la unanimidad del Consejo aunque con un procedimiento simplificado.

Otras reformas ya citadas que cabe recordar son el reconocimiento al PE de su plena y privilegiada legitimidad para recurrir en el proceso por nulidad en la misma posición que los Estados miembros, el Consejo y la Comisión, y el reconocimiento de capacidad para solicitar dictámenes al Tribunal de Justicia. O el reconocimiento de competencia del TJCE para pronunciarse sobre «las disposiciones exclusivamente procedimentales» de la eventual sanción que se pueda imponer a un Estado miembro que viole los principios democráticos (art. 7 del Tratado de la UE).

Este conjunto de reformas de extraordinaria importancia para el futuro, seguramente merecen no una mera descripción sucinta como aquí se ha hecho, sino un análisis detallado y una profundización en su significado y consecuencias para el sistema jurisdiccional. Pero dada su trascendencia —posiblemente sea la reforma más importante junto a la relativa al sistema de la cooperación reforzada— y la necesidad de cierto espacio para su análisis, así como su marcado carácter de alta especialización técnica, desbordaría el marco general de este trabajo que pretende ofrecer un fresco general de las reformas en el marco de los equilibrio globales del sistema institucional³⁶.

³⁵ El Grupo «Amigos de la Presidencia-TJCE y TPI» rechazó al poco de empezar la CIG la pretensión del TPI de ser elevado al rango de institución o de ver modificado su nombre (CONFER 4747/00, pp. 3 y ss).

³⁶ Me remito a trabajos monográficos dedicados a la reforma jurisdiccional en el Tratado de Niza: B. Fernández Pérez, «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», en *La Ley-Unión europea*, febrero de 2001, pp.1-6; M. López Escudero, «Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario», en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 2001, pp. 27 ss.; J. Roldán Barbero, «La reforma del poder judicial de la Comunidad Europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-junio 2001, pp. 77-116.

8. LA PROFUNDIZACIÓN TRAS LA AMPLIACIÓN: LA MEJORA DE LAS COOPERACIONES REFORZADAS

A. El nuevo marco legal: las condiciones generales y los límites materiales

Uno de los aspectos más encomiables de las reformas introducidas por el Tratado de Niza es el nuevo régimen de la cooperación reforzada. Tanto el informe de las tres personalidades independientes como la Comisión exigían su reforma para hacer factible esta vía de progreso en la integración; el PE también fue muy beligerante a favor de cambios para que fuera una vía útil³⁷. También hay que resaltar, junto a los cambios de fondo, la clarificación y sistematización de los requisitos comunes a toda cooperación reforzada, cualquiera que sea el pilar en el que se inicia, que en el Tratado de Amsterdam aparecían dispersos y sin una lógica adecuada (nuevos art. 43 a 45 del Tratado UE)³⁸.

Los principios generales que debe cumplir toda cooperación reforzada son³⁹:

- a) *Impulsar los objetivos de la Unión y de la Comunidad, proteger y servir a sus intereses y reforzar su proceso de integración* (art. 43 UE): En la reforma producida por el Tratado de Niza, se ha añadido la necesidad de «reforzar su proceso de integración». Tras este pequeño añadido se esconde la idea de los impulsores de este sistema (Alemania, Francia, Italia)⁴⁰ de evitar la proliferación de cooperaciones reforzadas que diluyan un proceso común de integración.
- b) *Respeto a los Tratados y al marco institucional y que no afecte al acervo*: Con la reforma introducida por el Tratado de Niza apenas ha variado esta letra b) del art. 43; aunque hay una mejora casi imperceptible o de matiz al expresar la necesidad de que la cooperación respete los Tratados frente a la redacción anterior que se refería al respeto «de los principios de los Tratados», evitando así una interpretación reduccionista

³⁷ Así en la Res. *sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima CIG* aprobada el 18 de noviembre de 1999 (A5-0058/1999; PE 282.275/27) aconsejaba que «la reducción de la posibilidad de bloqueo por parte de cualquiera de los Estados miembros» y «la salvaguardia del marco institucional único de la UE». De nuevo en otra Resolución aprobada el 13 de Abril de 2000 «que contiene sus propuestas para la CIG» (A5-0086/2000). Con posterioridad aprobó una Resolución específica sobre la cooperación reforzada (Res. PE de 12 de octubre de 2000, basada en el Informe del eurodiputado José María Gil Robles, A5-0288/2000)

³⁸ Sobre el régimen aprobado por el Tratado de Amsterdam, *vid.*, entre otros, A. Mangas Martín «La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam», en *Aranzadi Comunidad Europea*, 1998, octubre, pp. 27 y ss.; F. Mariño, «La integración diferenciada. La cooperación reforzada», en M. Oreja Aguirre (dir.), *El Tratado de Amsterdam: Análisis y Comentarios*, Madrid, 1998, pp. 603 y ss.; J. Martín y Pérez de Nanclares, «La flexibilidad en el Tratado de Amsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998-1, pp. 205 y ss.

³⁹ Sobre el régimen introducido por el Tratado de Niza, puede verse: A. Mangas Martín, «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», en *Tratado de Niza*, Ed. Colex y Univ. Carlos III de Madrid, 2001 (en prensa); X. Pons i Rafols, «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-junio 2001, pp. 145 y ss.

⁴⁰ CONFER 4783/00, de 4 de octubre de 2000.

- o *a contrario*. Los Tratados deben ser respetados *en su totalidad* y no sólo sus principios.
- c) *Umbral mínimo de Estados*: la cooperación reforzada requiere una *masa crítica mínima*, es decir, un amplio número de Estados a fin que sea viable y genere una dinámica expansiva a su alrededor. Entre los cambios transcendentales operados por el Tratado de Niza hay que apuntar el relativo al problema de la masa crítica o umbral mínimo de Estados miembros en la futura Comunidad de 27 Estados miembros: en efecto, tal como está redactado el Tratado de Amsterdam en este punto es inaceptable el umbral de una «mayoría» de Estados, pues supondría exigir que en la UE ampliada se precisarían 14 Estados para desencadenar una cooperación reforzada. Esto no es realista; si ahora mismo con dificultad se encuentran 7 ú 8 Estados que coincidan para hacer avanzar la UE, más difícil será con el ingreso de Estados con un serio problema de adaptación económico y un claro desfase social. En un margen de años relativamente amplio no aumentarán —respecto de la situación actual— los Estados que están dispuestos en la UE a hacer avanzar con profundidad la integración.
- Es por lo que Alemania e Italia, en su propuesta conjunta, sugirieron que el *quórum* fuera mantenido en el nivel actual en cifras absolutas; es decir, cambiar la redacción de Amsterdam vigente (letra *d* del art. 43) —que dice «implique al menos a una mayoría de Estados miembros»— por la frase «reúna como mínimo a ocho Estados miembros» (nueva letra *g* del art. 43). En mi opinión, con esta estratagema los Estados miembros de la UE a Quince han conseguido mantener el *statu quo* actual de posibilidades entre los Estados miembros que están ya, hoy mismo, dispuestos a entablar una cooperación reforzada⁴¹.
- d) *Último recurso*: El Tratado de Niza ha tratado de resolver algunas de las interrogantes que generó su regulación confusa en el Tratado de Amsterdam o al menos suavizar estas condiciones. El Tratado de Niza regula en un artículo separado, el nuevo art. 43 A, el concepto de *último recurso*: ahora se expresa con términos menos compulsivos jurídicamente al decir que sólo podrán iniciarse «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, mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados».
- e) *Status de los Estados miembros no participantes: respeto a sus competencias, derechos y obligaciones*. El Tratado de Niza ha introducido un leve retoque al cambiar el verbo «afectar» que se utilizaba en la versión de Amsterdam («no afecte a las competencias, derechos, obligaciones e intereses de los Estados miembros que no participen en ella») por la exigencia de respeto a las competencias, derechos y obligaciones. Obsérvese además que, tal como lo proponían Alemania e Italia y el PE, se supri-

⁴¹ CONFER 4783/00, p. 4.

mió el término impreciso de «intereses» (nuevo art. 43.h), por ser un posible semillero de litigios futuros.

- f) *La coherencia interna y externa*: Las cooperaciones reforzadas deberán ser coherentes entre sí, por sí mismas y, además, tales acciones serán coherentes con las políticas de la Unión. El Consejo y la Comisión reciben el mandato de velar por esa coherencia (nuevo art. 45 UE). Es de reseñar que no se menciona al PE en esa obligación, si bien nada obsta para que examine la concurrencia de ese requisito. La cooperación debe ser utilizada de manera selectiva y políticamente responsable: no debe traducir iniciativas incoherentes y desordenadas presentadas por grupos de Estados divergentes. Su objetivo no es tanto una cooperación reforzada como una integración reforzada.
- g) *Carácter abierto de la cooperación*: no puede haber vetos previos frente a un Estado miembro que desee unirse al círculo de cooperación. Todo Estado miembro que tenga voluntad debe ser admitido en los círculos de cooperación intensa. Así, el aspecto rechazable de la teoría del núcleo duro (voluntad y capacidad) se descarta. Una modificación interesante incluida en el Tratado de Niza inserta una obligación nueva para los Estados miembros «cooperantes»: *estimularán* la participación del mayor número posible de Estados miembros. Por un lado, porque ese grupo de Estados están haciendo lo que tendrían que alcanzar todos. Por otro, porque si los *otros* desean unirse a la cooperación, la norma general mantiene la obligación de *apertura* a todos los Estados miembros (art. 43 j) conforme a unos requisitos simples (art. 43 B).

En el Tratado de Niza se han unificado los límites materiales de toda cooperación reforzada:

- a) *No debe sobrepasar la atribución de competencias*: Significa que la cooperación reforzada no puede ser un instrumento para hacer habilitaciones de nuevas competencias en favor de la CE. Tras el Tratado de Niza se incluye una garantía añadida para todos los Estados de que la cooperación reforzada no será un instrumento para aumentar las competencias *de la Unión* —algo que no se precisaba en el Tratado de Amsterdam que se limitaba a las competencias de la CE—.
- b) *No puede afectar a materias de competencia exclusiva de la CE*: Esta exclusión significa que no podrá utilizarse esta vía para regular o desarrollar ámbitos de competencia exclusiva comunitaria, pues equivaldría a aceptar que los Estados que no están en la cooperación reforzada podrían «recuperar» la competencia atribuida en exclusiva a la Comunidad y solo se verían sometidos a la competencia exclusiva los del grupo de vanguardia (este límite ya se incluía en el régimen de Amsterdam en el art. 11, a) dentro de los requisitos específicos del pilar comunitario).
- c) *No afecte negativamente al mercado interior ni a la cohesión económica y social*: Esta condición no aparecía entre las de carácter general en el Tratado de Amsterdam, sino como condición específica de las cooperaciones reforzadas en el pilar comunitario. Es difícil de impedir que una

cooperación reforzada no *afecte* al mercado interior, dada la ambigüedad misma del término «afectar». Lo que hay que evitar son los efectos *negativos* que se pudieran producir. Y de manera coincidente con la regulación en vigor se confirma que la cooperación reforzada no debe constituir un obstáculo ni una discriminación al comercio intracomunitario ni distorsionar la competencia (letra *e* del art. 11 CE tal como se modificó en Amsterdam).

- d) *No debe constituir un obstáculo ni una discriminación a los intercambios ni provocar distorsiones en la competencia entre los Estados miembros.* Aunque las disposiciones de la cooperación reforzada respeten el TCE y las normas del mercado interior, deben, además, *evitar tener por efecto* discriminar o restringir el comercio entre los Estados miembros, así como no falsear la libre competencia entre ellos.
- e) *Que no afecte al Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen* en el marco de la UE: es una adaptación al régimen establecido por Amsterdam (art. 43.i UE).

B. Pilar comunitario. Procedimiento para desencadenar cooperaciones reforzadas

La integración diferenciada en el pilar comunitario solo se admite en el marco del Tratado de la Comunidad Europea; por tanto, ni en la CECA —a punto de expirar— ni en el Euratom se permite este sistema. Así pues, con la nueva regulación del Tratado de Niza, en el Tratado CE ya no se regulan condiciones específicas propias para las cooperaciones reforzadas, sino únicamente el procedimiento específico para desencadenar y gestionar una cooperación reforzada en el primer pilar. Esto es por tanto más sencillo y, sin duda, en Niza se hizo un esfuerzo de sistematización y clarificación del régimen de la cooperación reforzada. El desencadenamiento de una cooperación reforzada debe cumplir ciertos trámites institucionales, entre otros, la propuesta por la Comisión y la aprobación por el Consejo.

Cuando ocho Estados, cualquiera que sea el número de Estados miembros que compongan la UE, se proponen intensificar la integración en un ámbito en el que el Consejo ha fracasado, presentan su solicitud a la Comisión. La Comisión se pronuncia mediante una propuesta de autorización que remitirá al Consejo para que éste adopte la decisión; la Comisión debe examinar la petición de los Estados solicitantes pero *puede* presentar una propuesta o no presentarla, rechazándola tácitamente sin estar sometida a plazos.

El Consejo, a propuesta de la Comisión, puede conceder por mayoría cualificada, previa consulta al PE, la autorización para que un grupo de Estados miembros aprueben entre ellos normas de integración más intensas. La votación se produce participando todos los miembros del Consejo. Tras la reforma de Niza, la decisión inicial de autorización por el Consejo no tiene cambios en cuanto a la votación (por mayoría cualificada, art. 11.2 CE). Pero lo más trascendental de toda la reforma del Tratado de Niza en esta materia, conforme a la

propuesta inicial germano-italiana, es que se elimina la posibilidad del bloqueo que permitía el Tratado de Amsterdam. En efecto, el Tratado CE, tal como se modificó en Amsterdam (art. 11.2) admite un verdadero *derecho de veto* individual de cualquier Estado miembro, de modo que puede impedir una cooperación reforzada. Esta previsión es también muy criticable pues permite al Estado o Estados miembros que se oponen a avanzar según los objetivos de los Tratados que los demás puedan lograrlos mediante este mecanismo institucional alternativo (la otra opción es la cooperación reforzada extramuros del Tratado, tipo Schengen).

Gracias al Tratado de Niza, se evitará que un miembro del Consejo que tenga *intención de votar en contra*, impida ya la votación de desencadenar la cooperación reforzada; se elimina también, en consecuencia, la referencia a la justificación del veto que tanto recordaba a los «acuerdos de Luxemburgo» (los «*motivos importantes y explícitos de política nacional*»). La noción de motivos de política nacional importantes es vaga y no impone límites al poder discrecional, como identificaba el documento germano-italiano. Conforme al nuevo régimen aprobado por el Tratado de Niza, la decisión de autorizar una cooperación reforzada se adoptará por el Consejo por mayoría cualificada, si bien se admite que cualquier Estado miembro pueda solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo antes de adoptar la decisión de autorización. Ahora bien esa *remisión* no supone endosar la decisión al Consejo Europeo, como sucede en el régimen aprobado en Amsterdam; cuando entre en vigor el Tratado de Niza será una maniobra dilatoria, desde luego, pero una vez haya sido incluido en la agenda del Consejo Europeo y debatido vuelve la decisión al Consejo «ordinario», el cual decidirá por mayoría cualificada si autoriza o no la cooperación reforzada.

Hay que constatar que en el régimen aprobado en el Tratado de Amsterdam se otorga un débil papel al Parlamento Europeo en el inicio de la cooperación reforzada: se limita a dar un dictamen simple a petición del Consejo. En el Tratado de Niza hay una modificación importante al contar con una mayor *participación* del PE: si la cooperación reforzada se realiza en ámbitos de la codecisión —art. 251 CE— se requerirá el dictamen conforme del PE para que el Consejo pueda dar su autorización a fin de permitir el desencadenamiento de la cooperación. Es un gran avance que confiere legitimidad a una cooperación reforzada y facilita la posterior intervención de PE en las lecturas del proceso decisorio. Sería una tentación para el PE rechazar la propuesta legislativa del grupo de Estados o mantener sus enmiendas, caso de no participar en el inicio de la cooperación; en el futuro, como deberá dar su dictamen favorable, estará más implicado y receptivo a las propuestas concretas.

En el mismo sentido cabe valorar la pequeña modificación en materia de financiación: como es sabido, los gastos resultantes de una cooperación reforzada, que no sean los gastos administrativos, en cualquier pilar los asumen los participantes en la misma (art. 44 A del Tratado UE); pero en el caso de que el Consejo decida por unanimidad algo distinto sobre los gastos no administrativos u operacionales, además de la decisión del Consejo, el nuevo art. 44 A exige que se requiera la previa consulta al PE (dictamen consultivo). Esta modificación es positiva al ser algo más acorde con la estructura diárquica presupuestaria, aun-

que no es plenamente satisfactoria ni completamente coherente con los amplios poderes presupuestarios del PE que tiene la «última palabra» en los gastos no obligatorios. Pero es un primer paso.

C. Cooperaciones reforzadas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Los Estados partidarios de avanzar seriamente en todas las posibilidades que permite el Tratado en el tercer pilar han logrado sus objetivos de tener un régimen sencillo, eficaz y operativo gracias a las reformas del Tratado de Niza. La redacción se simplifica y clarifica muchísimo el régimen de cualquier cooperación reforzada; ese cambio positivo afecta especialmente al pilar de la cooperación judicial y policial.

El actual art. 40 será reemplazado, cuando entre en vigor el Tratado de Niza, por un precepto mucho más breve y conciso en el que cabe destacar que la cooperación reforzada en el tercer pilar se somete al régimen general de condiciones. La iniciativa y el procedimiento de solicitud no han variado y coincide en lo fundamental con el procedimiento para desencadenar una cooperación reforzada en el pilar comunitario. De nuevo, pues, gracias a la reforma de Niza, también desaparece la posibilidad de que los Estados que no desean avanzar en el marco del Tratado impidan a los que tienen voluntad y capacidad para profundizar en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En definitiva, si los Estados miembros interesados desean seriamente cooperaciones reforzadas en este pilar, el procedimiento, tras la reforma aprobada en el Tratado de Niza, no será obstáculo para progresar en la cooperación policial y judicial.

D. Cooperaciones en el ámbito de la PESC

Como es sabido, el Tratado de Amsterdam no regula la cooperación reforzada en el pilar de política exterior y de seguridad común (PESC). Un mecanismo distinto a éste es el de la abstención constructiva pero no satisface las necesidades que puede cubrir una cooperación reforzada. Ya en la propuesta italo-germana que lideró la reforma de la cooperación reforzada se propugna que la cooperación reforzada tiene un rol a jugar en la PESC. Lo que preocupa es que debe preservarse «la cohesión y la coherencia» de la PESC y no contradiga el acervo de las políticas ya formuladas en el marco de la PESC⁴².

En su propuesta se enfatizaba la extensión de la cooperación reforzada a la seguridad y defensa. En los trabajos preparatorios (incluido el documento de síntesis revisado preparado por la presidencia francesa para la «cumbre» de Niza) todavía se preveían «iniciativas en el ámbito de la seguridad y de la defensa que contribuyan a la adquisición de capacidades de gestión de crisis»⁴³.

⁴² CONFER 4783/00, p. 3.

⁴³ CONFER 4815/00, p. 17.

Sin embargo, los Estados poco partidarios de las cooperaciones reforzadas en general (Reino Unido, Suecia y Dinamarca) se emplearon a fondo para limitarlas a la *política exterior* estableciendo una barrera que impidiera su ampliación a la *defensa*. Finalmente, lograron que en el texto aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno figure expresamente que se excluyen las cooperaciones reforzadas que tengan «repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. 27 B).

Las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC tienen su propio marco y no encajan plenamente o no es suficiente el marco general del art. 43 aplicable a las cooperaciones reforzadas en general. El Tratado de Niza exige que las cooperaciones en política exterior se comprometan a «defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto» (nuevo art. 27 A del Tratado de la UE). Los *requisitos específicos* que habrán de cumplir son respetar los principios, los objetivos y las orientaciones generales, las competencias de la CE y la coherencia de la PESC, tanto en relación con las decisiones adoptadas en el marco de esa política como la coherencia con el conjunto de políticas de la Unión.

El Tratado enmarca esa cooperación reforzada en el marco institucional y normativo propio de la PESC, por lo que remite a las disposiciones propias de la PESC (art. 11 a 28) para su gestión. Pero también se puede observar que las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC se van a permitir de forma muy limitada pues por un lado, no pueden afectar a la defensa; por otro, no se permiten en la definición de los principios y las orientaciones generales de la PESC ni en la determinación de las estrategias comunes.

Hay que reconocer que en la reforma de Niza la inquietud por preservar la coherencia dentro de un régimen realista de cooperaciones reforzadas impregnó todas las modificaciones. Por ello, los Estados defensores de cooperaciones reforzadas en la PESC propusieron una cláusula general para la cooperación PESC (art. 27 C semejante al art. 40 UE [cooperaciones en el ámbito policial y judicial penal] y 11 CE [cooperaciones en el pilar comunitario] que garantice la coherencia, confiriendo a la Comisión el rol de guardiana de esa coherencia.

La solicitud deberá ser hecha por los Estados miembros interesados ante el Consejo, que la transmitirá a la Comisión para que emita un dictamen sobre la solicitud, y en especial sobre la coherencia de la cooperación con las políticas de la Unión (art. 27 C del Tratado de la UE). La solicitud también debe ser enviada al PE para su mera información. El papel del PE es muy limitado en comparación con las cooperaciones en el pilar comunitario (previa consulta o dictamen conforme, según la materia) o en el pilar policial y judicial penal (previa consulta siempre).

La autorización para llevar a cabo una cooperación se encomienda al Consejo, al igual que en los otros dos pilares, pero el régimen de la votación varía (votará de conformidad con el art. 23 .2 y 3 del Tratado de la UE): es decir, no se trata de la votación por mayoría cualificada del pilar comunitario (62 votos de cualesquiera Estados miembros) sino de 62 votos que representen al menos 10 Estados miembros (una suerte de mayoría cualificada reforzada prevista para

la PESC); si un Estado se opone a una cooperación reforzada tiene derecho a remitir la propuesta al Consejo Europeo para su debate y decisión por unanimidad: luego, mediante la remisión al precepto que rige la mayoría cualificada para la PESC, lograron reintroducir los detractores de las cooperaciones reforzadas el veto que fue extrañado de las cooperaciones reforzadas del primer pilar. Pero esto no supone algo especialmente difícil para las cooperaciones reforzadas, ya que si éstas solo se permiten en acciones y posiciones comunes y se aplica el marco institucional y normativo, es lógico que se le aplique el anómalo sistema para formar la mayoría cualificada propio de la PESC.

Por otra parte, como la gestión de cada cooperación en particular se inscribe en el marco institucional de la PESC, la información sobre el devenir de cada cooperación se encarga al Secretario General en el art. 27 D. El Alto Representante para la PESC deberá asumir una modesta función: informar al PE de la evolución de la cooperación y, según el texto final acordado en Niza, tener informados a los Estados miembros sobre la realización de las cooperaciones reforzadas.

9. EL RESPETO A LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: LA PREVENCIÓN DE LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA DEL CASO AUSTRIACO

Es bien sabido que aunque los trabajos de la Convención encargada de elaborar una Carta de Derechos Fundamentales fueron casi en paralelo con los de la CIG 2000 había pocas esperanzas de que se encontraran en el seno del articulado del Tratado de Niza. Sin entrar en la explicación ni en la crítica por la falta de integración de la Carta como texto jurídicamente vinculante, el respeto a los derechos fundamentales y a los principios democráticos no han estado ausentes de la CIG. El resultado ha sido la reforma del art. 7 del Tratado de la UE para incluir un sistema de prevención de las violaciones a los principios democráticos. El caso austriaco fue un aviso urgente: los temores y rechazo que provocó la llegada al poder de un grupo nacionalista de extrema derecha en coalición con los demócrata-cristianos no encajaban en el sistema de sanciones del art. 7 que exige la existencia de una violación grave y persistente de los principios democráticos. Ese precepto solo contempla situaciones extremas y sanciones adecuadas a esa gravedad; pero los Tratados no prevenían cómo prevenir las violaciones y evitar que afecten al fundamento mismo de la Unión que representan los valores comunes definidos en el art. 6 del Tratado UE: la libertad, la democracia, el respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.

La UE no disponía de medios apropiados para hacer frente de forma eficaz a la degradación de la democracia en sus Estados miembros ni podía poner en marcha un mecanismo de vigilancia sobre un Estado donde ese riesgo pueda tener lugar. Cuando llegaron al poder los nacionalistas neonazis, al no haber fundamento jurídico para una sanción comunitaria, los 14 Estados miembros reaccionaron imponiendo sanciones unilaterales sobre Austria y mediante una

elíptica pirueta, a través del Consejo de Europa, nombrar un Comité que examinase la situación de Austria⁴⁴.

Por ello varios Estados miembros presentaron diversas propuestas a la CIG para suplir ese defecto como la propuesta belga⁴⁵, portuguesa⁴⁶, austriaca⁴⁷, la del propio PE en su Resolución de 13 de abril de 2000 (punto 36) y la de la Comisión en una nota interna⁴⁸. Posteriormente la Presidencia francesa aunó las iniciativas⁴⁹, no muy alejadas, y se llegó a un consenso en torno a la nueva redacción del art. 7. Por un lado se añade un primer párrafo que recoge el sistema para constatar la existencia de un *riesgo* claro de violación grave basado en tres fases: una primera fase de *debate*, consistente en la propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, o del PE o de la Comisión. Antes de decidir sobre las iniciativas se oír al Estado afectado y el Consejo podrá solicitar un informe a personalidades independientes sobre la situación en dicho Estado. Después hay una fase de *decisión* o votación constatando o no el riesgo de violación por cuatro quintos del Consejo, previo dictamen favorable del PE por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen la mayoría de los miembros que lo componen. Y el procedimiento se cierra con la fase de *adopción de medidas* consistente en dirigirle las recomendaciones adecuadas.

10. OTRAS REFORMAS

De menor importancia son algunas reformas como la modificación del art. 133 sobre la política comercial. De los cambios introducidos por una confusa redacción cabe destacar la ampliación de la competencia comunitaria a los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad industrial, con diversos límites y exigencias procedimentales, y la aceptación de una competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros en materia de celebración de acuerdos en el ámbito de los servicios culturales y audiovisuales, de los servicios de educación, servicios sociales y de la salud humana. También se atribuye competencia al Consejo para que por unanimidad pueda extender la aplicación de los apartados 1 a 4 del art. 133 a los acuerdos internacionales relativos a la propiedad intelectual no contemplados anteriormente. También se ha previsto el procedimiento para la representación internacional de la Comunidad en relación con su competencia económica y monetaria (nueva redacción del art. 111.4 CE). Y se ha dado una base jurídica específica a

⁴⁴ Informe de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja sobre Austria, París 9 de septiembre de 2000, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, julio-diciembre de 2000, pp.775 y ss.

Vid. J. Laso Pérez, «La intervención democrática en la Unión Europea después del asunto austriaco y la reforma del Tratado de Niza», en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Marzo 2001, núm. 7/8, pp. 45 y ss.

⁴⁵ CONFER 4739/00.

⁴⁶ CONFER 4750/00.

⁴⁷ CONFER 4748/00.

⁴⁸ Comisión Europea, Secretaría General, SG-4, CIG, Note de Dossier, de 4 de mayo de 2000.

⁴⁹ CONFER 4782/00.

la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países al incluirse el nuevo art. 181 A (y nuevo título XXI del Tratado CE)⁵⁰.

Cabe anotar el énfasis puesto por la CIG'2000 en reforzar el principio de cooperación leal recordando en la Declaración núm. 3 su carácter multidireccional: no solo rige las relaciones entre los Estados miembros y las Instituciones, sino las relaciones interinstitucionales. Deberán colaborar en la aplicación plena de los Tratados y a tal fin podrán celebrar acuerdos interinstitucionales en los que solo podrán participar las Instituciones que participan del poder legislativo y, obviamente, no podrán modificar ni completar el Derecho Originario.

No ha habido reformas relevantes en los pilares intergubernamentales. Es verdad que en materia de PESC y de política de Seguridad y Defensa vivimos cambios importantes a raíz del Consejo Europeo de Niza, pero las nuevas directrices no están en el Tratado de Niza sino en las Conclusiones del Consejo Europeo y su tratamiento monográfico desborda el motivo de este trabajo⁵¹. Tampoco el pilar judicial y policial ha sufrido trascendentales cambios y se ha limitado prácticamente a incorporar explícitamente una base jurídica convencional a la creación anterior de Eurojust⁵².

11. LOS FRACASOS DE LA CIG 2000

En buena medida son fracasos que se arrastran desde hace algunas reformas. Por ejemplo, el atasco negociador que se produce una Conferencia tras otra cada vez que se plantea el problema del reconocimiento de la personalidad internacional de la UE. Fue objeto de debate con ocasión de la negociación del Tratado de Maastricht y del Tratado de Amsterdam y entonces como ahora la Conferencia desistió. A la CIG'2000 se presentó un buen informe técnico del jurisconsulto de la Secretaría General del Consejo⁵³: en él afirma que la UE existe, que existe jurídicamente, que es distinta jurídicamente a sus Estados miembros y que puede concluir acuerdos que vinculan a las Instituciones. De acuerdo con la jurisprudencia internacional del TIJ⁵⁴, a la luz de las disposiciones de los Tratados como de la práctica de la propia UE, posee personalidad jurídica. Por ello proponía hacer un reconocimiento explícito en el art. 24 del Tratado UE. Claro que estaba tan bien argumentado que la propuesta se le volvía

⁵⁰ Vid. C.J. Moreiro González, «La cooperación económica, financiera y técnica con terceros países», en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Marzo 2001, núm. 7/8, pp. 41 y ss.

⁵¹ Un estudio monográfico y profundo puede leerse en L.N. González Alonso, «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, enero-junio de 2001, pp. 197 y ss.

⁵² Sobre las modificaciones en el ELSJ puede verse J. Quel López, «Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, enero-junio de 2001, pp. 117 y ss.

⁵³ *Observations sur le projet de modifications à l'article 24 du TUE*, SN 5332/00, 24 de noviembre de 2000.

⁵⁴ Dictamen consultivo, *Reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas*, CIJ, *Recueil*, 1949, pp. 178 y ss.

en contra. Si la personalidad jurídica internacional es indiscutible de hecho y de derecho, su reconocimiento no añade nada. Transparencia.

También desde Maastricht se atasca el debate sobre la jerarquía de los actos normativos y la diferenciación entre actos legislativos y los demás. Esta vez se centró en la definición del acto legislativo. Aunque se hizo un trabajo de calidad en la definición, facilitada por los trabajos preparatorios y fracasados con ocasión del Tratado de Amsterdam, finalmente los temores tradicionales de que tal denominación podría modificar los equilibrios institucionales y suscitar dificultades de aplicación práctica⁵⁵ hizo que naufragase la definición de los actos legislativos.

Apenas se puede explicar por qué el Tratado de Niza no ha suprimido el procedimiento de cooperación en los cuatro supuestos previstos en el Tratado y ligados a la Unión Económica y Monetaria. En el Tratado de Amsterdam se justificó el mantenimiento de esos casos por el acuerdo previo de no tocar ni una coma de la parte relativa a la UEM como mensaje claro a los mercados y a la opinión pública de la firmeza de nuestro compromiso con la moneda única. Como se proponía por la Presidencia francesa se debía reemplazar la cooperación por la mayoría cualificada y la consulta al PE⁵⁶ (y la consiguiente supresión del art. 252 CE). Pero no se hizo nada.

Finalmente, otro fracaso reiterado en el tiempo (en este caso desde 1965) es la unificación o simplificación del sistema institucional y jurídico y su sistematización en un cuerpo jurídico único en sus normas fundamentales que lo haga comprensible para la ciudadanía. Proyecto tras proyecto en cada conferencia intergubernamental se abandona para la siguiente CIG⁵⁷. Ahora es uno de los cuatro temas seguros de la agenda de la CIG de 2004.

12. LAS EXPECTATIVAS DE FUTURO: ALEMANIA Y LA CELEBRACIÓN DE UNA NUEVA CIG EN EL 2004

Casi cerrando al Acta final de la Conferencia se incluye la Declaración núm. 23 «relativa al futuro de la Unión». Sobresale en los primeros párrafos la afirmación de que con el Tratado de Niza «se habrán completado los cambios institucionales necesarios» para la ampliación. ¿No caben esperanzas de cambios después de Niza?

Alemania ha impuesto su ritmo y sus inquietudes a la UE en este Tratado y en la Declaración. Los diputados alemanes dominarán el PE de forma clara en la UE de 27; serán necesarios para cualquier mayoría parlamentaria. Y con el

⁵⁵ CONFER 4771/00. Los actos legislativos serían aquellos que adoptándose mediante codecisión se limitarían a definir los principios generales, los objetivos a alcanzar y los elementos esenciales de las medidas.

⁵⁶ CONFER 4771/00.

⁵⁷ La Comisión dejó de apoyar esta idea considerando que no era realista en esta CIG por la urgencia de los temas institucionales y a fin de no complicar su curso con una nueva redacción del Derecho Originario; Comunicación de la Comisión, *Un Tratado fundamental para la UE*, COM (2000) 434 final, de 12 de julio de 2000.

gobierno alemán habrá que contar prácticamente siempre para cualquier decisión vinculante en el Consejo. Su dominio después de Niza es apabullante. Viene lanzando una idea de Europa tomada de su propio modelo federal. Lo hicieron en materia de moneda única y ahora Alemania también trata de exportar su modelo al sistema europeo: su modelo político, su sistema de delimitación de competencias, su idea de la cooperación reforzada. Y para debatir sus propios problemas —su futuro europeo— Alemania impuso una nueva e inquietante CIG para el 2004 en la que debemos reflexionar sobre los problemas internos que le suscitan los *länder* al gobierno alemán en torno a una mayor precisión de la delimitación competencial entre la UE y sus Estados miembros y el respeto al principio de subsidiariedad. De paso, para llenar de contenido más vendible la CIG de 2004 se ha incluido el estatuto definitivo de la Carta de los Derechos Fundamentales, la simplificación y clarificación del Derecho originarios y el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea⁵⁸.

Caminaremos al paso que guste a Alemania, claro que siempre es mejor el debate que «el paso de la oca» que otrora sus ejércitos impusieron a sangre y fuego a los europeos.

CONSIDERACIONES FINALES

Después de varios fracasos en los años noventa, ahora se han hecho algunas reformas institucionales que afectan al peso de los Estados, ciertamente de manera imperfecta, pero algo se ha movido en la rígida estructura institucional. Se han hecho correcciones mínimas en lo que afecta a la legitimidad democrática, dado que todavía es muy fuerte el peso de los Estados medios y pequeños.

Pero si la legitimidad democrática ha experimentado un leve avance, la eficacia se resentirá: será más difícil adoptar decisiones al tener que sortear el triple escollo de una mayoría de Estados y una mayoría de votos, y aún así la eventualidad de que un Estado solicite que se verifique el respaldo poblacional. Y será, en consecuencia, más fácil vetar o bloquear. El sistema de votaciones y adopción de decisiones resulta aún más complejo de aplicar y, también, de entender por la opinión pública.

También merece un juicio negativo la utilización de los escaños del PE para compensar los votos que no se reconocen a un Estado en el Consejo o la desmesurada composición futura de los órganos auxiliares. Pero en el balance positivo es destacable el reforzamiento del papel del Presidente de la Comisión y, en especial, del Parlamento europeo al haberse ampliado las materias que se deciden por mayoría cualificada y el reconocimiento de su paridad judicial con las restantes instituciones legislativas. Y destacan por su gran calado técnico y con-

⁵⁸ Para Iñigo Méndez de Vigo y Julio José Segura «la Declaración sobre el futuro de la Unión representa al mismo tiempo el éxito y el fracaso de la Conferencia Intergubernamental de Niza» (*Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la UE*, de 4 de mayo de 2001, A5-0168/2001. Ver también F. Aldecoa Luzárraga, «La apertura del proceso constituyente», en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Marzo 2001, núm. 7/8, pp. 7 y ss.

ceptual las reformas del TJCE y del TPI, aunque también inquiete el futuro de la unidad y coherencia de la interpretación jurisprudencial con la aparición del nuevo orden judicial de las Salas Jurisdiccionales, la masificación de jueces en un TPI ya demasiado errático doctrinalmente y su nueva competencia para conocer de los recursos prejudiciales que han sido el gran motor de la contribución del TJCE a la integración europea. Esa sabia integracionista que derivaba de los reenvíos de los jueces nacionales puede tener su fin con la puesta en marcha escalonada del Tratado de Niza.

Las cooperaciones reforzadas serán un antídoto para evitar la parálisis de una Unión de 27 Estados. Con las importantes reformas aprobadas en Niza, se ha logrado *eliminar* el *veto* que desnaturalizaba todo el entramado de la cooperación reforzada aprobada en el Tratado de Amsterdam y se han *suavizado* los procedimientos para desencadenarla, en especial al rebajar considerablemente el umbral mínimo: en el futuro no habrá ya excusas técnicas para que los Estados que desean hacer progresar la integración lo hagan. La integración no debe paralizarse por la ampliación futura gracias a la reforma de la cooperación reforzada.

Y la convocatoria de otra CIG más para el 2004 redundará en la idea de la *Europa inacabada*. O en la expresión literaria y más española del *Vuelva Usted mañana*.

Salamanca, octubre de 2001