

LA CONFERENCIA DE NIZA. AVANCES Y RETROCESOS EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

PILAR MELLADO PRADO *

SUMARIO: I. Introducción. II. La Comisión Europea. III. El Consejo de la Unión. IV. La extensión de la mayoría cualificada.

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la Unión Europea tuvo que enfrentarse prematuramente, en la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht, a la necesidad de conseguir un sistema organizativo sencillo, transparente y eficaz ¹. Pero el Tratado de Amsterdam no lo consiguió. Y lo cierto es que resultaba absolutamente necesaria una reforma institucional en profundidad antes de que se iniciara la ampliación de la Unión, ya que, en caso contrario, no podría evitarse que ésta perdiera su naturaleza y se produjera, previsiblemente, un bloqueo institucional irreversible.

Conviene recordar que en el *Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1998*, los Quince dejaron claro que esta reforma institucional era condición *sine qua non* y «cuestión previa para la ampliación».

En este sentido, el *Protocolo n.º 11 del Tratado de Amsterdam sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea*, disponía que «al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la U.E. exceda de veinte,

* Profesora titular de Derecho Constitucional y asesora de la Ministra de Educación, Cultura y Deporte.

¹ Véase A. MANGAS: «Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996», en E. LINDE y otros, *Los Retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, UNED-Banco del Comercio, Madrid 1997, págs. 15-33.

se convocará una Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones».

Cumpliendo este mandato, *el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999*, acordó convocar para primeros del año 2000 una Conferencia Intergubernamental, con el fin de resolver las cuestiones institucionales que quedaron pendientes en el Tratado de Amsterdam y que requerían una solución antes de la próxima ampliación de la Unión.

Así, y antes de cumplirse un año de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el 14 de febrero de 2000 se inauguró en Bruselas, bajo Presidencia portuguesa, dicha Conferencia Intergubernamental, que finalizó sus trabajos en diciembre del mismo año, bajo Presidencia francesa.

La imprescindible reforma de las instituciones para adaptarlas a la ampliación de hasta trece nuevos países —como se acordó en el *Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999*— reabría en la Conferencia Intergubernamental 2000 un debate delicado, aparcado deliberadamente en la CIG'96, sobre tres puntos esenciales determinados ya por el *Consejo de Colonia de junio de 1999*:

- El tamaño y la composición de la Comisión.
- La reponderación de los votos de los Estados miembros en el Consejo y la revisión del umbral de la mayoría cualificada.
- Y la posibilidad de ampliar los supuestos de voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo, así como las demás modificaciones que requiera el Tratado, en la medida en que afecten a las instituciones en relación con los tres puntos anteriores, y que se deriven de la aplicación del Tratado de Amsterdam.

Así pues, las negociaciones del Consejo Europeo de Niza tenían como principal objetivo resolver tres cuestiones institucionales pendientes (los famosos «*flecos de Amsterdam*»); es decir, la redistribución del peso específico de los Estados miembros en el Consejo, la composición de la Comisión y la extensión de la mayoría cualificada.

El objetivo central de los cinco grandes (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) era hacer frente a la pérdida creciente de su peso específico —son los cinco países más poblados— ya iniciado en el momento de concluirse la ampliación de 12 a 15 Estados miembros en 1995, y que se aceleraría irreversiblemente con la adhesión de 11 países pequeños, y de sólo uno grande.

El Consejo Europeo de Niza ha sido el más largo de los celebrados hasta la fecha, debido a que las negociaciones se centraron en una serie de cuestiones que no habían sido debatidas desde la fundación de las Comunidades Europeas.

El gran reto del Consejo Europeo de Niza era no cerrar en falso la Conferencia Intergubernamental 2000, la cual tenía como misión fundamental preparar la Unión Europea para la ampliación. Y evidentemente, la preparación de la ampliación requere-

ría llegar a un acuerdo razonable y equilibrado que pudiera ser asumido por todos los Estados miembros sobre los temas que ya hemos reseñado anteriormente.

El nuevo Tratado de Niza —que aún no ha sido ratificado por todos los Estados miembros y al que el referéndum irlandés ha dado un serio revés— ha concluido, sólo en parte, la reforma institucional de la Comisión y del Consejo, preparando a la Unión para la adhesión de nuevos países.

No obstante, en la *Declaración sobre el futuro de la Unión, aneja al Acta Final*, la Conferencia Intergubernamental 2000 solicita un debate más amplio y profundo sobre el desarrollo futuro de la Unión Europea. En este sentido, en el año 2001, las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, deberán favorecer un amplio debate con todas las partes interesadas: representantes de los Parlamentos nacionales y todos los medios que reflejan la opinión pública. En este proceso participarán también los Estados candidatos.

Tras un informe que se presentó en Goteburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo, en su reunión de Laeken de diciembre de 2001, acordará una declaración que incluya iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso, el cual deberá abordar las siguientes cuestiones:

- La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad.
- El Estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza, conforme a las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia.
- La simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin modificar su significado.
- Y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Con este proceso se pretende mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus Instituciones, con la finalidad de aproximarlas a los ciudadanos de los Estados miembros.

Asimismo, en la *Declaración* anteriormente citada, se acuerda que, tras estas medidas preparatorias, se convocará una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el año 2004, para tratar las cuestiones mencionadas, introduciendo las correspondientes modificaciones en los Tratados. La misma *Declaración* advierte que esta Conferencia Intergubernamental no constituirá, en ningún caso, un obstáculo o una condición previa al proceso de ampliación. Además, se invitará a participar en ella a aquellos Estados candidatos que hayan concluido las negociaciones de adhesión con la Unión; y se invitará, también, en calidad de observadores, a aquellos países candidatos que no las hubieran concluido.

Sobre la conveniencia de esta nueva Conferencia Intergubernamental en el año 2004 se plantearon numerosas dudas e interrogantes por parte de algunos Estados

miembros, entre ellos España. Pero finalmente, el texto propuesto por la Presidencia francesa satisfacía a Alemania, que necesitaba que se acordara la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental para lograr que el Bundesrat y sus Länder ratificaran el Tratado de Niza².

Asimismo, algunos prevén en la celebración de esta nueva Conferencia —cuya agenda predeterminada en parte, suscitará numerosos recelos teniendo en cuenta las cuestiones *constitucionales* y federales que planteará³— algunos riesgos: un mayor retraso de hecho en la ampliación, la exigencia de la redacción de una Constitución formal que sustituya a los Tratados, o convertir la Unión en una Federación⁴.

II. LA COMISIÓN EUROPEA

En primer lugar, hay que subrayar que la reforma en profundidad de la Comisión ha sido nuevamente pospuesta. El número de comisarios no se ha reducido, sino que los Estados pequeños y medianos podrán, al igual que los grandes, seguir designando un comisario a partir del 1 de enero de 2005, sin que se determine cómo se producirá la rotación cuando la Unión llegue a 27 miembros.

Como se ha señalado, la Comisión del futuro se puede parecer menos a una institución europea supranacional y más a un COREPER formado por representantes nacionales que defienden sus intereses abiertamente. Además, el diseño pactado en Niza contradice la reforma interna de la Comisión que pretende poner en marcha el Comisario Kinnock, orientada a acabar con las cuotas nacionales de puestos directivos y a crear una función pública europea basada en criterios de mérito y capacidad⁵.

La nueva fórmula acordada para la composición de la Comisión entrará en vigor al mismo tiempo que se constituya la próxima Comisión, a partir del 1 de enero de 2005.

El número ideal de miembros de la Comisión ha sido siempre una cuestión polémica y poco pacífica.

El Tratado de Amsterdam, en uno de sus *Protocolos*, disponía que cuando se produjera la primera ampliación de la Unión, la Comisión estaría integrada sólo «por un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de los votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados».

² J. ELORZA: «La UE después de Niza», en *Revista de Política Exterior*, n.º 79, enero-febrero 2001, pág. 101.

³ Recuérdese el discurso pronunciado por el Ministro alemán de Asuntos Exteriores, J. FISCHER, en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo de 2000, así como el pronunciado por el Presidente francés J. CHIRAC, también en Berlín, en junio del mismo año, como respuesta a la idea de la Europa federal lanzada por Fischer.

⁴ J. M. DE AREILZA CARVAJAL: «La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?», en *Revista de Política Exterior*, n.º 79, *cit.*, pág. 116.

⁵ J. M. DE AREILZA CARVAJAL: «La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?», *cit.*, pág. 110.

Lo cierto es que esa solución para garantizar la eficacia de la Comisión no parecía, en principio, desacertada. Si la Comisión no representa a los Estados, la diferencia de trato entre los Estados «grandes» y los Estados «medianos» y «pequeños», carece de sentido.

Sin embargo, esta opción es la menos comunitaria: reducir su composición a un comisario de cada nacionalidad haría de esta institución independiente un órgano intergubernamental, difícilmente distinguible del Consejo.

La Comisión no tiene por qué estar integrada por un comisario de cada Estado miembro. Quizás por eso, la opción de un número de comisarios inferior al de los Estados miembros es la opción más adecuada y la más europeísta: si la Comisión debe ser una institución independiente, encargada de identificar y defender los intereses de la Unión Europea, no es necesario que esté integrada por comisarios de todas las nacionalidades ⁶.

En este sentido, el *Dictamen de la Comisión de 26 de enero de 2000 sobre la adaptación de las Instituciones de la Unión Europea para que la ampliación sea un éxito*, apuntaba tres opciones:

- Dejar al Presidente de la Comisión la responsabilidad exclusiva de formar el Colegio de Comisarios.
- Mantener la solución tradicional de un Comisario por país miembro.
- Prever en el Tratado un sistema de rotación que respete una estricta igualdad entre los Estados miembros a partir de un orden preestablecido.

Finalmente, el Tratado de Niza ha optado por estas dos últimas soluciones sucesivamente.

Así, en el artículo 4.1 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, anejo al Tratado de Niza*, se establece que a partir del 1 de enero de 2005, «la Comisión deberá comprender un nacional de cada uno de los Estados miembros».

Ahora bien, su apartado 2 dispone que «cuando la Unión cuente con 27 miembros, el número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad». Asimismo, «el Consejo, fijará, por unanimidad el número de miembros de la Comisión».

Asimismo, tras la firma del Tratado de Adhesión del vigesimoséptimo Estado miembro, «el Consejo, adoptará por unanimidad:

- El número de miembros de la Comisión.
- Las modalidades de la rotación igualitaria que contengan la totalidad de normas y criterios necesarios para la fijación automática de la composición de los sucesivos colegios, basándose en los siguientes principios:

⁶ A. MANGAS: «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam», en *Revista de Derecho Comunitario*, n.º 3, 1998, pág. 29.

- a) Los Estados miembros serán tratados en un estricto pie de igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos Estados miembros determinados nunca podrá ser superior a uno.
- b) Sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto anteriormente, cada uno de los colegios sucesivos se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión».

En cuanto a su nombramiento, el Tratado de Niza introduce algunas modificaciones interesantes.

En primer lugar, el artículo 214 TCE dispone que será «el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada» el que designará a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión; y el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación.

El hecho de que el Presidente sea elegido por mayoría cualificada y no por unanimidad, puede significar que el candidato más débil y maleable no tendrá ya más posibilidades que los demás de ser elegido ⁷.

Asimismo, «el Consejo, por mayoría cualificada, y de común acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar miembros de la Comisión, establecida con arreglo a las propuestas hechas por cada Estado miembro».

El Presidente y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una vez obtenida la aprobación del PE, el Presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados por el Consejo por mayoría cualificada.

En el nuevo Tratado, la Comisión, mantiene su colegialidad, pero también la preeminencia de su Presidente, que «decidirá la organización interna de aquélla para garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su acción» (art. 217 TCE).

En este sentido, el Presidente podrá cesar a comisarios individuales con sólo el apoyo de la mayoría del colegio, y organizar a través de las Vicepresidencias sustantivas el trabajo de la Comisión (art. 217 TCE).

Sin embargo, otros temas más delicados y espinosos que afectan de lleno al núcleo del sistema de gobierno comunitario —como son la elección del Presidente por el Parlamento Europeo, la designación de los Comisarios por el Presidente o la cuestión de confianza— siguen sin ser abordados.

⁷ J. M. DE AREILZA, *ob. cit.*, pág. 111.

III. EL CONSEJO DE LA UNIÓN

Como es sabido, el sistema actual de votos en el Consejo era el resultado de yuxtaponer al esquema recogido en los Tratados de Roma de 1957 las diversas reglas de reparto decididas con ocasión de las adhesiones de 1973, 1981, 1986 y 1995.

El equilibrio global entre Estados y población, garantizado en la fundación de la Comunidad (con sólo 6 Estados miembros) se ha roto definitivamente —en detrimento de los Estados más poblados— al haberse ido aplicando mecánicamente, en las sucesivas ampliaciones, el mismo criterio de reparto de votos, y al no haberse modificado proporcionalmente el «umbral» de la mayoría cualificada, es decir, el número mínimo de votos requerido para adoptar un acuerdo.

Las diferentes ampliaciones han desequilibrado el sistema, de forma que la población mínima requerida para alcanzar la mayoría cualificada ha pasado del 67% (con 6 Estados miembros) a un 58% (con 15 Estados).

Así pues, cuando la Unión Europea tuviera 28 miembros —y teniendo en cuenta que sólo tres de los trece candidatos a la adhesión están más poblados que la media de los Estados miembros actuales— se podría adoptar una decisión por mayoría cualificada por una combinación de Estados miembros que sólo representara el 46% de la población total de la Unión.

La intransigencia de los países más pequeños hizo inviable una modificación del reparto de votos en el Consejo en el Tratado de Amsterdam. Pero si consideramos, además, que en un futuro no muy lejano se producirá la ampliación, la reforma se hacía irrenunciable.

Era necesario, pues, afrontar una reforma sustancial de los votos en el Consejo que dotara a esta institución de una mayor legitimidad, teniendo en cuenta los nuevos equilibrios y las nuevas realidades.

En este sentido, y como se ha subrayado acertadamente, «no podemos aceptar, desde una perspectiva democrática real, la idea de que los pueblos sólo deben sentirse representados en el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo no tiene un peso específico comparable al del Consejo ni lo tendrá en mucho tiempo. Además, la defensa legítima de los intereses nacionales de un pueblo concreto no está representada en el PE, sino en el Consejo»⁸.

Pues bien, conforme a lo establecido en la *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea, aneja al Tratado de Niza*, para una Unión de 27 Estados miembros, se pueden distinguir cinco grandes grupos de países, de acuerdo con la nueva ponderación de votos en el Consejo:

- El primer grupo estaría formado por Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, España y Polonia, con 29-27 votos.

⁸ A. MANGAS: «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam», *cit.*, pág. 27.

- El segundo lo compondrían Rumanía, Holanda, Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal, con 14-13 y 12 votos.
- El tercer grupo estaría formado por Suecia, Bulgaria y Austria, con 10 votos.
- El cuarto lo integrarían Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania, con 7 votos.
- Y el quinto grupo estaría formado por Letonia, Eslovenia, Chipre, Luxemburgo y Malta, con 4-3 votos.

Pues bien, según lo preceptuado en el artículo 3 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, anejo al Tratado de Niza*, a 1 de enero de 2005, los votos de los Estados miembros se ponderarán del modo siguiente:

Bélgica, 12.	Luxemburgo, 4.
Dinamarca, 7.	Países Bajos, 13.
Alemania, 29.	Austria, 10.
Grecia, 12.	Portugal, 12.
España, 27.	Finlandia, 7.
Francia, 29.	Suecia, 10.
Irlanda, 7.	Reino Unido, 29.
Italia, 29.	

Para su adopción, los acuerdos del Consejo requerirán al menos 169 votos que representen la votación favorable de la mayoría de los miembros como mínimo, cuando deban ser adoptados a propuesta de la Comisión.

En los demás casos, requerirán al menos 169 votos que representen la votación favorable de dos tercios de los miembros como mínimo.

Asimismo, cuando el Consejo adopte una decisión por mayoría cualificada, todo miembro del Consejo podrá solicitar que se compruebe que la mayoría cualificada comprenda como mínimo el 62% de la población total de la Unión. Si se pusiera de manifiesto que esta condición no se cumple, la decisión no será adoptada.

En este sentido, Francia, con el fin de que Alemania aceptara no tener más votos en el Consejo, introdujo esta segunda red de seguridad que es la verificación demográfica, de tal manera que el 62% de la población pueda bloquear cualquier decisión del Consejo que pueda tomarse por mayoría cualificada, con independencia del cómputo de votos ⁹.

Por otra parte, en el momento de cada adhesión, el mínimo indicado (los 169 votos) se calculará de tal manera que el umbral de la mayoría cualificada expresada en votos no supere el que resulta de la Unión a 27 miembros (258 votos).

⁹ J. ELORZA: «La UE después de Niza», *cit.*, pág. 97. En este artículo, el autor recuerda que la Presidencia francesa descartó cualquier «desenganche» entre Alemania y Francia en cuanto a la paridad de votos en el Consejo, invocando incluso las dos últimas guerras.

Por lo que respecta a la posición española, el Presidente del Gobierno, en su comparecencia ante el Pleno del Congreso de los Diputados el día 20 de diciembre de 2000¹⁰, consideró que el resultado de las negociaciones había sido muy satisfactorio, ya que se había logrado diseñar un sistema eficaz y representativo de toma de decisiones, así como recuperar y mejorar los equilibrios que existían cuando se produjo la adhesión de España a la Unión Europea.

En este sentido, el Presidente del Gobierno subrayó que con la nueva distribución, «España es ahora, en términos de votos, un país grande, lo que en nuestro Tratado Adhesión no era evidente en el Consejo, aunque sí en la Comisión».

España ha multiplicado sus votos en un 3,37%, mientras que los otros cuatro grandes lo han hecho en un 2,9%.

Así, en una Unión a Quince, España pasará, desde el 1 de enero de 2005, de tener 8 votos en el Consejo sobre un total de 87 (es decir, un 9,2) a 27 votos sobre un total de 237 (esto es, un 11,4).

No hemos de olvidar que en la Europa a Quince, la diferencia de votos de España con los cuatro grandes es de dos, es decir, de un 20%, y la diferencia con el grupo siguiente de tres, es decir, de un 27,5%. Con el Tratado de Niza, la diferencia de España y los cuatro grandes será también de dos votos, pero sólo representarán el 7%; sin embargo, la diferencia con la media de votos del siguiente grupo será del 48%.

Estos resultados han sido posibles, en parte, por la existencia de la *Declaración n.º 50, aneja al Tratado de Amsterdam*, en la que se establecía la necesidad de «encontrar una solución satisfactoria al problema de España antes de la ampliación». Parece evidente que sin el compromiso de esta compensación, España sólo hubiera obtenido 23 votos, que son el resultado de multiplicar los actuales por 3 y restarle 1, fórmula que se aplicó a Francia, Italia, Alemania y Reino Unido.

IV. LA EXTENSIÓN DE LA MAYORÍA CUALIFICADA

El Tratado de Niza ha previsto la extensión de la mayoría cualificada a treinta y cinco disposiciones, lo cual supone un avance considerable en muchos sectores, como, entre otros, la libre circulación de personas; las cooperaciones reforzadas del primer pilar comunitario; las acciones para promover la no discriminación; la fijación del estatuto de los partidos políticos a nivel europeo y su régimen financiero; o las acciones a favor de la industria comunitaria.

De esta forma, si en la actualidad, las decisiones que se toman por mayoría cualificada suponen más del 60%, con la extensión prevista por el Tratado de Niza, estaremos casi en el 80% del total de decisiones que se adoptan en el Consejo por mayoría cualificada.

¹⁰ Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 52, 20 de diciembre de 2000, págs. 2484 y ss.

Sin embargo, el conjunto de materias que ya no quedan sujetas a la regla de la unanimidad merece, para algunos ¹¹, un juicio dispar: por su heterogeneidad, obliga a una valoración no sólo cuantitativa sino cualitativa, ya que, por ejemplo, incluye materias institucionales de pura organización junto a aspectos de mayor calado, como los relativos al nombramiento de algunas instituciones comunitarias (Presidente y miembros de la Comisión).

Ahora bien, algunos países han conseguido preservar la unanimidad, bloqueando aspectos clave de la construcción europea, como la fiscalidad, el medio ambiente, fronteras exteriores, la seguridad social, la cohesión económica y social o la inmigración.

Así, salvo honrosas excepciones, cada país puso en excepción lo que creía más conveniente para sus intereses, sin pensar en el interés común. Incluso muchos de los líderes europeos se esforzaron en presentar como logros su capacidad para bloquear en el futuro los avances del conjunto: «*algo así, como una victoria de todos... contra Europa*» ¹².

En definitiva, algunos avances en algunos temas y bastante estancamiento en otros, constituyen el balance final de la Conferencia de Niza, que, por otra parte, dejó un cierto regusto amargo en la Comisión y el Parlamento Europeo, que vieron como la mayoría de sus propuestas no eran consideradas; por no decir, despreciadas.

¹¹ P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: «La reforma institucional en el Tratado de Niza», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 211, enero-febrero de 2001.

¹² C. WESTENDORP: «Todos contra Europa», *Diario ABC*, 30-12-2000.