

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EN CLAVE DE REFORMA

ARACELI MANGAS MARTÍN *

SUMARIO: Introducción. I. Las reformas producidas por el Tratado de Niza. 1. *La formación de la mayoría cualificada en el Consejo: Propuestas de solución y presupuestos.* 2. *Los acuerdos alcanzados.* 3. *Lugar de reunión de los Consejos Europeos.* 4. *Ampliación del voto por mayoría cualificada.* II. Reformas en la estructura del Consejo de la UE. 1. *El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.* 2. *Consejos sectoriales o especializados.* 3. *Reuniones ministeriales de carácter no oficial.* 4. *La Presidencia del Consejo.* 5. *Desarrollo de las reuniones y transparencia.*

INTRODUCCIÓN

Las numerosas reformas de los Tratados en el pasado tuvieron como epicentro el Parlamento Europeo y sólo indirectamente afectaban al Consejo en la medida en que el Consejo ha tenido que ir compartiendo desde 1975 (sistema de recursos propios) y luego desde 1992 (Tratado de Maastricht, procedimiento de codecisión) su poder de decisión con el Parlamento europeo. Sin embargo, el Tratado de Niza, por un lado, y varios informes, conclusiones del Consejo Europeo y su propio Reglamento interno, por otro, han acometido reformas extraordinariamente importantes removiendo las tranquilas y omnipotentes aguas del Consejo. El Consejo ha experimentado, pues, reformas de fondo y forma mediante la modificación del Derecho Originario y mediante otros instrumentos más flexibles. Por ello, en este trabajo voy a diferenciar entre las reformas producidas por el Tratado de Niza y las reformas no convencionales o flexibles que afectan fundamentalmente a su funcionamiento y a la organización interna de sus trabajos.

* Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca, Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario.

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia financiada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Dirección General de Investigación), proyecto SEC2002-00751.

I. LAS REFORMAS PRODUCIDAS POR EL TRATADO DE NIZA

El Tratado de Amsterdam, aunque tuvo aciertos no previstos, fracasó en su principal objetivo, cual era la reforma institucional en vistas a adecuar la composición y el funcionamiento de las Instituciones ante la ampliación de la Unión Europea a 27 o más Estados miembros. Por ello, el cierre en falso de aquella Conferencia Intergubernamental en octubre de 1997 se saldó con un Protocolo y una Declaración que convocaban a una o más citas negociadoras para ajustar el peso de los Estados en el Consejo.

En efecto, el Protocolo núm. 7, anexo al Tratado de Amsterdam, vinculaba y condicionaba la reducción a un comisario por Estado miembro a la modificación de la ponderación de votos en el Consejo. Además, justificaba la necesidad de una nueva ponderación para compensar a los Estados miembros que renunciaran al derecho actual de designar un segundo comisario (art. 1).

Y, también, la Declaración n.º 50, aneja al Tratado de Amsterdam¹, prorrogaba el compromiso de Ioannina (que flexibiliza desde 1995 la composición de la minoría de bloque) hasta encontrar «una solución al caso especial de España». Tanto el Protocolo como la Declaración prevén que la solución al problema del peso de los Estados miembros, y en particular el de España, se debería alcanzar antes de que se produjera la primera ampliación hacia el Este. El Protocolo incluía otra promesa de una nueva Conferencia sobre revisión global del sistema institucional cuando la UE se aproximase a los 20 miembros (lo que permitió aplicar al fracaso de la Conferencia de 1996 la cáustica frase «dos [conferencias] por el precio de una»).

Es bien sabido que lo fundamental en la CIG'2000 era alcanzar un consenso sobre un nuevo sistema de votaciones que se correspondiera con la importancia relativa de la población de cada Estado. El voto ponderado ha premiado hasta ahora a los Estados pequeños y medios y, en especial, a los futuros Estados miembros divididos (caso de Chequia, Eslovaquia o Eslovenia).

Pero la ponderación a favor de los Estados pequeños expresaba una inspiración en unos equilibrios globales básicos, que en aquella Comunidad de Seis Estados se garantizaba al reconocer un peso demográfico *distinto* a los Seis, así como porque los de mayor peso no arrumbarían la capacidad de influencia de los pequeños, y que siempre habría una mayoría de población respaldando toda decisión por mayoría cualificada (un 67 % de ciudadanos entonces). Pero esa *filosofía* de fondo se fue olvidando.

1. La formación de la mayoría cualificada en el Consejo: Propuestas de solución y presupuestos

El Protocolo citado ya recoge las opciones básicas que se venían manejando en los trabajos preparatorios del Tratado de Amsterdam e, incluso, ya había anticipado el Parlamento en su fracasado proyecto de Constitución al comienzo de los noventa: una

¹ Este Protocolo quedará derogado cuando entre en vigor el Tratado de Niza.

nueva ponderación de los votos, una doble mayoría (de votos ponderados o de Estados miembros y de población).

La Comisión Europea en su Dictamen sobre la convocatoria de la CIG 2000 se mostró decidida partidaria de un sistema de doble mayoría consistente en la mayoría simple de Estados (frente al poco democrático y transparente sistema de ponderación) que represente, a su vez, a una mayoría de población de la Unión ².

Todos deseaban que el nuevo sistema fuera simple y comprensible por la opinión pública, además de eficaz y democrático. Sin embargo, no parece ser ese el resultado de Niza; cabe anticipar que el nuevo sistema es extremadamente complejo al diversificar en tres requisitos la mayoría cualificada por lo que los vetos o bloqueos son más fáciles.

A los tres meses de inaugurada la CIG, en mayo de 2000, la Presidencia portuguesa constataba que tras el primer examen del tema había «un amplio acuerdo en que el sistema de ponderación tiene que reflejar el doble carácter de la Unión, consistente tanto en una Unión de Estados como en una Unión de pueblos» ³. Este «principio político» se traduce técnicamente en dos reglas o parámetros:

- que toda mayoría cualificada tiene que asegurar un umbral mínimo de población para revestir de legitimidad democrática toda decisión, y
- que toda mayoría cualificada debe agrupar una mayoría de Estados miembros.

Mientras que el segundo parámetro se ha mantenido siempre en la historia comunitaria, el primero ha ido descendiendo peligrosamente de una media del 69% entre 1958 a 1985, a un 63 % en 1986 y 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.

Lo que concitaba más dificultades de solución era la reponderación. La limitadísima escala actual de 1 a 10 apenas permite opciones ya que la propuesta ensayada en 1994-95, previa a la CIG de 1996 de reducir linealmente un voto a todos los Estados era inaceptable para los Estados pequeños y medios ⁴. Ningún Estado estaba dispuesto a reconocer ni justificar ante su población la pérdida de un solo voto en el Consejo ni que se diera uno o dos votos a los Estados infrarrepresentados (los cinco grandes) sin presentar un saldo positivo semejante a su opinión pública. Cualquier modificación

² *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*, COM (2000) 34, pp. 33-34.

³ CONFER 4745/00 (24 de mayo de 2000), p. 1.

⁴ Era una fórmula ingeniosa que tenía efectos significativos de reponderación a pesar de la aparente igualdad en la pérdida de un voto. Por ejemplo, Luxemburgo reducía su desmesurado peso actual en un cincuenta por cien.

en el voto ponderado tendría que tener como resultado que fuera en apariencia vendible a la opinión pública nacional: todos tenían que ganar en número de votos.

Esta idea de generalizar los vencedores arrumbaba el propósito del protocolo de Amsterdam de que la reponderación tenía que *compensar* la pérdida de un Comisario a los Estados grandes. Limitar la reponderación a asignar votos suplementarios a los que perdían el segundo comisario era inadmisibles para algunas Delegaciones⁵.

Sin embargo, aunque la reponderación de votos planteaba gran tensión y sensibilidad se siguió trabajando en esta hipótesis en paralelo a la opción de doble mayoría (de población y de Estados). Además en el modelo de reponderación del voto se podían incorporar las ideas de la «red demográfica» de seguridad o porcentaje mínimo de población respaldando cada decisión. Por ello, a partir de noviembre de 2000 se trabajaba en propuestas basadas en una reponderación sustancial, es decir que multiplicaban la escala de votaciones por tres (de 1 a 30, frente a la clásica parrilla de 1 a 10).

Si la UE va a tener 27 Estados miembros, cuanto más se ensanche la escala de voto más posibilidades hay de acomodar proporcionadamente el peso de cada Estado y de permitir cierta diferencia entre los grados de homogeneidad de los Estados miembros. Además una reponderación generalizada con una escala ensanchada permitía, a su vez, recompensar a los Estados miembros que perdían el segundo comisario.

Claro que el tema de la reponderación de votos para los Estados grandes no podía limitarse a la compensación por la pérdida de un Comisario pues las sucesivas ampliaciones habían hecho disminuir su peso y debía restablecerse el equilibrio; por el contrario, los Estados medios y pequeños no querían perder su privilegiada posición aferrándose a argumentos tales como que no se debía «corregir de forma retroactiva los cambios habidos en la posición relativa de los Estados miembros más poblados a causa de anteriores ampliaciones»⁶.

En definitiva, los presupuestos para un acuerdo global aceptable requería:

- ensanchar ampliamente la escala o parrilla de votos a repartir (multiplicándolo casi por 3, de 1 a 29, según la solución finalmente retenida) de tal modo que todos los Estados aumentasen el número de sus votos;
- un umbral mínimo de mayoría cualificada en términos de población por encima del nivel actual del 58% (en el acuerdo final la red demográfica ha sido del 62%);
- un umbral mínimo de mayoría cualificada en términos de votos ponderados que mantuviera al menos el 71 % de los votos: este porcentaje determina la mayor o menor facilidad para adoptar una decisión;
- un número mínimo de Estados representados por una mayoría cualificada;
- constituir grupos de Estados suficientemente homogéneos («clusters») en cuanto a su población a los que corresponderá un mismo número de votos.

⁵ Así se señala en el documento CONFER 4745/00 elaborado por la presidencia portuguesa.

⁶ CONFER 4801/00, p. 3.

2. Los acuerdos alcanzados

En el Tratado acordado en Niza, las reformas relativas al sistema de ponderación del voto en el Consejo se incluyen en el art. 3 del *Protocolo sobre la Ampliación*, anejo al TUE y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas ⁷.

Ese art. 3 del Protocolo de Niza, cuando entre en vigor el 1 de enero de 2005, sustituirá al actual art. 205. 2 del Tratado CE y al art. 118 del Tratado EURATOM. También producirá la sustitución del art. 23.2 (párrafo 3) y 34.3 del Tratado de la Unión Europea (votaciones en la PESC y en la cooperación judicial penal).

Otro aspecto general que conviene destacar es que todos los repartos y cálculos hechos en la fase final de negociación se han hecho teniendo en cuenta únicamente a los Estados admitidos como candidatos, es decir 27 Estados. Sin embargo, los documentos iniciales de la Comisión tuvieron en cuenta a Turquía. Es evidente, que si no fue fácil hacer el reparto a 27, incluir a la poblada Turquía hubiera alterado las estrategias de Estados como Francia obsesionada con evitar el despegue nominal de Alemania. Tampoco Alemania y otros Estados tuvieron interés en incluir en la lista a Turquía, pues a la escasa fiabilidad de sus datos de población, se unen las dificultades por su falta de democracia y respeto a los derechos humanos insuperables en el medio plazo —por lo que su adhesión será para el *horizonte* del 2008/2010— y para entonces las previsiones por su constante crecimiento demográfico le pueden acercar o superar a Alemania. Cuando Turquía ingrese, Alemania no querrá oír hablar de diferenciación de voto ponderado entre los grandes... y recordará con fruición los argumentos franceses.

A. La vigencia del nuevo reparto de votos

La entrada en vigor, a efectos de sistema de votaciones en el Consejo, se demora al 1 de enero de 2005. Queda tiempo, pues, para entender y familiarizarse con el complejo sistema establecido.

Claro que, si hubiera alguna adhesión antes de 2005, los nuevos Estados ingresarán aplicándoseles mecánicamente las reglas vigentes en 2002, según el grado de homogeneidad con los actuales miembros y teniendo a su vez que readaptar la Decisión de Ioannina sobre la minoría de bloqueo, para poco después, en 2005, aplicarle las nuevas reglas de ponderación.

Por ello, si se confirma lo acordado en el Consejo Europeo de Bruselas de 24-25 de octubre de 2002 e ingresan diez de los doce candidatos (todos menos Rumania y Bulgaria) en enero de 2004, durante ese año y hasta el 1 de enero de 2005, el total de

⁷ Este Protocolo derogará el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam sobre la ampliación, que promecía dos Conferencias, una para la reforma *corta* (reponderación) y otra la reforma *larga* (composición y funcionamiento del sistema institucional) al que me he referido al inicio de este trabajo.

votos en el Consejo serán 124, la mayoría cualificada estará en 88 y la minoría de bloqueo en 37. Pero este sistema sólo regirá durante un año.

¿Qué sentido tiene haber establecido con tanto esfuerzo y tensión un nuevo sistema por el que se venía abogando desde 1994⁸ y ahora no permitir su entrada en vigor junto con el Tratado para experimentarlo a 15 Estados? Y sobre todo porque el art. 3 del Protocolo contiene ya el cuadro de reparto a 15 Estados miembros con su consiguiente cálculo de la mayoría cualificada a propuesta de la Comisión (169 votos y una mayoría de Estados —8—) y sin propuesta (169 y una mayoría de 2/3 de miembros —10—).

B. El reparto de votos

Cuadro 1

Estados miembros	Votos Ponderados 2002	Votos Ponderados 2005	Aumento del voto
Alemania	10	29	x 2.9
Reino Unido	10	29	x 2.9
Francia	10	29	x 2.9
Italia	10	29	x 2.9
España	8	27	x 3.3
Países Bajos	5	13	x 2.6
Grecia	5	12	x 2.4
Bélgica	5	12	x 2.4
Portugal	5	12	x 2.4
Suecia	4	10	x 2.5
Austria	4	10	x 2.5
Dinamarca	3	7	x 2.4
Finlandia	3	7	x 2.4
Irlanda	3	7	x 2.4
Luxemburgo	2	2	x 2
Total	87	237	
Mayoría cualif.	62 (71,26%)	169 (71,30%)	
Minoría bloqueo	26 (29,89%)	69 (29,11%)	

⁸ Si un objetivo de España era restablecer los equilibrios a través de la reponderación, al no entrar en vigor con el Tratado de Niza, su objetivo queda demorado hasta el año 2005.

A pesar de que a los Estados miembros que no perderán Comisarios no había que haberles aumentado el voto y sólo haber compensado a los cinco que los perderán —por el vínculo entre la pérdida de un Comisario y el voto ponderado en el Protocolo anexo a Amsterdam—, la opción aceptada consistió en aumentar a *todos* para hacer más presentable la nueva escala a las opiniones públicas. También es cierto que la compensación es *mayor a favor de los cinco grandes* que en el resto.

Al haber estirado tanto la parrilla el efecto ha sido que todos los Estados aumentan sus votos, garantizando el sentimiento de vencedoras a todas las Delegaciones en su *retorno a casa* y convencer a los Parlamentos nacionales de que otorguen su *sí* al Tratado.

La reponderación del voto supuso en términos aritméticos una multiplicación del 3,37 para España; para los otros 4 grandes ha sido de un 2,9 y al resto una media del 2,4. (En el **cuadro 1** puede verse con detalle el aumento o multiplicación del voto de todos los Estados miembros actuales.)

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

- 170 votos serán para los 6 Estados grandes (que representan el 69.79 % de la población),
- y 175 para 21 Estados medianos y pequeños (que aglutinan sólo el 30.21% de la población).

Dicho de otro modo,

- casi el 70 % de la población sólo tendrá el 49% del voto,
- y el 30% de la población tendrá el 51%.

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

C. Las disputas entre Estados miembros y grado de homogeneidad de los grupos de Estados

La mezquindad entre vecinos y los complejos históricos de algunos países añadieron más tensión a la compleja negociación. Algunos Estados no luchaban tanto por sí mismos —aunque también procuraban su beneficio—, sino por impedir las posiciones de los demás: no analizaban tanto los votos que se les proponía para ellos como les paralizaba la mirada de reojo que echaban a los votos asignados a sus vecinos (así Francia respecto de Alemania, Bélgica, respecto de Holanda y Portugal respecto de España).

- Francia logró que no se rompiera la paridad de votos con Alemania, pactada, al parecer, verbalmente entre los dos Estados en 1951⁹ (aunque el Canciller

⁹ En 1993 ya se había roto la *histórica* paridad al aceptarse que Alemania tendría 99 diputados frente a los 87 de los otros tres grandes. Entonces y ahora se observa que los Gobiernos no tienen especial aprecio por cuidar su peso en el PE.

alemán ironizaba sobre el pacto verbal, en los días previos al Consejo Europeo de Niza, señalando que no había rastro de documento que lo mencionara en los archivos de la Cancillería...). Pero fue en lo único que cedió Alemania: todo lo que exigió, le fue concedido. Así pues, la igualdad entre los otros tres grandes y Alemania, que tiene un 25 % más de población que Francia, o Italia o Reino Unido, se ha confirmado. Pero Francia —y los otros tres grandes— cedieron en todo lo demás ante Alemania.

- Alemania triunfó al lograr introducir el mecanismo poblacional o red demográfica de seguridad que le da la llave en casi todas las decisiones: una decisión se reputará válida si tiene el apoyo de Estados que representen el 62 % de la población. Prácticamente hay que contar con Alemania siempre; ¿para qué necesitaban dos votos más que Francia? Además ha sido —junto con el *intocable* Luxemburgo— el único Estado miembro actual que ha mantenido su cuota de diputados —99— mientras que España —la *más felicitada* por su aumento del peso en el Consejo y por su *generosidad* para perder diputados— ha perdido 14 diputados y un peso en el PE del 21.88 %; y Alemania también ha conseguido el acuerdo de una nueva —e inquietante— Conferencia Intergubernamental para el 2004 a fin de satisfacer problemas internos.
- La batalla de Portugal contra España fue sin tregua ni cuartel: cuando se nos habían reconocido 28 votos (y 30 a los grandes, 11 a los medianos) su ataque hizo desbaratar esa escala, bastante más justa y democrática que la aprobada, logrando quitar un voto a España y al resto de los grandes y aumentar otro para sí (de 11 a 12, a fin de disminuir la distancia entre los dos países ibéricos, y de paso subiendo el peso a todos los pequeños) ¹⁰.
- A pesar de que Holanda sigue teniendo un 50 % más de población que Bélgica, este país estaba empeñado en que Holanda no tuviera un solo voto más que Bélgica: en definitiva, que se perennizara la simetría de voto como si fueran Estados *gemelos*. Precisamente este debate partía de la desproporción existente entre algunos Estados y la irrelevancia de algunas de sus poblaciones en la toma de decisiones y la necesidad de corregirlas distinguiendo las situaciones desiguales de hecho. Después de muchos forcejeos y compensaciones *secretas* al margen de la voluntad de algunos Estados (por ejemplo, cederles *el negocio* de las reuniones del Consejo Europeo para que gocen de la *exclusiva* de casi todas las reuniones de las Instituciones que atraen a los medios de comunicación con todas sus consecuencias económicas y audiovisuales), por fin, después del voto que le regaló Portugal, ya cedía Bélgica

¹⁰ El primer ministro portugués Antonio Guterres dijo, queriendo dar lecciones de europeísmo que ocultasen su mezquindad, que «no era un ejercicio de aritmética, sino un ejercicio europeo», y que no luchaba por las cifras sino por los principios (!) (*El País*, 12-12-2000, p.2).

(10 millones de habitantes) y aceptaba una separación de un voto respecto a Holanda (15 millones) que pasaba a 13 votos.

- ❑ La nueva escala de votos ponderados tiene más incongruencias, pues Rumania con 22,5 millones de habitantes tiene un solo voto más que Holanda con 15 millones —incluso antes del despegue respecto de Bélgica, tanto Bélgica, Holanda y Rumania tenían los mismos votos—, por lo que la cesión con *mohín* de Bélgica repercutió en un voto más a Rumania. Pero en modo alguno es satisfactorio en términos relativos; lo que pasa es que Rumania no está en condiciones como candidato de reclamar un trato digno, pero ya veremos si una vez ingresada (en la segunda oleada, hacia el 2007) no encontrará la oportunidad de vetar algo importante hasta que consiga mejorar su peso poblacional.
- ❑ A cambio de que Rumania se resignase en el número de votos en el Consejo (sólo un voto más que Holanda) le cayó una lluvia de escaños en el Parlamento europeo: se le asignó a Rumania la escandalosa cifra de 33 diputados frente a los 25 de Holanda. La paridad de trato entre los homogéneos o pertenecientes al mismo *cluster* se rompe en estas comparaciones. Como tampoco resiste la comparación entre los Estados que tienen una población de 10 millones de habitantes en cuanto al reparto de escaños: es incomprensible que se haya dado un trato mejor a los actuales socios en los escaños en el PE (22 eurodiputados para Grecia, Bélgica, Portugal) que a los futuros socios del mismo grupo poblacional (20 eurodiputados para República Checa y Hungría).
- ❑ También en esta *pedrea final* le tocó otro voto a Lituania. Estos votos de última hora a Lituania, Holanda y a Rumania han hecho que no concuerden las cifras de minoría de bloqueo y de mayoría cualificada del Tratado.
- ❑ 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 grupo homogéneo a efectos del Consejo con Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo, cuando entre estos países la diferencia de población es de 1 a 5; sin embargo, a efectos del PE no se entiende que se compensara a Letonia con dos diputados o a Eslovenia con uno, salvo que fuera para acallar la mala conciencia de los viejos socios por haberle hurtado a Letonia y Eslovenia un voto en el Consejo para favorecer a un socio con mucho *pedigree* como Luxemburgo. Los votos de Luxemburgo en el Consejo y el mantenimiento de todos sus diputados (frente a la pérdida de diputados por casi todos, por ejemplo el 22% de diputados españoles) es ofensivo para el europeísmo. El hecho de haber sido Estado fundador no puede darle tales privilegios sobre todos los demás, incluso los otros fundadores... La transparencia tampoco estuvo entre los *vencedores* en el Consejo Europeo de Niza.

Cuadro 2
RESUMEN GENERAL

Estados Miembros y E. candidatos	Población ¹¹ (millones hab.)	Población %	Votos Consejo actual	Votos Consejo 2005	Esaños PE 2005/actual
Alemania	82.165	17.05	10	29	99 (=)
Reino Unido	59.823	12.37	10	29	72 (87)
Francia	58.747	12.19	10	29	72 (87)
Italia	57.680	11.97	10	29	72 (87)
España	39.442	8.18	8	27	50 (64)
<i>Polonia</i>	<i>38.654</i>	<i>8.02</i>		<i>27</i>	<i>50</i>
<i>Rumania</i>	<i>22.456</i>	<i>4.66</i>		<i>14</i>	<i>33</i>
Países Bajos	15.864	3.29	5	13	25 (31)
Grecia	10.546	2.18	5	12	22 (25)
<i>República Checa</i>	<i>10.278</i>	<i>2.13</i>		<i>12</i>	<i>20</i>
Bélgica	10.239	2.12	5	12	22 (25)
<i>Hungría</i>	<i>10.043</i>	<i>2.08</i>		<i>12</i>	<i>20</i>
Portugal	9.998	2.07	5	12	22 (25)
Suecia	8.861	1.83	4	10	18 (25)
<i>Bulgaria</i>	<i>8.191</i>	<i>1.70</i>		<i>10</i>	<i>17</i>
Austria	8.092	1.67	4	10	17 (21)
<i>Eslovaquia</i>	<i>5.399</i>	<i>1.12</i>		<i>7</i>	<i>13</i>
Dinamarca	5.330	1.09	3	7	13 (16)
Finlandia	5.171	1.07	3	7	13 (16)
Irlanda	3.775	0.78	3	7	12 (15)
<i>Lituania</i>	<i>3.699</i>	<i>0.76</i>		<i>7</i>	<i>12</i>
<i>Letonia</i>	<i>2.424</i>	<i>0.50</i>		<i>4</i>	<i>8</i>
<i>Eslovenia</i>	<i>1.988</i>	<i>0.41</i>		<i>4</i>	<i>7</i>
<i>Estonia</i>	<i>1.439</i>	<i>0.29</i>		<i>4</i>	<i>6</i>
<i>Chipre</i>	<i>755</i>	<i>0.15</i>		<i>4</i>	<i>6</i>
Luxemburgo	436	0.09	2	4	6 (6)
<i>Malta</i>	<i>380</i>	<i>0.07</i>		<i>3</i>	<i>5</i>
Total	481.675		87	345	732

- En sombreado y 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.

¹¹ Datos Eurostat a 1.01.2000. Para algunos Estados esas cifras son estimaciones.

D. Los umbrales de la mayoría cualificada: ¿más difícil todavía?

Con la combinación de umbrales que tendrá que reunir en el futuro el sistema de votaciones se ha hecho mucho más complejo y opaco, con imprevisibles *sorpresas* dependiendo de que se evoque o no la cláusula poblacional o umbral mínimo de población que tiene que respaldar cada decisión.

Ya he señalado que el sistema de ponderación tiene que reflejar el doble carácter de la UE, como unión de Estados y unión de Pueblos¹². Por ello, las decisiones deben superar ciertos umbrales que tienen diversas referencias o *mediciones cumulativas*:

- en términos de votos, se exige un número mínimo de votos que se han de reunir para dar por válida la decisión;
- en términos de porcentaje mínimo de población que debe respaldar la propuesta;
- y en término de número mínimo de Estados tras cada decisión.

Si no se reúnen las tres condiciones no se puede 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 estará entre los *vencedores* del Consejo Europeo de Niza.

- **Umbral de mayoría cualificada en votos** (columna «D»): es un umbral que determina la mayor o menor facilidad para adoptar una decisión; en la UE de 27 estará en 255 votos. En porcentaje (columna «E»), desde la fundación ha permanecido en torno al 71% de los votos. Ahora tampoco cambia tras el Tratado de Niza mientras seamos 15; pero a 27 Estados miembros aumenta sensiblemente acercándose al 74 %. Este umbral estará fluctuante («evolucionará» dice el Protocolo) durante los próximos años según vayan ingresando los Estados candidatos (Fila «2005 III»).
- **Umbral de Estados** (columna «F»): La mayoría cualificada en votos debe incluir al menos a la mitad de los Estados miembros como hasta ahora. Pero lo que sucedía es que hasta ahora los Tratados nunca establecieron explícitamente el número mínimo de Estados que deben apoyar una decisión a propuesta de la Comisión. Se observa que desde la fundación (columna «F») la mitad ha sido el corolario o consecuencia aritmética del sistema mismo y no como una norma expresamente mencionada en el Tratado; si el Tratado no requería propuesta previa de la Comisión explícitamente establecía un número mínimo que en la actualidad es de 10 Estados miembros (es decir, 2/3). Por tanto, la novedad es que el Tratado de Niza exige expresamente que toda de-

¹² Como señala Paz Andrés Sáenz de Santamaría «en la práctica, el método postulado era la búsqueda de un híbrido de las fórmulas inicialmente manejadas como alternativas (doble mayoría/reponderación), que finalmente acabaría por imponerse» en «La reforma institucional en el Tratado de Niza: La búsqueda del círculo cuadrado», *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Colex, Madrid, 2002, p. 49.

cisión por mayoría cualificada esté apoyada por al menos la mitad de los Estados miembros si es a propuesta de la Comisión; si no se precisara propuesta se requerirá el voto favorable de 2/3 de los Estados miembros. Así pues, sólo el umbral de mayoría cualificada en *votos* experimenta cambios reseñables en el Tratado de Niza.

- **Umbral de población o peso mínimo de población:** hasta ahora los Tratados no reflejaban ninguna exigencia mínima de respaldo de población en las decisiones que se toman por mayoría cualificada. Pero en las diversas épocas históricas se puede observar que el respaldo ha oscilado desde una media del 69% en los primeros treinta años, para ir descendiendo desde la ampliación de 1986, hasta la actualidad que se sitúa en una barrera del 58 % de posible apoyo popular, dada la combinación mínima de Estados para formar la mayoría cualificada en votos. La tendencia en las negociaciones situaba el umbral en el 60 %, aunque históricamente fue muy superior entre 1958-1986 ¹³.

Esta ha sido la gran novedad del Tratado de Niza: la **red demográfica (y democrática)** del **62%** de población. El umbral mínimo se había reducido en exceso en los últimos años llegando a un 58 %, pudiendo descender al 50 % en la UE ampliada. El nuevo apartado cuarto del art. 205 (y 118 Euratom, 23.2 y 34.3 TUE) prevé que «cualquier Estado miembro 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.

Esta *red demográfica*, exigida por Alemania, neutraliza el esfuerzo francés por evitar el despegue en votos de Alemania. Esta novedad originará nuevos problemas técnicos para su puesta en marcha operativa, tales como acordar unas normas sobre *fiabilidad* del censo de cada Estado, periodicidad de realización, etc. dado que la población va a constituirse en el dato más relevante y objetivo.

E. Primera hipótesis: 15 Estados miembros en 2005

El Tratado regula varias hipótesis en función de si se producen las adhesiones de los nuevos Estados o no. Si en 2005 siguen siendo 15 Estados miembros, desde el 1 de enero se aplicará el nuevo reparto de votos entre los 15 Estados miembros actuales [cuadro 3, fila 2005 (I)].

- Nuevo total: 237 votos.
- Nueva mayoría cualificada: 169 votos, si es a propuesta de la Comisión; y que representen al menos la mayoría de Estados miembros (8 Estados) y un 62% de población. Si no se precisa propuesta, 2/3 (10 Estados).

¹³ En algún documento de la conferencia se manejó un umbral mínimo de población a retener entre el 50 % y el 60% (CONFER 4781/00, 5 de octubre de 2000).

- Nueva minoría de bloqueo: 69 votos (o bien si se oponen 8 Estados, o si se solicita que se verifique el apoyo de población y se constata que se oponen Estados que representan el 38 % de la población).

Cuadro 3

Año	N.º Estados Miembros	Total votos	Mayoría cualific. en votos	MC %	N.º mínimo EM para VMC	Población mínima para VMC %	N.º votos mínimo bloqueo	N.º mínimo EM mínimo bloqueo	Población mínima bloqueo
1958	6	17	12	70,59	3	67,70 %	6	2	34,83 %
1973	9	58	42	72,41	5	70,62 %	17	2	12,31 %
1981	10	63	45	71,43	5	70,13 %	19	2	13,85 %
1986	12	76	54	71,05	7	63,29 %	23	3	12,12 %
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)	25	321	232	72,27	13	62 %	90	4	Opción: 38 %

2005 (I). En el supuesto de que sigamos siendo 15 Estados miembros.

2005 (II). Datos relativos al año 2005 si ya hubieran ingresado todos los Estado candidatos.

2005 (III). En el caso de que hayan ingresado algunos Estados candidatos pero no todos, en el supuesto de que ingresen 10 Estados.

F. Segunda hipótesis: 27 Estados miembros en 2005

En el supuesto radicalmente contrario, de que hayan ingresados todos los Estados candidatos, se les asignará a éstos los votos acordados en la Declaración núm. 20 relativa a la ampliación de la UE aneja al Acta Final de la Conferencia. Será la posición común de los Estados miembros en las Conferencias de adhesión (ver cuadro 2).

Aunque parezca esperpéntico o absurdo, hay dos Declaraciones anexas (la 20 y la 21) que regulan la misma situación (una UE de 27 Estados) de forma diferente, y en la Declaración 21 se lee expresamente que la Declaración núm. 20 no deberá aplicarse si son 27 Estados ¹⁴.

¹⁴ El Tratado de Niza establece un cuadro en la Declaración núm. 20 que no se deberá ni se podrá aplicar jamás. En la ficticia UE de 27 Estados miembros, habrá un total de 345 votos, y la mayoría cualificada nunca será de 258 votos (74,78%) y la minoría bloqueo nunca estará en 88 votos.

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. Esta Declaración es un cua-

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 minoría de bloqueo será de **91** votos, entonces la mayoría no serán 258 votos sino 255 (por ello, dice que el umbral de la mayoría cualificada será adaptado automáticamente) El porcentaje definitivo de la mayoría cualificada será del 73,91%¹⁵. Es un porcentaje elevado pensando así a los Estados más poblados en la futura UE ampliada, aunque aún mejor era el umbral del 74.78% (258 votos) que *nunca* se podrá aplicar.

Resumiendo, en la UE de 27 Estados miembros:

- nuevo total de **345** votos;
- mayoría cualificada, **255** votos (71.93%), que representen al menos 14 Estados miembros si es a propuesta de la Comisión y, si se solicita la verificación, que representen una población del 62%; sin propuesta de la Comisión, se requiere el apoyo de 2/3 de los Estados miembros (18 Estados);
- minoría de bloqueo, **91** votos.

G. Tercera hipótesis: Más de 15 Estados miembros, pero menos de 27

La hipótesis más previsible en el 2005 es que ingresen o hayan ingresado ya algunos nuevos Estados pero no todos. Durante las negociaciones de adhesión, los Estados miembros se han comprometido, mediante la Declaración núm. 20, a adoptar una posición común en las mismas en cuanto a la asignación de votos en el Consejo y escaños en el PE y otros órganos conforme al reparto que organiza el Protocolo. Pero además de establecer el mandato negociador se dan algunas instrucciones —muy confusas— sobre cómo ordenar la mayoría cualificada en términos de votos.

dro de referencia durante las negociaciones, pues en el momento en que la UE esté formada por 27 Estados miembros hay que aplicar la Declaración 21, que hace las correcciones al cuadro de la Declaración 20.

Intencionadamente no se pudo hacer más difícil. Ha sido absurdo establecer un cuadro con las ponderaciones en la Declaración, 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. Claro que para qué hacer las cosas fáciles si se pueden hacer difíciles... (máxima sagrada de la «eurocracia»).

¹⁵ Claro que si el porcentaje definitivo correcto es el 73.4 % (el máximo evolutivo durante el goteo de las negociaciones), la minoría de bloqueo pasaría a 92 (como desean los Estados medios y pequeños), perdiendo peso los países grandes que al necesitar un voto más ya no les bastaría dos grandes y uno pequeño de 4 sino uno mediano de 7.

La Declaración núm. 21 aneja al Tratado de Niza prevé 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%»¹⁶.

La mayoría cualificada en votos (y en consecuencia la minoría de bloqueo) dependerá del umbral en porcentaje que se escoja entre ese abanico: según se vayan produciendo las adhesiones pueden escoger el porcentaje del 71,26 % (el actual en el 2001-2003) y el porcentaje máximo será del 73,4%¹⁷.

Tras el Consejo Europeo de Bruselas de 24-25 de octubre de 2002, parece confirmarse que en el año 2004 (1 de enero) habrán ingresado diez de los doce candidatos (es decir, todos menos Rumania y Bulgaria); luego, en la UE de 25 Estados miembros, a partir de 2005 el total de votos serán 321. Luego, la mayoría cualificada será de 232 votos, lo que representa un 72,27 %, y la minoría de bloqueo estará en 90 votos (ver cuadro núm. 3).

H. *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 minoría que pierde una votación. Dicho de otra manera, cuando la mayoría cualificada no se reúne por faltarle al menos un voto: así, si el total de votos actuales son 87, y la mayoría cualificada son 62, la minoría que pierde una votación son 25 ($87 - 62 = 25$). Luego, la minoría de bloqueo que podría impedir una decisión son 26 votos.

El Tratado de Niza es el primer texto que regula y menciona expresamente la minoría de bloqueo que resultará en una UE estabilizada en 27 Estados miembros. Pero además, 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.

¹⁶ Como ha señalado la Profesora Paz Andrés Saénz 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» (*loc. cit.*, p. 51).

¹⁷ Además, el art. 3.2 del Protocolo sobre la ampliación dice que el umbral de la mayoría cualificada, según se vayan produciendo las adhesiones, se calculará de forma que no supere el que resulta del cuadro de la Declaración núm. 20 (el 74,78%), que es el porcentaje que resulta de una mayoría cualificada de 258 sobre un total de 345 votos. Pero esa remisión está pensada más en términos de votos (258) que de porcentajes, aunque tampoco sirve de referencia ese límite de 258 votos que es completamente inútil. Está incoherentemente redactado pues señala dos porcentajes máximos distintos (uno indirecto, en el art. 3.2 del Protocolo, y otro directo, en la Declaración núm. 21).

En 1986, cuando se produjo el ingreso de España, necesitábamos para vetar 23 votos para lograr una minoría de bloqueo (ver cuadro 3, columna año 1986) frente a una propuesta desfavorable, los cuales se podían obtener de una alianza con un grande (Italia o Francia, 10 votos), un mediano como Grecia (o Portugal, 5 votos) y los 8 votos de España.

Desde 1995 se perdió esa opción con *nuestros aliados tradicionales*, que son aquellos Estados que comparten en el día a día nuestros intereses, pues la minoría de bloqueo pasó a 26 votos tras el ingreso de tres Estados pequeños (Austria, Finlandia y Suecia)¹⁸. Antes y después de 1995 siempre hemos podido bloquear (ya fueran 23 ó 26 votos) con la alianza dos grandes (10 + 10), más nuestros 8 votos. El problema no es de facilidad aritmética sino de aliados naturales. Es más, siempre desde 1986 hemos podido bloquear con dos grandes; pero raramente lo hemos hecho. Entre otras cosas, porque en la UE las alianzas no son entre «grandes» frente a «medianos» o «pequeños»; las alianzas se producen por intereses comunes que defender, como es el caso de nuestra agricultura o economía mediterránea o nuestra sensibilidad común hacia América Latina. Con los dos grandes (Alemania y Francia) estamos en las grandes opciones políticas de la integración¹⁹ pero en la *política diaria* coincidimos con más frecuencia con nuestros vecinos del Sur. Por eso no se entiende el esfuerzo del Gobierno en la CIG'2000 y en Niza para obtener y presentar a la opinión pública que España luchaba por la posibilidad de formar minorías de bloqueo con dos grandes²⁰.

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.

¹⁸ Para paliar los efectos de esa pérdida de la minoría de bloqueo por los Estados mediterráneo o del Sur —con más de 100 millones de población— se adoptó el compromiso de Ioannina en 1994 que permite demorar la adopción de una propuesta cuando los Estados que se oponen reúnen de 23 a 25 votos.

¹⁹ Si bien desde el acceso del Partido Popular al poder en España (año 1996), ese buen entendimiento con la doble locomotora europeísta se ha difuminado en aras de una inexplicable alianza con el socio menos integracionista (Reino Unido).

²⁰ Es curioso que España en esta CIG se ha esforzado inútilmente en lograr algo que no se ajusta a nuestras necesidades estratégicas: su objetivo, se ha dicho en la prensa, era mantener el mismo poder que los grandes (para satisfacer un prurito de grandeza sin demasiadas consecuencias prácticas) al utilizar sus votos, aunque en realidad tenga ahora menos posibilidades de veto que los grandes. Ese objetivo algo absurdo, no se ajusta a nuestras necesidades en la mecánica decisoria del Consejo (*El País*, 26-11-2000, p. 7).

Sorprende que en las primeras ruedas de prensa, el Gobierno insistía mucho en los números para demostrar con cuadros y estadísticas los logros: las matemáticas justificaban los éxitos; pero cuando luego se ha observado que la redacción del Protocolo es incongruente y que las combinaciones no son siempre favorables, el ministro portavoz del Gobierno, Señor Cabanillas, apelaba a que lo importante para el gobierno español eran los «conceptos» para ensalzar el espíritu de la ampliación y no «las matemáticas de las cosas» (*El País*, 23-12-2000).

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».

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, la combinación del voto siguiente para una minoría de bloqueo en la que participe España:

- nosotros necesitaremos a tres grandes (más nosotros, 108);
- o bien a dos grandes y uno mediano más nuestros votos ($29 \times 2 + 27 + \text{Mediano de 7 votos} = 92 \text{ votos}$);
- o de un Estado grande, más 3 Estados intermedios, y nuestros 27 votos: $29 + 14 + 12 + 27 = 94$;
- 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 real²².

Pero tras el Tratado de Niza y cuando entre en vigor el Protocolo sobre la ampliación se multiplican las opciones de minoría de bloqueo al poder requerir cualquier Estado que se compruebe si tras una votación hay un 62% de apoyo popular: cuando se oponen Estados que no reúnen los 91 votos pero representan un 38 % de la población comunitaria entonces se podrá vetar por peso poblacional. Pero en esa tesitura casi todos los Estados necesitaremos a Alemania (17,05% de población), y en nuestro caso a un grande más y un pequeño.

El bloqueo de los países grandes, sin necesidad de recurrir a un Estado pequeño, evocando su población les permitiría el bloqueo que de otro modo, por votos, les resultaría imposible sin la alianza de un pequeño debido a que la eventual alianza entre:

- Alemania, Reino Unido y Francia reúne a un 41 % de la población; también
- Alemania, Reino Unido e Italia;
- Alemania, Francia e Italia.

Sin embargo, dos grandes y España nunca pueden bloquear por peso poblacional (por ejemplo, Alemania, 17,05%, Reino Unido 12,37% y España, 8,02%= 37,44%). España necesita:

- a tres grandes (de nuevo, estratégicamente poco probable),
- o dos grandes (Italia, 11,97%, Francia 12,19%) + Polonia, 8,02%= 40,18%);

²² Desde esta perspectiva —equivocada— de alianzas con los grandes desarrollada por el Gobierno español, empeoramos todavía más respecto a la situación actual. El Presidente Aznar decía en una rueda de prensa que necesitaremos dos grandes y uno mediano y «estaremos en la situación que tenía España cuando ingresó en la UE en 1986», lo que es falso pues entonces podíamos bloquear con un solo grande y un mediano.

- el «frente» mediterráneo o del Sur en peso poblacional no reúne el 38 % de población, pero sí tiene la opción de la minoría de bloqueo por votos.

3. Lugar de reunión de los Consejos Europeos

Sin que hubiera habido debate ni propuesta alguna sobre el lugar de reunión de los Consejos Europeos durante la CIG'2000, Francia se sacó de la chistera un premio al desplante de Bélgica durante la negociación de Niza para que transigiera en reconocer un voto más a Holanda (que tiene quince millones de habitantes frente a los 10 millones de belgas): a partir del momento en que la UE esté formada por 18 Estados miembros, los Consejos europeos se celebrarán siempre en Bruselas. Adjudicándole a Bélgica el *negocio* de la presencia de miles de periodistas y cientos de personas de las Delegaciones, más la imagen en los medios audiovisuales de todo el mundo, Bélgica superaba así todos sus complejos históricos. La mezquindad tiene premio en la UE y está entre los *vencedores* del Consejo europeo de Niza.

Mientras seamos menos de 18 Estados miembros, una reunión por presidencia en Bruselas, pero a partir de 18 tendrá el *negocio* en exclusiva.

Lo lamentable es que no se discutiera la opción en alta voz. Puede que sea un gran esfuerzo organizar las dos «cumbres» que por cada Presidencia tienen lugar (una informal o preparatoria y otra formal) y que el objetivo de proximidad con la ciudadanía no se satisfaga materialmente debido a la complejidad y al aislamiento de las medidas de seguridad (con cierre de numerosas calles desde el efecto «Seattle» de violencia callejera organizada cuidadosamente). Pero quizás desde Bruselas se está copiando un centralismo que muchos pueblos de la UE han desterrado ya de sus Estados.

Varios Estados, como Irlanda o Suecia, plantearon que esa disposición nunca se aceptó en la «cumbre» y no entienden por qué se ha incorporado al Tratado. Aunque Francia hizo esa propuesta para ablandar a Bélgica, no fue aprobado formalmente a la vista de todos, pero nadie tomó la palabra para oponerse y se incluyó silenciosamente en el texto final.

4. Ampliación del voto por mayoría cualificada

Ciertamente, el fracaso del Tratado de Amsterdam en 1997 en materia de voto ponderado conllevó como ficha de dominó que de más de sesenta propuestas sólo se rebajase la unanimidad en seis casos pues los Estados penalizados en la mayoría cualificada no podían permitir que se les arrebatase al menos la posibilidad de defender sus intereses en las decisiones que deben aprobarse por unanimidad; claro que los Estados medios y pequeños privilegiados por la sobrerrepresentación de su peso ponderado deseaban extender la votación por mayoría cualificada para aumentar su influencia. Por tanto, parecía que si se llegaba a un acuerdo aceptable en la mayoría cualificada se abordaría la extensión de voto por este sistema reponderado. Pero ningún Protocolo o declaración común de la CIG en Amsterdam ligaban la CIG de 2000 a la ex-

tensión del voto²³. Era un problema subyacente y no figuraba en las primeras agendas encomendadas a la CIG de 2000. Sin embargo a partir del Consejo de Colonia (junio de 1999) se inscribió en la agenda de la Conferencia esta cuestión, si bien con la puntualización introducida por España, según relata el Embajador Javier Elorza²⁴.

Es evidente que en una UE de 27 los riesgos de bloqueo cuando se decide por unanimidad son muy superiores a los actuales. 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)²⁵.

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. En el caso de la Comisión se entiende su postura favorable debido a que el voto por mayoría cualificada facilita la adopción de su propuesta original y preserva su privilegio frente al Consejo, dado que la enmienda de su propuesta exigirá la unanimidad. La unanimidad para aprobar su propuesta neutraliza la capacidad de influencia de la Comisión y su poder de mediación entre los Estados y su defensa del interés general. Prevalció, 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 cualificada²⁶.

Por ello, junto a los temas en los que se opuso frontalmente y los que fueron vetados por otros Estados miembros, el cruce de posiciones tuvo como consecuencia que de los 50 ámbitos susceptibles de reducción²⁷, la Conferencia acordase aceptar la rebaja en 29 casos²⁸.

²³ Bélgica, Francia e Italia hicieron una Declaración particular, de la que la CIG de 1996 simplemente *tomó nota* y la anexó al Tratado de Amsterdam entre las Declaraciones unilaterales, en la que relacionan el Protocolo núm. 7 (el que ligaba la reforma de la Comisión a la reponderación) con la extensión significativa del recurso al voto por mayoría cualificada como «parte de los elementos pertinentes que convendrá tener en cuenta».

²⁴ Javier Elorza, «La Unión Europea después de Niza», en *Política exterior*, núm. 79, 2001, enero-febrero, p. 86.

²⁵ 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 caben 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.

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.

²⁶ *Loc. cit.*, p. 88.

²⁷ CONFER 4770/00, 14-9-00.

²⁸ Son los siguientes: 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 2004; art. 100, suminis-

En conjunto, la ampliación de la votación por mayoría cualificada parece razonable y afecta a disposiciones muy diversas, tanto de carácter institucional como material. Entre las de carácter institucional caben destacar los nombramientos (Secretario General del Consejo, Presidencia de la Comisión), la adopción de los Reglamentos de procedimiento del TJCE y del TPI, las relativas a las relaciones exteriores (posición en organismos monetarios y la cooperación con terceros Estados) y entre los de carácter material, la cohesión y el comercio de servicios.

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)²⁹, las disposiciones referidas a la Seguridad social y al ámbito social (arts. 42 y 137)³⁰, las normas medioambientales, asilo e inmigración.

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).

tro de productos en caso de catástrofes naturales; 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.157, apoyo a la política industrial; art.159, cohesión económica y social; art.161, Fondos estructurales: pero demorada a partir de 1-1-2007 y siempre que a esa fecha ya estén aprobadas las perspectivas financieras plurianuales de 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; art.190, estatuto de los diputados; art.191, estatuto de los partidos europeos; art. 207, nombramiento del Secretario General y del Secretario general adjunto del Consejo; art. 214, nombramiento del presidente de la Comisión; art. 223, Reglamento interno del TJCE; art. 224, Reglamento interno del TPI; art. 247 y 248, nombramientos de magistrados del Tribunal de Cuentas, y Reglamento interno; art. 259-263, nombramientos de los consejeros del Comité de las Regiones y del CES; art. 279, reglamentos sobre control financiero; art. 23 TUE, representantes especiales de la PESC.

²⁹ Para el Presidente Aznar era inadmisibles que se armonicen al alza los impuestos para aproximarlos a la media europea cuando su política interna ha tratado de bajarlos. 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].

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), *loc. cit.*, pp. 91-92 y 99-100.

³⁰ A pesar del informe emitido por la Comisión, *Comunicado de la Comisión «Contribución suplementaria de la Comisión al CIG sobre las Reformas Institucionales», 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, de 14 de marzo de 2000.

II. REFORMAS EN LA ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE LA UE MEDIANTE MECANISMOS FLEXIBLES

Es cierto que algunos problemas de método y funcionamiento del Consejo no dependen de una reforma de los Tratados y por ello ya habían sido abordados previamente a la Conferencia Intergubernamental de 2000 mediante la reforma del Reglamento interno del Consejo al no afectar a los Tratados y poder ser solucionados mediante un mecanismo más simple y técnico³¹. Sin embargo, como veremos, el Consejo ha tenido que abordar de nuevo reformas para hacer frente a la futura ampliación, tras la adopción del Tratado de Niza y a lo largo de 2002, a partir de diversos informes, de las Conclusiones del Consejo Europeo, en especial los celebrados durante presidencia española en Barcelona y Sevilla, desembocando finalmente en una nueva modificación de su reglamento interno en julio de 2002³².

1. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores

Las necesidades institucionales han evolucionado muchísimo en las Comunidades Europeas. Si en los años 60 le bastaba al Consejo reunirse una vez al mes, ahora necesita reunirse durante un día y medio o dos cada semana. Si antes eran seis turnos de palabra y unas muy limitadas competencias, hace años que ha tenido que hacer frente a la duplicación de sus miembros y a variedad casi ilimitada de temas a debatir y decidir. Por otro lado, se han consolidado unas estructuras de trabajo que con el tiempo han presentado algunos inconvenientes como consecuencia de la especialización de los «Consejos» sectoriales y la marginación del denominado Consejo de Asuntos Generales.

Los Ministros de Asuntos Exteriores han pretendido conservar la responsabilidad horizontal en la gestión comunitaria. Lo que no se inscribe en los sectoriales es competencia del Consejo de Asuntos Generales (en adelante, CAG). Esta práctica de los Consejos de Asuntos Generales se remonta a la cumbre de París de 1974 reconociéndole una función de impulso y coordinación; en la Declaración de Stuttgart de 1983 se le daba expresamente el nombre de Consejo de Asuntos Generales y se le demandaba dar coherencia y continuidad y preparar las reuniones del Consejo Europeo.

Como reconocían diversos informes internos de finales de los noventa, cada vez le resultaba más difícil ejercer las funciones horizontales propias del CAG o las de su órgano preparatorio, el Coreper, al adquirir importante autonomía las composiciones específicas del Consejo. También ha resultado insuficiente la coordinación nacional

³¹ Esta reforma fue preparada por 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).

³² El nuevo Reglamento interno del Consejo fue adoptado el 22-7-2002 (DO núm. L 230 de 23-8-2002).

de los Ministerios y esto ha repercutido negativamente en el Consejo Europeo que ha acabado haciendo de árbitro de las diferencias entre los Consejos sectoriales, entre sí, y el de Asuntos Generales, en definitiva arbitrando entre los miembros de un mismo Gobierno.

Esas dificultades para ejercer la función de coordinación se han debido a varias razones, como lo reconocía un Informe de 1999³³:

- No todas las actividades comunitarias son actividades de política exterior;
- Internamente no están facultados para arbitrar entre los ministros ni poseen una autoridad política sobre ellos, a diferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno.
- Tratan asuntos como CAG que no tratan en sus capitales
- Debido a la importancia progresiva de la PESC, ésta les acapara casi todo el tiempo.

Por ello, en el Informe de 1999 se decía que el Consejo necesita:

- coordinar y dar coherencia las políticas de la Unión por una formación ministerial que disponga de una visión de conjunto de las actividades de la UE
- tratar los problemas no sectoriales, como la propia organización y funcionamiento de la UE, y cuestiones que no competen a un Consejo especializado o temas multidisciplinares como la Agenda 2000 o la cohesión económica y social, las relaciones con las demás Instituciones o las Conferencias Intergubernamentales o la adhesión de nuevos miembros.

También el Informe de los servicios del Consejo proponía, para aligerar los turnos de palabra en las Quince delegaciones, recurrir a la presentación de comunicaciones por escrito que se adjuntarían a las actas y reducir los puntos del orden del día a los que requieren una decisión o una orientación política. También sugería aumentar las reuniones restringidas y super-restringidas en las que los ministros debaten con mayor libertad y convocar cónclaves del Consejo dedicados a un único tema importante y delicado.

Por su parte, la Comisión europea coincidía en diagnosticar que el CAG había perdido su capacidad para fijar orientaciones políticas y ejercer un arbitraje entre los distintos intereses sectoriales³⁴.

Ante esas constataciones el Consejo reaccionó fijando Directrices en diciembre de 1999: El CAG debe ser capaz de tratar de modo eficaz cuestiones internas de tipo horizontal, incluida la coordinación política general. Por consiguiente, el orden del día del CAG deberá dividirse en dos partes bien diferenciadas. Los Estados miem-

³³ *El funcionamiento del Consejo en una Unión ampliada*, Secretaría General del Consejo, SN 2139/99, marzo de 1999, p. 24.

³⁴ *La Gobernanza europea, Un Libro Blanco*, Bruselas 25-7-01, COM (2001) 428 final, p. 34.

bros deberán garantizar una representación adecuada de sí mismos a nivel de Ministros en ambas partes de la sesión³⁵. Y volvía a encargar al CAG la responsabilidad de la coordinación general de los trabajos preparatorios del Consejo Europeo.

Sin embargo, ni el diagnóstico ni las medidas adoptadas se aplicaron seriamente, por lo que a los largo de estos dos años se siguió debatiendo y buscando remedios³⁶ de autoridad que, finalmente, se encontraron en el Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002).

Parece que la clave ha estado en distinguir la función «horizontal» y la función de relaciones exteriores. Incluso ha tenido reflejo en la nueva denominación adoptada de Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores. Se reconoce que el Consejo de Asuntos Generales está llamado a asumir un incremento cada vez mayor de sus funciones, tanto en el ámbito de las relaciones exteriores, por el incremento de responsabilidades de la Unión, como en el plano interior, en el que hay una necesidad cada vez más apremiante de coordinación y coherencia de las políticas, debido a la diversidad de actividades de la Unión. A ello se añade el imperativo, ampliamente reconocido, de preparar de manera más estructurada las reuniones del Consejo Europeo. En vista de esto, se había propuesto por la Presidencia la idea de distinguir ambas funciones del Consejo de Asuntos Generales, con el fin de hacerlo más eficaz en cada una de ellas y así se acordó en Sevilla.

No obstante, ha habido opiniones divergentes sobre la cuestión de hasta dónde ha de llevarse esta lógica. Hay quienes deseaban atenerse, más o menos, al planteamiento que se viene aplicando desde 1999, que consiste en dividir el orden del día del Consejo de Asuntos Generales en una parte de «cuestiones horizontales» y en otra de relaciones exteriores. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que debido a los imperativos cada vez mayores que plantean los temas internacionales, la parte de cuestiones horizontales no siempre recibe la atención que requiere.

Por ello, la propia Secretaría General del Consejo defendió y logró que el Consejo Europeo de Sevilla aprobase (Anexo II) el principio de una escisión de la formación actual de asuntos generales del Consejo en dos distintas, entendiendo que cada gobierno podría decidir qué ministro enviar a cada uno. Las formaciones se denominarían respectivamente «Asuntos Generales» y «Relaciones exteriores», y tendrían cada una su propio ámbito de competencias y orden del día.

³⁵ *Un Consejo eficaz para una Unión ampliada*, Directrices para la reforma y Recomendaciones operativas, Consejo, 8 de diciembre de 1999, 13863/99

³⁶ En un Informe de la Secretaría General «Preparar al Consejo para la ampliación» presentado al Consejo Europeo de Barcelona se daban varias «pistas» a explorar sobre la función horizontal y pluridisciplinaria del Consejo: crear una formación del Consejo con Vicepresidentes de los Gobiernos —que tuvo muchas objeciones—; o una formación con Ministros de Asuntos Europeos —desde hace décadas siempre rechazada—; o una escisión de las cuestiones horizontales de las de relaciones exteriores, como finalmente ha sucedido (Informe de 7-3-2002, S0044/02).

Se reunirían en fechas distintas. «Asuntos Generales» se encargaría de preparar y hacer el seguimiento de las reuniones del Consejo Europeo (incluida la labor de coordinación que resultará necesaria), de los temas institucionales y administrativos, de los asuntos horizontales que afecten de forma significativa a varias políticas de la Unión, así como de cualquier otro tema que el Consejo Europeo le encomiende estudiar.

«Relaciones exteriores» se encargaría de las relaciones exteriores de la Unión en general (política exterior y de seguridad común, política europea de seguridad y defensa, comercio exterior, cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria). Estaría compuesta por los ministros de asuntos exteriores, los cuales podrían ir acompañados o, en su caso, ser sustituidos por ministros especializados.

2. Consejos sectoriales o especializados

En 1999 el Consejo tenía una veintena de composiciones sectoriales o especializadas. Ciertamente, no todas las formaciones del Consejo tienen el mismo nivel de actividad. Así, el CAG, el Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin) y el de Agricultura se reúnen, en principio, una vez al mes. Sin embargo, el Consejo de Medio Ambiente, el de Transportes, el de Asuntos Sociales y el de Pesca suelen tener unas cuatro reuniones al año. La media de reuniones de Justicia e Interior, Mercado interior, Industria, Investigación y Telecomunicaciones es de tres reuniones en los últimos años (si bien Justicia e interior ha cobrado más importancia en el último año); el Consejo de Presupuestos, Consumidores, Cultura, Desarrollo, Educación, Energía y Sanidad solía tener dos reuniones al año. Esporádicamente había alguna reunión para tratar los temas Juventud, Turismo y casi nunca de Protección civil³⁷.

El origen de estas formaciones especializadas del Consejo se debe a que hay materias muy diversificadas en la actividad comunitaria y esa especialización de la competencia o de la actividad comunitaria ha exigido la presencia de los ministros competentes en cada país. Además al insertarles en la estructura decisional comunitaria se sensibilizaba a los diferentes ministros con la dimensión europea, incluso aunque la UE interviniera de forma marginal en algunas materias. Todos los análisis sobre las formaciones del Consejo convienen en señalar que tuvieron gran importancia para la labor legislativa conducente al Mercado Interior, pero también que conllevaban una fragmentación excesiva de las actividades y solapamiento de los ordenes del día y las deliberaciones, sin prestar suficiente atención a los vínculos ente distintas políticas y a su coherencia. A veces hay puntos de vista diferentes e inquietudes distintas en materias muy sensibles como Medio Ambiente, o la política exterior y el respeto a los compromisos internacionales contraídos.

Cada Consejo tiende a considerar que dispone de libertad de acción dentro de un ámbito de competencias que le estaría reservado y no aceptaban sin más la autoridad

³⁷ Estas denominaciones han variado a partir del Consejo Europeo de Sevilla (*vid. infra*).

del Consejo de Asuntos Generales. Tanto Consejo sectorial producía una inflación de trabajo en la Comisión, entre los expertos, etc. La existencia de una formación del Consejo, como reconocía la propia Secretaría General en su Informe de 1999, genera una presión a favor de una convocatoria por semestre y a lanzar un orden del día que genera expectativas en los medios de comunicación y provoca la necesidad artificial de conseguir unos resultados, procediendo a la tentación de adoptar actos innecesarios o de escasa trascendencia (resoluciones, declaraciones, conclusiones).

Por ello, el Consejo de Asuntos Generales comenzó a poner cierto orden a su profusión y entre 1988 y 1992 exigió su autorización para crear nuevas formaciones. Pero tampoco fue suficiente y en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, para mejorar la coherencia de los trabajos del Consejo, redujo el número de formaciones del Consejo (había 22) a un máximo de 15³⁸ y trató, sin mucho éxito que las formaciones y las sesiones del Consejo sólo se pudieran convocar cuando hubiera un orden del día de importancia fundamental (por ejemplo, cuando deban tomarse decisiones políticas o deban darse orientaciones políticas) o cuando se requiera debido a la existencia de plazos objetivos.

Pero estas mejoras resultaron insuficientes y tras diversos trabajos de reflexión, el Consejo Europeo celebrado en Sevilla (junio de 2002) llegó a importantes acuerdos (Anexo II)³⁹:

a) por lo que respecta a las formaciones del Consejo, hubo consenso para reducir aún más su número con el fin de racionalizar la utilización de los recursos materiales del Consejo y de que los órdenes del día tengan más contenido y se centren en las actividades fundamentales de la Unión; en consecuencia, la Presidencia, partiendo de un riguroso informe de la Presidencia y de la Secretaría General del Consejo⁴⁰ propuso y se aceptó en Sevilla reducir las formaciones a una lista de 9 formaciones del Consejo (incluido el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores), teniendo en cuenta que:

- sería una lista propia de la Unión⁴¹, que no interferiría para nada con la organización interna de cada gobierno; en contrapartida, no puede pretenderse que la estructura que establezca la Unión se acomode a cada especificidad nacional;

³⁸ Además del Consejo de Asuntos Generales, había Agricultura; Asuntos Económicos y Financieros; Medio Ambiente; Transporte y Telecomunicaciones; Empleo y Política Social; Pesca; Industria y Energía; Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil; Mercado Interior, Consumidores y Turismo; Investigación; Presupuesto; Cultura; Desarrollo; Educación y Juventud; Sanidad.

³⁹ Conclusiones de la Presidencia, Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, p. 22 ss.

⁴⁰ *Medidas para preparar el Consejo para la ampliación*, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo, 13 de junio de 2002, 9939/02.

⁴¹ Las nueve formaciones aprobadas en el Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002) son: Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (incluye PESC y PESD, política comercial, cooperación al desarrollo); como formaciones sectoriales: Asuntos Económicos y Financieros (incluye Presupuestos); Justicia y

- varios ministros nacionales podrían participar como titulares en una misma formación del Consejo, lo cual se tomaría en consideración a la hora de determinar el orden del día y la organización de los trabajos⁴².

Entre las formaciones especializadas destacó siempre y sigue haciéndolo el Consejo de Economía y Hacienda, denominado ECOFIN. Ha tenido una importancia creciente, en especial a partir del Tratado de Maastricht. El propio texto del Tratado reconoce una sola formación específica, esta del Ecofin (Declaración n.º 3 aneja Maastricht). El Consejo, cuando se ocupa de la Unión Económica y Monetaria, tiene poderes especiales, diferentes al pilar comunitario tradicional, debido a que la Comisión ejerce su iniciativa mediante una recomendación, en lugar de una propuesta y el Consejo (ECOFIN) puede modificarla sin requerir la unanimidad. La Comisión, a su vez, no asume funciones de guardiana del Tratado en la Unión Monetaria, sino que el Consejo se encarga de la vigilancia de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros y puede sancionar a un Estado miembro en caso de déficit presupuestario. Se ocupa también el Ecofin, entre otras cuestiones, de examinar la política económica y presupuestaria de los Estados miembros para establecer su conformidad con las orientaciones de la UE, así como por la política fiscal, de empleo, social, etc.; examina las previsiones financieras a medio plazo, ligadas a su vez con la PAC y la política de cohesión, los aspectos financieros de las actuaciones exteriores de la Comunidad, la representación en el exterior de la moneda única. Tiene reconocida capacidad para presentar textos directamente al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, y le asiste en sus reuniones. A su vez, las reuniones del Ecofin no se preparan por el Coreper, sino por el Comité Económico y Financiero (antiguo Comité Monetario). El Presidente de este Comité no sigue el orden de las presidencias, sino que es elegido entre sus miembros por un período de dos años, dando autoridad y continuidad a sus trabajos.

3. Reuniones ministeriales de carácter no oficial

Las reuniones informales del Consejo inicialmente eran debates libres sin agenda u orden del día, sin decisiones ni conclusiones. No se regían por las estrictas normas del Consejo como órgano decisorio pues no es en modo alguno legislador ni se servía de la logística del Consejo como institución comunitaria. Estas reuniones eran útiles y se fueron multiplicando con el tiempo, pero también fueron tomando vicios o defectos como el hecho de que aumentaran los participantes o miembros de las dele-

Asuntos de Interior (incl. Protección civil); Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación; incl. Turismo); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura (incl. Audiovisual).

⁴² La Presidencia danesa aplica estas nuevas disposiciones con carácter general, si bien hará excepciones en función del calendario de reuniones ya fijado.

gaciones, se fueron formalizando al aparecer los órdenes del día y cayendo en la tentación de querer adoptar decisiones.

Por ello, en los acuerdos del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, aún reconociendo que el objetivo de las reuniones no oficiales de los Ministros es permitir realizar un cambio de impresiones con la mayor libertad posible sobre cuestiones de carácter general, se recordaba que no pueden reemplazar las actividades normales del Consejo. Se acordó que para dichas reuniones no oficiales no se redactara un orden del día; durante cada Presidencia podrían celebrarse no más de 5 reuniones no oficiales; cada Ministro podría estar acompañado por un máximo de dos ayudantes; los debates que se celebren no harán necesaria en ningún caso la elaboración de documentos del Consejo, ni antes ni después de las reuniones; las reuniones no podrán dar lugar a conclusiones o decisiones oficiales. Pero que no han sido respetados esos acuerdos es bien visible y sirva de ejemplo de trasgresión las numerosas reuniones informales celebradas durante la presidencia española en el primer semestre de 2002; se celebraron 10 reuniones no oficiales, amén de otras tantas diversas reuniones informales disfrazadas bajo el nombre de Seminarios o Conferencias. Pocas capitales de provincia estuvieron ausentes de esas reuniones de «*pastoreo* del electorado» y en loor del ministro pavoneándose por su tierra «tan bien» acompañado.

En el Consejo Europeo de Sevilla no se abordó específicamente el tema de las reuniones informales, pero en las Conclusiones se insiste en la vía restrictiva iniciada en Helsinki.

4. La Presidencia del Consejo

Desde hace décadas el papel de la presidencia no es formal u honorífico sino sustancial e institucional; se requiere del país que la ejerce coordinación y liderazgo. Es el motor político de la UE y el rostro visible para la opinión pública europea e internacional. Es cierto que la unicidad vertical de la Presidencia no viene exigida por los Tratados y que a su vez la rotación sólo viene exigida para el Consejo (y el Consejo Europeo). Desde hace mucho tiempo (al menos desde los años setenta) el sistema de rotación viene siendo objeto de numerosas críticas y propuestas para su modificación. Pero no siempre están justificadas y desde luego las alternativas no convencen más que el actual sistema de rotación.

Como señalaba el Informe de la Secretaría General de 1999, la rotación semestral tiene muchas ventajas: todos los Estados tienen la misma oportunidad de influir, permite movilizar por turnos las energías de todos, presentándose el Consejo como un motor de avance; cada Presidencia quiere finalizar su mandato presentando como balance la conclusión de la tramitación de expedientes. Al ejercer cada Estado la presidencia, permite aproximar a la ciudadanía los problemas de la UE y con el sistema de la unicidad vertical se garantiza coherencia merced al control político único del conjunto de la maquinaria comunitaria. El Informe reconocía que la rotación da lugar a

una obligación de balance que constituye una presión dinámica (y positiva) para el avance de los expedientes.

Ciertamente no todo son ventajas y la rotación presenta también graves inconvenientes —reconocidos también por el propio Consejo—, como es la falta de continuidad, en especial, en grupos y comités de trabajo; el corto mandato de seis meses comparado con el Parlamento Europeo y la Comisión, la horizontalidad de las competencias de las dos instituciones frente al fraccionamiento del Consejo en formaciones especializadas, o la dilución de la imagen exterior de la UE. En el Informe presentado al Consejo Europeo de Barcelona, el Secretario General enfatizaba los aspectos negativos de la rotación: cada presidencia establece sus propias prioridades, hay excesiva dramatización y presión respecto de los resultados, perjudicando la calidad; la presidencia no es fuente de equilibrio y continuidad, sino de desequilibrio y ruptura permanente. Proponía varias fórmulas, unas sin alterar los tratados (cooperación entre presidencias sucesivas, elegir a los presidentes de determinados comités, etc.), otras que conllevaban modificaciones de los Tratados (como la elección del Presidente del Consejo Europeo entre sus miembros y en los Consejos sectoriales)⁴³.

La Secretaría General ya entonces proponía remedios, tales como la creación de grupos temporales que se ocupen de temas concretos con presidente designado para la totalidad de la duración de los trabajos, o encomendar la presidencia de comités concretos, como el comité político, al Secretario General o la presidencia de grupos geográficos a los representantes especiales de la UE.

De cara al Consejo Europeo de Sevilla, la Presidencia y la Secretaría General propusieron medidas que no exigen la modificación de los tratados⁴⁴, tales como llevar a cabo:

«1) una programación más racional de las actividades del Consejo: este objetivo podría alcanzarse sustituyendo los programas semestrales que se elaboran actualmente bajo la responsabilidad exclusiva de cada Presidencia por programas anuales confeccionados conjuntamente por dos presidencias en función de directrices estratégicas a medio plazo que determinaría el Consejo Europeo; estos programas anuales, elaborados tras mantener las consultas pertinentes, tendrían la doble ventaja de ser más equilibrados, al estar menos condicionados por inquietudes nacionales determinadas, y más operativos ya que la duración de un año se corresponde más con el ritmo legislativo normal de la Unión;

2) una serie de medidas prácticas tendentes a reforzar la continuidad entre las presidencias sucesivas, por ejemplo, haciendo posible que, en casos y para asuntos determinados, una Presidencia pudiera adelantar su entrada en funciones o prolongar su

⁴³ Consejo, Secretaría General, *Preparar al Consejo para la ampliación*, Bruselas, 7-3-2002, S0044/02. Este Informe tuvo una reacción por parte de Holanda muy crítica (Bruselas, 15-4-2002, SN2022/02).

⁴⁴ *Medidas para preparar el Consejo para la ampliación*, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo, 13 de junio de 2002, 9939/02, p. 6.

mandato si ello pudiera contribuir a aumentar la eficacia de los trabajos; también podría pensarse en una colaboración más estrecha en el desarrollo de los procedimientos de codecisión.»

Esas propuestas fueron aceptadas en Sevilla: el Consejo Europeo adoptará un programa estratégico plurianual a partir de diciembre de 2003, en combinación con las presidencias afectadas, la Comisión y el CAG. A su vez, el CAG aprobará un programa operativo anual de las actividades del Consejo; el primer programa operativo será aprobado en diciembre de 2002 para aplicarlo a lo largo de 2003. Se evita con esos dos calendarios o programas, en el corto y en el medio plazo, que las presidencias adopten programas en función de necesidades e intereses nacionales y que tengan una mayor continuidad los trabajos desarrollados durante cada presidencia.

También proponían la atribución a la Secretaría General del Consejo de la presidencia de determinados grupos en sectores muy especializados, de carácter administrativo o técnico y el Consejo Europeo así acordó en Sevilla que los Grupos «Comunicaciones Electrónicas», «Informática Jurídica», «Codificación Legislativa», «Información» y «Nuevos Edificios» sean presididos por un miembro de la secretaría General del Consejo.

La Secretaría General estimaba que sería posible también, sin modificar los tratados, recurrir más a la facultad que ya existe de elegir o designar a los presidentes de determinados comités o grupos por un período superior a seis meses. En opinión de muchos, sin embargo —reconocía—, que «dado que la generalización de la elección de presidentes de grupos o comités está directamente relacionada con la cuestión de una reforma más fundamental de la presidencia semestral, no es conveniente por el momento ampliar las excepciones actuales»⁴⁵. A medio camino debe situarse el acuerdo adoptado en el Consejo Europeo de Sevilla relativo a la anticipación del mandato presidencial de comités y grupos al período anterior semestral cuando resulte manifiesto que un asunto iniciado en el semestre será tratado esencialmente en el siguiente. Las Conclusiones especifican un caso particular cual es la elaboración y debate del presupuesto anual, encargando a la presidencia que corresponda en el segundo semestre de presidir también los órganos preparatorios (excluido el Coreper) durante el primer semestre.

Otras modificaciones de más envergadura requerirían una reforma de los Tratados⁴⁶, pero la Presidencia pudo constatar en sus contactos personales con todas las delegaciones y a la vista de algunos escritos presentados, como los de la Delegación holan-

⁴⁵ Esos grupos son, como ya se apuntó antes, el Comité Económico y Financiero y el Grupo «Código de Conducta Fiscalidad de las Empresas», cuyos presidentes son elegidos por sus miembros por un mandato de dos años; y el Comité Militar, cuyo presidente es designado por el Consejo por un mandato de tres años; el Grupo de trabajo del Comité Militar, cuyo presidente es designado por el Coreper, previa recomendación del Comité Militar, por un año y medio.

⁴⁶ Las propuestas de reformas que alteran los Tratados pueden ser infinitas. Algunos proponen renunciar a la rotación en los Consejos sectoriales por una elección *ad personam* por tres años, incluso en el supuesto de

desa e irlandesa, que no estaban suficientemente maduras las alternativas a la rotación actual y para algunos Estados miembros «no está demostrada objetivamente la dificultad que supondría seguir con el sistema actual sin ninguna modificación». Entre los Estados que coinciden en que el sistema debe modificarse hay prácticamente consenso en torno a estas dos ideas:

- el punto de partida debe ser que toda reforma debería continuar respetando el principio de igualdad de los Estados miembros;
- un nuevo sistema debe dar respuestas diferentes a los distintos problemas que se plantean en el Consejo (en función de su nivel)⁴⁷.

El Informe de la Presidencia, elaborado por la Secretaría General, lanzaba una idea relativamente novedosa de organizar «Presidencias colectivas»⁴⁸ que no fue tomada en consideración por el Consejo Europeo en su reunión de Sevilla. Posiblemente necesite madurarse más y esperar a tener propuestas nacidas de la Convención.

5. Desarrollo de las reuniones y transparencia

En estos años se ha reflexionado mucho desde el interior de la Institución sobre la mejora del método de trabajo y se han adoptado acuerdos que han tenido su reflejo en sucesivas reformas del Reglamento interno del Consejo, la última producida a raíz del Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002). El método de negociación sigue siendo central en el sistema de adopción de decisiones, a pesar del continuo aumento miembros del Consejo, lo que depara reuniones densas y agotadoras, con escasos resultados y una agobiante escasez de tiempo en reuniones colapsadas por los interminables turnos de palabra. Por ello, ya en el Consejo de diciembre de 1999⁴⁹ se acordó que «la Presidencia podrá, entre otras cosas:

que la elección de los Presidentes sectoriales debilitase el papel de la Comisión (D. Gros y W. Hager, *Reforming the Council Presidency*, en <http://www.ceps.be/Commentary/Jun02/gors-hager.php>).

⁴⁷ Informe de la Presidencia, p. 7.

⁴⁸ Según decía el Informe de 13.6.2002, ya citado, se trataría de varias opciones: «a) una asociación funcional entre dos o tres presidencias sucesivas... b) una rotación automática entre cinco o seis "equipos" de Estados preconstituidos que ejercerían la presidencia en concomitancia por un período fijo de dos años y medio o tres; cada equipo debería estar compuesto de tal forma que se garantice su representatividad respecto al conjunto de la Unión y que se preserve la igualdad entre los Estados». El Informe ensayaba una propuesta distinta a la presidencia colectiva, sugiriendo «la elección de los presidentes de las distintas formaciones del Consejo por los propios ministros; ... este planteamiento suscita la cuestión de cómo garantizar la igualdad entre Estados miembros» (p. 8). El Informe abordaba también el caso particular del Consejo Europeo: con la excusa de dotar a la Unión de una mayor notoriedad y de una representación más estable, se recogía de forma impersonal que «la presidencia del Consejo Europeo la ejerza por un período suficientemente extenso un Presidente elegido por el Consejo Europeo, por ejemplo, entre sus antiguos miembros. Esta idea se complementaría con la de la designación de un número determinado de miembros del Consejo Europeo que asistirían al presidente en sus funciones, según criterios por determinar» (p. 10).

- i) fijar con antelación el tiempo asignado a cada uno de los puntos que figuran en los órdenes del día del COREPER y el Consejo cuando no exista ninguna necesidad objetiva de alcanzar una decisión;
- ii) organizar el tiempo asignado al debate de un punto específico;
- iii) determinar el número de personas por delegación presentes en la sala de reunión (es decir, si han de celebrarse sesiones restringidas o superrestringidas).

De nuevo en el Consejo Europeo de Sevilla se han confirmado algunos acuerdos sobre el desarrollo de los debates, recordando que la Presidencia puede limitar la duración de las intervenciones y determinar su orden, o solicitar a las Delegaciones que presenten por escrito sus propuestas de modificación con las explicaciones pertinentes, así como que las que sostienen una posición idéntica o próxima elijan a una de ellas para expresar la posición compartida (Anexo II, punto 12).

También viene preocupando la apertura al público de las sesiones del Consejo; este tema se viene debatiendo desde las sesiones del Consejo Europeo de Edimburgo y Birmingham (en 1992); ya se había acordado, y así figuraba en el Reglamento interno del Consejo que las sesiones en las que se debatía el calendario legislativo anual y el programa de cada presidencia, así como las propuestas legislativas importantes serían abiertas al público mediante medios audiovisuales. Ahora, lo acordado en Sevilla se amplía considerablemente al reconocer que los actos de codecisión precisan de un debate público, por lo que cuando sean presentados por la Comisión se abrirá al público esa sesión, así como la votación final y las explicaciones de voto. Y la apertura al público no se limitará a las retransmisiones audiovisuales sino que habrá una sala a disposición del público para escuchar las deliberaciones del Consejo (Anexo II, puntos 10-11).

CONSIDERACIONES FINALES

No es fácil hacer una valoración de conjunto limitada a las reformas del Consejo. De entrada hay que admitir que la reforma de los Tratados respecto del Consejo fue imposible en ocasiones anteriores. Y ahora se ha hecho, aunque sea de manera bastante imperfecta. Modificar el peso de los Estados era muy difícil por los intereses y privilegios detentados por los Estados medios y pequeños. Es verdad que el contrapeso a la penalización que sufren los Estados grandes o semigrandes está en la multiplicación de los mecanismos de comprobación de la mayoría cualificada (ya sea por el umbral de mayoría cualificada, el umbral de población), que permiten a los Estados más poblados contrapesar el exceso de votos asignados todavía a los Estados medios y pequeños. Además los grupos de Estados son muy disímiles y hay horquillas de población muy amplias y arbitrariamente tratadas (Rumanía-Holanda, Holanda-Bélgica,

⁴⁹ Un Consejo eficaz para una Unión ampliada, Directrices para la reforma y Recomendaciones operativas, Consejo, 8 de diciembre de 1999, 13863/99.

Luxemburgo-Malta) en votos en el Consejo y también asimétricamente tratadas en la asignación de escaños. Los agravios comparativos pueden estallar en el futuro. Por ello, hay serias dudas de que estos cambios en la ponderación sirvan para una UE ampliada. Ahora los Estados candidatos no estarán en condiciones de renegociar su peso, pero una vez dentro, presionarán para obtener una justa compensación.

La eficacia se resentirá y será más difícil adoptar decisiones al tener que sortear el triple escollo de una mayoría de Estados, una mayoría de votos, y la eventualidad de que un Estado solicite que se verifique el respaldo poblacional.

El interés general, expresado por los conceptos de transparencia, eficacia y legitimidad democrática, no ha podido poner límites al irrefrenable peso de los Estados y sus intereses puramente gubernamentales, que ni se pueden llamar nacionales.

Y por lo que se refiere a las reformas de método y funcionamiento no se puede ser entusiasta. El escepticismo asoma en la valoración de las dos modificaciones importantes del Reglamento interno habidas desde el año 2000. Los resultados han sido casi imperceptibles y los acuerdos de los Consejos Europeos han sido ignorados por todos los Estados según asumían sus respectivas presidencias, también porque las burocracias generan inercia y rutina en las que se sienten cómodas las estructuras estatales y la comunitaria.