

EL TRATADO DE NIZA, LA CONVENCION Y LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL 2003

JOSÉ MANUEL PELÁEZ MARÓN

Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Sevilla
Cátedra *Jean Monnet* de Derecho Comunitario Europeo

I. INTRODUCCIÓN

En junio de 2001, cuando se procedía a la ratificación del polémico texto conocido como el Tratado de Niza, se produjo un hecho que no dejó de sorprender a muchos. Fue la negativa de Irlanda a ratificarlo. Sorpresa, porque Irlanda es uno de los países que más ayudas recibe de la Comunidad (tratándose de un país que ha soportado, en el último siglo, la tasa más alta de emigración de todos los países miembros), también por su adhesión al euro, expresión tanto de su europeísmo como gesto, frente al Reino Unido, de su celosa independencia.

Con su *no*, los irlandeses retrasaron 16 meses la entrada en vigor del texto de Niza. En ese tiempo, se prorrogaron las ayudas comunitarias, se suscitó un intenso debate sobre los inconvenientes que una ampliación tan próxima (2004) plantearía y se descolgaron dos países de la lista de aspirantes (Bulgaria y Rumanía). Posteriormente y tras la celebración de un segundo referendun, Irlanda ratificó el Tratado.

En cualquier caso, Irlanda dio con su decisión, luz verde a la ampliación al tiempo que evidenció un hecho que sin duda habrá de evitarse en el futuro: el que la suerte de cuatrocientos setenta millones de europeos, que es lo que vendrá a tener la Unión ampliada, dependa de menos de cuatro millones de votantes que son los que han participado en el referendun irlandés de noviembre de 2002.

Cabría señalar que, de suyo, las incidencias que acompañaron a su ratificación fueron posiblemente más importantes que el Tratado en sí. En efecto, el texto de Niza que, negociado en la maratónica y crispada Cumbre de diciembre de 2000, ha sido objeto de críticas por su imperfección y la complejidad de sus disposiciones, no tiene realmente entidad propia y aunque jurídicamente puede ser considerado como un Tratado separado del corpus normativo de la UE consolidado en Ámsterdam, en el sentido de que sus disposiciones tienen por cometido cambiar y adaptar las disposiciones

del TUE y de los Tratados constitutivos de las CCEE, se trata en definitiva, de un texto transitorio, con vigencia sólo hasta la incorporación de la extensa reforma institucional en la que ha trabajado la Convención y a la que más adelante me referiré.

a) El Tratado de Niza y las nuevas expectativas

En las postrimerías de 2002, varias circunstancias comenzaban a inquietar a los países miembros. De entre ellas –distintas por su naturaleza pero que suscitaban un acrecido interés–, destacaban las referentes a algunos aspectos básicamente económicos y las que en mayor medida afectaban al poder de decisión. En efecto, tales cuestiones comenzaban a apuntarse como aquellas que, al día de hoy, han demostrado su innegable importancia precisamente en el momento en que está en juego la prosecución del proceso de integración política de la UE. Aunque sea brevemente, conviene detenerse en alguna consideración sobre las señaladas materias.

b) Los aspectos económicos

En relación con las cuestiones de orden económico, es preciso referirse a tres de ellas, concretamente a las que se refieren a la política agraria, al llamado *cheque extra* y la negociación del coste total de la ampliación.

Por lo que respecta a la política agraria –cuya cuantía supone la mitad del gasto del presupuesto comunitario–, la Comisión propuso a los Quince un plan de *integración progresiva* de los candidatos en la Política Agrícola Común (PAC). Según esta propuesta, sólo una parte de las ayudas directas que reciben los Estados miembros se abonaría a los nuevos socios. Quiere decirse, que el primer año los agricultores de estos países percibirían el 25% de las ayudas directas que reciben los Quince. Este porcentaje iría incrementándose cada año hasta llegar al 100%, en 2013.

En cuanto al llamado *cheque extra*, cabe decir que se trata de una medida precautoria sugerida por la Comisión para hacer frente al problema que cabría darse si alguno de los nuevos miembros se convirtiese en contribuyente neto de la Comunidad. Podría, en efecto ocurrir, habida cuenta del actual sistema existente en la Unión, que algunos de los nuevos socios aportasen más al presupuesto común de lo que recibiesen del mismo. Para evitar ese posible desajuste, se propone abonarles un *cheque extra* (debe entenderse que se trataría de un activo contable) en los primeros años para ver de compensar esa eventual contingencia.

Finalmente y por lo que hace al coste total que habrá de generar la adhesión, la Comisión propuso hacer unos pagos, en efectivo, a los candidatos de 25.000 millones de euros entre 2004 y 2006 y dado que ellos aportarían, desde su ingreso, 15.000 millones, su saldo neto sería de 10.000 millones, o sea, el 10% del presupuesto anual de la UE.

Estas son las propuestas que la Comisión elaboró para hacer frente a los temas económicos de mayor importancia y complejidad aún por cerrar. Sin embargo, y como no podía ser de otra forma, no todos los miembros compartían dichas propuestas. En

tal sentido ha de señalarse que Alemania, Holanda, Reino Unido y Suecia opinaban que el coste en el que la Comisión valoraba la integración en la PAC de los nuevos candidatos, era excesivo para el presupuesto común. Por el contrario, el resto de los Estados miembros apoyaban, con matices por supuesto, la propuesta de la Comisión. Como puede observarse, se trata de un conflicto de intereses de perfiles complejos y de no fácil solución.

c. El equilibrio institucional

Sin embargo, con ser importantes estas cuestiones no son las que proyectan mayores cotas de inseguridad en el ajuste de la actual coyuntura. Sí lo son, sin duda, las que se refieren al reparto del poder en los órganos de decisión comunitarios y particularmente en el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Se trata de una cuestión que por referirse al centro motriz de todo el ser y el quehacer de la Comunidad Europea, requiere de una atenta y equilibrada medida ya que habría que introducir modificaciones procurando respetar su delicado equilibrio. Es este, por consiguiente, el principal problema a resolver cara a la ya inminente ampliación. La Conferencia Intergubernamental de 2000, que dio lugar al Tratado de Niza, hacía referencia a la inmediata incorporación a la UE de doce nuevos países. Se trataba, por consiguiente, de una ampliación que contemplaba un reparto de la participación en las decisiones colectivas, en una Unión de 27 miembros. Y tal planteamiento se utilizó como punto de partida para diseñar una distribución del poder en dichos centros decisorios. Tal reparto se tradujo en las concreciones alcanzadas, tras no fáciles negociaciones, a las que ahora me referiré.

Por lo que respecta al Parlamento Europeo debe recordarse que, en su día, esta Cámara propuso fijar en 700 escaños su número máximo y definitivo. Dicha propuesta fue recogida por la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG, 96) lo que se tradujo en la flexible y ambigua fórmula incorporada en el art. 190.2 del Tratado de la Comunidad Europea en el cual se especifica que en caso de modificación del statu quo, el número de representantes elegidos en cada Estado miembro habrá de garantizar una representación adecuada de los pueblos de dichos Estados. Sin embargo, al haberse elevado, en Niza, a 732 el número de escaños y haberse reducido a 10 los Estados aspirantes, habo que rectificar de nuevo el reparto.

Cuando en Niza se trabajaba con un escenario de 27 socios, el sistema que se siguió fue el mismo utilizado en anteriores ampliaciones y que se rige, como se sabe, por el juego de dos factores, el número de Estados y el peso demográfico de cada uno. Consecuencia de ello fue que la representación de dichos miembros en los tres principales centros de poder comunitarios arrojaba las cifras que paso a registrar.

En el Parlamento Europeo, Alemania —que resultaba la gran ganadora—, conseguía 99 escaños. Reino Unido, 72; Francia, Italia y España, 50; Holanda, 25; Grecia, Bélgica y Portugal, 22; Suecia, 18; Austria, 17; Dinamarca y Finlandia, 13; Irlanda, 12 y Luxemburgo, 6. Esto por lo que respecta a los 15. La distribución referida a los candidatos adjudicó a Polonia 50 escaños; a Rumania, 33; a República Checa y Hungría, 20; a Bulgaria, 17; a Eslovaquia, 13; a Lituania, 12; a Letonia, 8; a Eslovenia, 7; a Estonia y Chipre, 6 y a Malta, 5.

Por lo que respecta al Consejo de Ministros, la nueva ponderación de votos, contemplada por la Declaración aneja (art. 3 del Protocolo sobre la ampliación) habría sido la siguiente: Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, 29; España y Polonia, 27; Rumanía, 14; Holanda, 13; Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal, 12; Suecia, Bulgaria y Austria, 10; Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania, 7; Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo, 4 y Malta, 3.

Al igual que ocurre con el Parlamento Europeo, la distribución de votos en el seno del Consejo hubo de rectificarse cara a la ampliación ya que, como se ha repetido, no serán doce los nuevos socios sino diez.

En relación con la Comisión, es preciso recordar que durante los trabajos preparatorios de la CIG se logró llegar a un compromiso que vino a plasmarse en el art. 4 del Protocolo sobre la ampliación, en el que se dice «el número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad» e igualmente fijará también por unanimidad el número de miembros de la Comisión. Y añade: «esta modificación se aplicará a partir de la fecha de entrada en funciones de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión del vigesimoséptimo Estado miembros de la Unión».

Esta conformación de la Comisión limitada a partir de un momento posterior, sólo garantiza que la misma no podrá tener más de 26 miembros. Sin embargo, como también he recordado al referirme al Parlamento y al Consejo, al cambiar (dada la limitación a diez del número de aspirantes) la base sobre la que se articulaba la nueva composición de estos órganos la cuestión ha de replantearse de nuevo. En cualquier caso y por lo que respecta a la Comisión, no parece probable que, en un futuro a medio plazo, pueda lograrse un acuerdo unánime para disminuir o, al menos estabilizar, el número de comisarios ya que los Estados candidatos dan una gran importancia a contar con un comisario en el Colegio.

Posteriormente, el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, anejo al Tratado de la UE y a los Tratados constitutivo de las Comunidades Europeas, ha establecido el número total de representantes en el Parlamento Europeo así como los votos de que dispondrán los Estados miembros para la legislatura 2004-2009. Por lo que se refiere a la Comisión, el Protocolo establece el procedimiento de elección de los miembros de la misma así como su número. Hasta entonces, el número de escaños que tendrán los 15 Estados miembros actuales en el Parlamento Europeo será el expuesto más arriba como también los votos de que dispondrán en el Consejo, serán los también ya señalados.

II. LA CONVENCION PARA LA ELABORACION DE LA CONSTITUCION EUROPEA

a) Consideraciones previas

En el ánimo de dar a conocer el quehacer comunitario en sus últimas y más actuales manifestaciones, dedicaré las próximas páginas a un tema al que ya he hecho

referencia, me refiero al examen de un proyecto, y también de un proceso, abiertos aún y carentes, por tanto, de consolidación tanto política como jurídica, que dada su indiscutible importancia y trascendencia para el futuro de la UE, estimo necesario avanzar una exposición de los pasos recorridos así como de los rasgos esenciales del proyecto y de las expectativas, adhesiones y también críticas que el mismo ha suscitado y suscita. Me refiero al Proyecto de Constitución Europea que, tras una andadura de 18 meses y el fracaso de una Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2003, se halla en la actualidad en punto muerto.

Estudiaremos por consiguiente el diseño que se ha venido preparando para situar a la UE en condiciones de afrontar los retos de un futuro y que fundamentalmente bascularán, a buen seguro, sobre el binomio recurrente en la experiencia comunitaria de la ampliación y la profundización.

Se examinará, por consiguiente, el estado actual de lo que ha venido en llamarse Constitución Europea, examen que en puridad de lógica exigirá un análisis de los hechos pretéritos inmediatos, una descripción del carácter y composición de la Convención que ha llevado a cabo los trabajos, un análisis del cuerpo del Proyecto y algunas consideraciones sobre sus aspectos más relevantes.

b) Preparación y convocatoria de la Convención

Para tratar con el debido rigor de la Constitución y, a mayor abundamiento, de la Convención en cuyo seno ha venido elaborándose aquella, es preciso recuperar algunos datos del pasado reciente.

Y así, como ya es sabido, en diciembre de 2000 tuvo lugar en Niza el Consejo Europeo en el que, como culminación de la Conferencia Intergubernamental celebrada *ad hoc*, fue adoptado el Tratado por el que se procedía a una revisión del texto del Ámsterdam, Tratado que sólo pudo entrar en vigor una vez superado en Irlanda el trámite constitucional del segundo referéndum, al que ya me he referido en otro lugar de estas páginas.

La revisión del TUE consagrada en Niza, arrojó un resultado no precisamente optimista. Es verdad que la misma logró modificar, hasta cierto punto, el protagonismo de los Estados, como más adelante tendré ocasión de mostrar, sin embargo la percepción general no es optimista. En efecto, parece evidente que la CIG 2000 se saldó con un balance fuertemente estatalista y en el que, de otra parte, no esboza un proyecto común para la futura UE ampliada. Los propios artífices del Tratado de Niza eran conscientes de dicha situación como lo prueba la inclusión, aneja al texto del Tratado, de la Declaración nº 23. En esta Declaración se anuncia la celebración de una nueva CIG a celebrar en 2004, Conferencia que tendrá por objeto formalizar un debate sobre el futuro de Europa. Prevé, incluso, que apenas un año después, el Consejo Europeo reunido en Laeken en diciembre de 2001, procederá a la creación de una Convención sobre el futuro de Europa a la cual se asigna la misión de preparar la reforma de sus estructuras.

En efecto, la Declaración nº 23 establece, en su párrafo 3, que «una vez abierto el camino de la ampliación, la Conferencia apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea»; y en su párrafo 4, señala que «tras un informe que se presentará en Gotemburgo, en junio de 2001, el Consejo Europeo aprobará en su reunión de Laeken/Bruselas, en diciembre de 2001, una declaración que incluya iniciativas adecuadas para la continuación del proceso».

Este proceso, según se especifica en el párrafo 5 de la declaración en análisis, deberá acordar, en particular las siguientes cuestiones: una delimitación más precisa del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros que respete el principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, proclamada en Niza; la simplificación de los tratados al objeto de lograr su clarificación y, a través de ello, facilitar su comprensión y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

El siguiente paso se dio en Laeken. En la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea de 14/15 de diciembre de 2001 y que se la conoce comúnmente con el nombre de este distrito de Bruselas, se precisaba que para garantizar una preparación más amplia y transparente de la siguiente CIG, el Consejo Europeo había decidido convocar una Convención que reuniese a los principales participantes sobre el futuro de la Unión.

Se ha utilizado el término Convención para designar a la reunión de los pretendidos legisladores y se ha elegido dicha denominación que evocaba a la Convención que, reunida en Filadelfia, elaboró en 1787 (diez años después de la declaración de independencia de los EEUU) la Constitución de este país. Sin embargo las diferencias son evidentes, la Constitución estadounidense se redactó para trece territorios coloniales sin apenas historia y habitados sólo por tres millones de habitantes (menos del 1% de la población de la UE ampliada que vendrá a ser de 450 millones aproximadamente), territorios que practicaban la misma religión y que pretendían sobre todo, separarse del imperio británico. La Convención europea ha debido redactar un texto para –al menos– 25 Estados, muchos de los cuales han estado sometidos más de medio siglo al imperio soviético. Será muy difícil para las nuevas democracias renunciar a competencias soberanas que apenas acaban de estrenar, o en su caso, recuperar.

Se asignaba a esta Convención, el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles. Finalmente el Consejo Europeo nombraba Presidente de la Convención a V. Giscard-d'Estaing y Vicepresidentes a G. D'Amato y a J. L. Deheane.

c) Composición de la Convención

La Convención estuvo compuesta, además de por el Presidente y los dos Vicepresidentes señalados, por 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (obviamente uno por cada Estado); por 30 miembros de los Parlamentos nacionales (dos por cada Estado miembro); por 16 miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión (que fueron, M. Barnier y A. Vitorino).

A su vez los países candidatos a la adhesión, que participaron plenamente en los trabajos de la Convención, se hallaban representados en las mismas condiciones que los Estados miembros, esto es, por un representante de cada Gobierno y dos miembros de cada Parlamento nacional. Estos países intervinieron en las deliberaciones, si bien sus posiciones no podían impedir el consenso al que lograsen llegar los Estados miembros.

Los trabajos de la Convención fueron dirigidos por un Órgano denominado Praesidium, compuesto por el Presidente y los dos Vicepresidentes de la Convención, por 9 miembros de la misma y 12 participantes a título de observadores. Los integrantes en calidad de miembros, fueron los representantes de los Gobiernos que, durante los trabajos de la Convención, ostentaron la Presidencia del Consejo; el resto: dos representantes de los Parlamentos nacionales; dos representantes del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión.

Los participantes a título de observadores fueron, tres representantes del Comité Económico y Social; tres representantes de los interlocutores sociales europeos y seis representantes del Comité de las Regiones.

Finalmente participó también el Defensor del Pueblo Europeo y pudieron hacer uso de la palabra, a invitación del Praesidium, el Presidente del Tribunal de Justicia y el Presidente del Tribunal de Cuentas.

La Convención, que tuvo como sede para el desarrollo de su tarea los locales del Parlamento Europeo, inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002, y se prolongaron durante 16 meses. En efecto, el 20 de junio de 2003 el Presidente Geiscard hacía entrega del texto del Proyecto al Consejo Europeo reunido en Salónica y al que más adelante aludirá.

III. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

El Proyecto propugna un modelo ciertamente innovador que incorpora una estructura constitucional en la que se auspicia una integración progresiva de la Unión y de los Estados. En definitiva, un orden constitucional progresivamente integrado y asentado sobre tres ejes principales que vienen a ser: la doble legitimidad de la Unión, esto es, la voluntad de «los ciudadanos y los Estados de Europa» según reza el Preámbulo del Proyecto; la constitucionalización del Consejo Europeo (arts 20 y s. del Proyecto) y la plena eficacia jurídica que se otorga a la Carta de Derechos fundamentales.

a) El cuerpo del Proyecto

Formalmente el cuerpo del Proyecto de Constitución, que fue debatido y que no ha podido ser aprobado por la CIG que se inició el 4 de octubre de 2004 en Roma, consta de varios protocolos y proyectos amén de cuatro partes: La primera dedicada a las cuestiones constitucionales, la segunda a la Carta de Derechos Fundamentales, la tercera a las Políticas y Funcionamiento de la Unión y la cuarta a las Disposiciones generales y finales.

La primera de las partes, articulada en nueve títulos, contiene un conjunto de materias que pueden separarse en dos grupos por razón de su contenido. En efecto, de un lado estarían aquellas que se refieren a la estructura orgánica y funcional de la Unión y, de otro, las atinentes a los derechos y libertades de los ciudadanos y al marco de su ejercicio. De manera que en el primero de estos grupos se contienen las prescripciones que tienen por objeto la definición y los objetivos de la Unión así como la identificación de sus instituciones, las acciones y competencias de las mismas y su ejercicio y también de lo referente a la financiación de la UE.

En el segundo se contemplan, a efecto de su reglamentación, tanto los derechos fundamentales y los de la ciudadanía como la vida democrática comunitaria. Se ocupa igualmente de la Unión y su entorno próximo así como de los efectos dimanantes de la pertenencia a ésta.

La segunda de las partes recoge en su integridad y literalmente el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Se halla articulado en siete títulos que responden a los siguientes epígrafes: dignidad; libertades; igualdad; solidaridad; ciudadanía; justicia y disposiciones generales aplicables a la interpretación y aplicación de la Carta.

La parte tercera se ordena, bajo la rúbrica «las políticas y el funcionamiento de la Unión», en siete títulos en los que se contemplan, además de las cláusulas de aplicación general en la materia y sus límites —centrados básicamente en la no discriminación—; la ciudadanía; la acción y las políticas exteriores de la UE y específicamente la asociación de países y territorios de ultramar. Por último, la cuarta parte recoge las disposiciones generales y finales.

El texto elaborado por la Convención incorpora, según se ha dicho, tres Protocolos y tres Proyectos. En efecto, la parte primera del Proyecto añade al final de sus nueve títulos un proyecto de Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la UE y un proyecto de texto (de la Convención) con comentarios y también un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. A su vez la Parte tercera finaliza con dos anexos, conteniendo el primero el Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom y, el segundo el Protocolo dedicado al Grupo del Euro.

Finalizada la elaboración del texto del Proyecto de Constitución, el Praesidium celebró, los días 4 y 5 del pasado mes de junio, una reunión a los efectos de acercar las diversas posiciones existentes en su seno respecto del Proyecto.

Tras enconados debates, el Presidente Giscard logró un acuerdo sobre el tema quizás más polémico del Proyecto, esto es, el delicado capítulo institucional contemplado por la Constitución. Ciertamente el acuerdo logrado era, y es, inestable pero tuvo la virtualidad de poder presentar a los líderes europeos un texto único en vez de un texto con opciones.

b) Un texto controvertido

En efecto, el Proyecto había sido objeto de fuertes críticas y, de entre ellas, la más radical fue la del Presidente de la Comisión R. Prodi que lo había calificado de adolecer de «falta de visión y ambición» así como de suponer «un paso atrás en algunos aspectos», al tiempo que amenaza con paralizar a Europa (posteriormente el Presidente Prodi matizaría su opinión).

Por su parte, España mantuvo una postura también crítica pero centrada particularmente en el nuevo sistema de votación diseñado por la Constitución para el Consejo ya que la debilita en relación con la posición que, de acuerdo con el Tratado de Niza ostenta hasta ahora.

Curiosamente, las principales aspiraciones del gobierno británico han sido recogidas en el Proyecto. En efecto, se optó por eliminar el vocablo «federal» tan rechazado por Londres e igualmente se ha mantenido el criterio de la unanimidad en las áreas de la fiscalidad y de la política exterior como pretendía el Reino Unido.

Sin embargo, el Proyecto muestra avances que cabe calificar de importantes. Y así, se refuerza el poder de decisión (o de veto) del Parlamento a la hora de adoptar normas legislativas internas; se incrementa el número de áreas (de 34 a 70) en las que las decisiones habrán de aprobarse por mayorías cualificadas. No obstante, la unanimidad sigue siendo la norma para áreas sensibles como la de seguridad social, la de política familiar o las ya citadas de la fiscalidad y la política exterior.

En el ámbito exterior, el Proyecto sólo prevé que la UE adopte una decisión por mayoría cualificada cuando los Jefes de Estado y de Gobierno pidan –mediante decisión consensuada– al futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (figura instituida por la Constitución) que presente una iniciativa. Pero incluso en este caso excepcional, el Proyecto prevé un *cerrojo* a esta pequeña apertura ya que señala que ello será posible cuando medien «razones de políticas nacionales vitales».

Por lo demás, el Proyecto no resuelve el problema recurrente de la ratificación de los Tratados. En efecto, en el caso de que sólo uno de los 25 Estados no ratifique la futura Constitución, ésta no podrá entrar en vigor.

c) ¿Un proyecto integrador o un ajuste político?

Tras la aludida reunión del Praesidium celebrada el mes de junio de 2003, el Presidente Giscard señalaba que se había logrado una propuesta única que, como ya se ha dicho, no incluía opciones y gozaba de un apoyo significativo de la Convención.

En contra de la posición española, la propuesta del Proyecto prevé la eliminación –a partir del 1 de noviembre de 2009– del reparto de poder pactado en Niza y por el que España había logrado un peso específico si no similar al menos parecido a los cuatro «grandes».

En efecto, en el texto cerrado tras la reunión del Praesidium, Giscard logró sacar adelante un Proyecto que modifica sustancialmente el reparto de las cuotas de poder aprobado en el Tratado de Niza. Y así, en el ámbito de las Instituciones, el más conflictivo como ya se ha señalado, la situación ha quedado notablemente alterada.

Por lo que respecta a la composición de la Comisión, la aspiración de los Estados miembros *pequeños* y de los futuros miembros de la UE de hallarse representados en la misma, se ha visto defraudada, ya que el Proyecto opta por reducir el tamaño efectivo de la Comisión después de 2009. En efecto, a partir de entonces la Comisión estará ciertamente integrada por un representante de cada Estado miembro, sin embargo sólo 15 de ellos dispondrán de derecho de voto según un sistema de rotación igualitario.

En relación con el Parlamento, el Proyecto mantiene el reparto de escaños acordado en Niza. Como se recordará España aceptó entonces un recorte en cuya consecuencia pasó de tener 64 a 50 escaños a cambio de obtener en el Consejo una posición similar a la de los grandes Estados.

En lo que hace al Consejo, debe subrayarse que según el Proyecto a partir de noviembre de 2009 las decisiones se adoptarán mediante un sistema de doble mayoría, basado esencialmente en criterios de población que se complementa con un mecanismo de mayoría simple entre los Estados. Esto es, que para aprobarse una decisión se necesitará los votos de la mitad más uno de los países miembros que además sumen como mínimo el 60% de la población comunitaria.

Se trata de un cambio radical respecto del sistema de Niza. En éste, la minoría de bloqueo quedó fijada en 90 votos lo que supone que tres países *grandes* con 29 votos cada uno logran 87 votos, lo que les obliga a recabar el apoyo de un país *pequeño*. En estas condiciones, España, para poder bloquear una decisión necesita el apoyo de 2 *grandes* y un país *mediano*. En el futuro y si el texto del Proyecto no sufre alguna modificación en este punto, la situación cambiará radicalmente en beneficio de los países más poblados, ya que los tres primeros países logran, por población, sin dificultad más del 41% de la población. España que con algo más de 39 millones (la mitad que Alemania) lo tendrá más difícil. En efecto, el art. 24.1 del Proyecto de Constitución precisa que «cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen por mayoría cualificada, ésta se definirá por una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión». Lo que viene a decir que el peso demográfico de cada país jugará un papel clave en el proceso de adopción de decisiones en los dos órganos que, hoy por hoy, siguen siendo los que ostentan la mayor cuota de poder en la UE.

En Niza, como ya he anticipado, tras no fáciles negociaciones se tuvo en cuenta el peso demográfico pero se le utilizó como criterio de ponderación a la hora de establecer el número de votos a atribuir a cada Estado miembro. En este reparto, como ya se ha dicho, a los considerados países *grandes*, esto es, a Alemania, a Francia, a Italia y al Reino Unido se les adjudicó 29 votos a cada uno, a España y Polonia 27 y al más *pequeño*, Malta, 3 votos.

Ahora bien, la utilización directa del peso demográfico en la votación (una de las dos mayorías que incorpora el texto del Proyecto de Constitución), cambia básicamente

el panorama. Y así, el voto de Alemania (con 82 millones de habitantes) alcanza el 17% del total. Francia (con 58 millones) obtiene el 12,25%, el Reino Unido (con 59 millones) el 12,31% e Italia (con 57 millones) el 11,97%. España (con 39,394 millones) se queda en el 8,18%... Al ampliarse de esta forma la horquilla de votos, para España sería muy difícil bloquear, con la ayuda de los *pequeños*, algún acuerdo promovido por los *grandes*.

En Niza, la minoría de bloqueo quedó fijada en 90 votos y ello supone algo tan sencillo como que tres países *grandes* no puedan paralizar la adopción de una decisión sin la ayuda de un socio *pequeño*. Con esta ponderación de votos, España, ya se ha dicho, mantiene una posición muy similar a la de los *grandes*. Sin embargo, con la formulación diseñada por la Convención e incorporada al texto de la Constitución para paralizar una decisión del Consejo se requiere, amén de la mayoría de votos estatales una cuota demográfica que represente a unos 180 millones de habitantes, es decir, un número que rebase el 40% de la población de una UE de 25 Estados miembros. Con tales parámetros, Alemania requeriría solamente el apoyo de dos de los otros tres países más poblados de la UE para bloquear y en consecuencia, rechazar cualquier proyecto de acto comunitario. En estas circunstancias, la posición de España se aleja sustancialmente de la de los cuatro *grandes* e incluso le sería difícil –con el apoyo de los *pequeños*– oponerse a algún Proyecto patrocinado por aquellos.

IV. LA SECUENCIA DEL PROCESO CONSTITUYENTE

Hechas las observaciones que preceden respecto del principal problema que presenta el Proyecto de Constitución, esto es, la fórmula del reparto de poder en el seno de los órganos fuertes (Consejo Europeo y Consejo de Ministros) de la Unión conviene exponer las circunstancias que han acompañado hasta el final, y que han rodeado al proceso de debate a que ha sido sometido el texto de la Constitución.

a) El Consejo Europeo de Salónica

El 13 de junio de 2003 V. Giscard d'Estaing presentó a los medios de comunicación el borrador del *Tratado estableciendo una Constitución para Europa* que unas semanas más tarde presentaría a los Jefes de Estados y Gobiernos reunidos en el Consejo Europeo de Salónica, los días 20 y 21 de junio. Los trabajos de la Convención no terminaron definitivamente con dicha presentación ya que el Consejo de Salónica prolongó el mandato de la Convención a fin de que, durante la primera quincena de julio, pudiese efectuar algunos cambios técnicos que necesitaban la primera y segunda parte del Proyecto de Constitución.

En otro orden de cosas cabe decir que el texto presentado en el Consejo de Salónica no es ni formal ni técnicamente una Constitución. Una Constitución incluye, de una parte, los derechos y libertades fundamentales del colectivo al que rige y de otra, articula los poderes básicos del Estado y para su aprobación se somete a la sanción de la soberanía popular. La llamada Constitución Europea además de incorporar la Car-

ta de derechos fundamentales de los Estados incluye todo el derecho primario y también la organización de los poderes de la Unión (aunque mantiene un notable déficit democrático). Se somete a la aprobación de los Estados miembros bajo la regla de la unanimidad. En definitiva, se trata de un Tratado no constitucional sino constitutivo de una Unión Europea más perfilada y consolidada y dotada, además de personalidad jurídica internacional.

b) La Cumbre de Bruselas

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 12 y 13 de diciembre y con el que se cerró prácticamente la CIG 2003, debatió un número notablemente reducido de temas. Al igual que ocurriese en 1996 en Ámsterdam, el principal tema pendiente era el referente a la estructura y funcionamiento del aparato institucional y, en tal contexto, lo referente particularmente al número de comisarios, la rotación o no de la Presidencia permanente y la nueva doble mayoría establecida para el Consejo.

En definitiva, el Consejo fue el escenario de una serie de vetos que cabría calificar de cruzados. Quiere decirse que los mismos parecieron, por muchas razones, ir dirigidos por algunos Estados frente a las posiciones mantenidas por otros y viceversa. En efecto, cuatro de los países que adoptaron semejante actitud fueron, de una parte, España y Polonia y, de otra Alemania y Francia.

El Proyecto no obtuvo, por consiguiente, el respaldo adecuado lo que, dada las circunstancias que rodearon al proceso constituyente tampoco era muy de esperar. En consecuencia, se abre ahora un compás de espera y reflexión. Nadie duda que las negociaciones se reanudarán en el curso de la próxima presidencia irlandesa que se inicia el mes de enero, se ignora sin embargo el calendario y el ritmo de las mismas.

Por lo demás y aunque la Constitución señala que en la fecha de entrada en vigor del Tratado por el que se la instituye «quedarán derogados el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como los Tratados que los complementaron o modificaron...» (art. IV-I), sin embargo, al no haberse logrado la aprobación y firma de aquél y, por consiguiente, no haber entrado en vigor, es evidente que el texto que regirá la vida de la UE, hasta la aprobación y entrada en vigor de la Constitución, será el discutido Tratado de Niza, aprobado en diciembre de 2002, bajo la presidencia francesa de Chirac y en vigor, tras el segundo referéndum irlandés, desde febrero de 2003.