

## EL TRATADO DE NIZA Y LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El Tratado de Niza solo preparó de manera parcial a la Unión Europea para las importantes ampliaciones al este y al sur que tuvieron lugar el 1 de mayo de 2004 y el 1 de enero de 2007. Así pues, a raíz de las preguntas planteadas en la Declaración de Laeken, la Convención sobre el futuro de Europa se esforzó por crear una nueva base jurídica para la Unión bajo la forma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. A causa de los votos en contra en los referendos celebrados en dos Estados miembros, dicho Tratado no fue ratificado.

### EL TRATADO DE NIZA

Este Tratado, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

#### A. Objetivos

De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, la Unión Europea debía ser capaz, a más tardar para finales de 2002, de acoger como nuevos Estados miembros a los países candidatos que estuvieran preparados para la adhesión. Puesto que únicamente dos de los países candidatos a la adhesión superaban en aquel momento la media de población de los Estados miembros, el peso político de los Estados menos poblados se incrementaría en gran medida. El [Tratado de Niza](#) tenía, por consiguiente, el objetivo de hacer que las instituciones de la Unión fueran más eficaces y legítimas y de preparar a la Unión para su siguiente gran ampliación.

#### B. Antecedentes

En las conferencias intergubernamentales (CIG) de Maastricht y Ámsterdam ya se había abordado una serie de problemas institucionales («los restos de Ámsterdam»), pero no se habían resuelto de forma satisfactoria, entre otros, el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la ampliación de la votación por mayoría cualificada. Sobre la base de un informe de la Presidencia finlandesa, el Consejo Europeo de Helsinki decidió a finales de 1999 que una CIG debería tratar los «restos de Ámsterdam», así como todos los demás cambios necesarios para preparar la ampliación.

#### C. Contenido

La CIG se inauguró el 14 de febrero de 2000 y concluyó sus trabajos en Niza el 10 de diciembre de 2000 con un acuerdo sobre las cuestiones institucionales y sobre otros puntos, a saber: una nueva distribución de los escaños en el Parlamento Europeo, una cooperación reforzada más flexible, el control de los derechos y valores fundamentales en la Unión y el refuerzo del sistema judicial de la Unión.

##### 1. Ponderación de los votos en el Consejo

Al considerar de forma conjunta el sistema de votación en el Consejo y la composición de la Comisión, así como, en parte, la distribución de los escaños en el Parlamento

Europeo, la CIG se dio cuenta de que el principal imperativo era modificar el peso relativo de los Estados miembros, un asunto que ninguna otra CIG había abordado desde el Tratado de Roma.

Se consideraron dos métodos de votación por mayoría cualificada: un nuevo sistema de ponderación de los votos (modificación del sistema existente) o la aplicación de una doble mayoría (de votos y de población); la segunda solución había sido propuesta por la Comisión y apoyada por el Parlamento. La CIG escogió la primera opción. Aunque el número de votos aumentó para todos los Estados miembros, el peso de los Estados miembros más poblados disminuyó: antes suponía el 55 % de los votos y quedó reducido al 45 % a partir de la adhesión de los diez nuevos miembros y al 44,5 % desde el 1 de enero de 2007. Por este motivo se introdujo la «red de seguridad» demográfica: un Estado miembro puede solicitar que se compruebe que la mayoría cualificada representa como mínimo al 62 % de la población total de la Unión; de lo contrario, no se adopta la decisión.

## **2. La Comisión**

### **a. Composición**

Desde 2005, la Comisión tiene un comisario por Estado miembro. El Consejo está facultado para decidir, por unanimidad, el número de comisarios, así como las disposiciones relativas al sistema de rotación, siempre que la Comisión resultante refleje la diversidad demográfica y geográfica de los Estados miembros.

### **b. Organización interna**

El Tratado de Niza faculta al presidente de la Comisión para distribuir las carteras entre los comisarios y redistribuirlas a lo largo de su mandato, así como para elegir a los vicepresidentes y fijar su número.

## **3. El Parlamento Europeo**

### **a. Composición**

El Tratado de Ámsterdam había fijado el número máximo de diputados al PE en 700. Sin embargo, en Niza, ante la perspectiva de la ampliación, el Consejo consideró necesario revisar el número de diputados al Parlamento Europeo por Estado miembro. La nueva composición del Parlamento también se utilizó para compensar la nueva ponderación de los votos en el Consejo. Así, el número máximo de diputados al Parlamento Europeo se fijó en 732.

### **b. Competencias**

El Parlamento, al igual que el Consejo, la Comisión y los Estados miembros, fue facultado para interponer recursos contra los actos del Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o abuso de poder.

A raíz de una propuesta de la Comisión, el artículo 191 se transformó en una base jurídica operativa para la adopción, con arreglo al procedimiento de codecisión, de un estatuto de los partidos políticos a escala europea y de las normas relativas a su financiación.

Las competencias legislativas del Parlamento aumentaron gracias a una ligera ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión y a que se

requería el dictamen conforme del Parlamento para el establecimiento de una cooperación reforzada en los ámbitos cubiertos por la codecisión. Por otra parte, debía pedirse la opinión del Parlamento en caso de que el Consejo se pronunciara sobre el riesgo de violación grave de los derechos fundamentales en un Estado miembro.

#### **4. Reforma del sistema judicial**

##### **a. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

Se otorgó al Tribunal de Justicia la facultad de deliberar con diferentes composiciones: en Salas (compuestas por tres o cinco jueces), en una Gran Sala (once jueces) o en Pleno. El Consejo podía decidir por unanimidad aumentar el número de abogados generales. Aunque el Tribunal de Justicia continuó siendo competente para examinar los asuntos que le fueran remitidos como cuestión prejudicial, su estatuto le otorgaba la facultad de delegar en el Tribunal de Primera Instancia una serie de categorías de asuntos diferentes de los enumerados en el artículo 225 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

##### **b. Tribunal General**

Las competencias del Tribunal General (Tribunal de Primera Instancia hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009) se ampliaron para incluir determinadas categorías de cuestiones prejudiciales; el Consejo tenía la posibilidad de decidir, por unanimidad, la creación de salas jurisdiccionales. Todas estas disposiciones prácticas, en particular las competencias del Tribunal de Primera Instancia, se recogieron a partir de entonces en el texto del propio Tratado.

#### **5. Procedimientos legislativos**

Aunque un número considerable (27) de nuevas políticas y medidas requieren ahora votación por mayoría cualificada en el Consejo, la codecisión se amplió únicamente a algunos ámbitos menores (cubiertos por los antiguos artículos 13, 62, 63, 65, 157, 159 y 191 del TCE); para los asuntos cubiertos por el antiguo artículo 161, ahora se requiere el dictamen conforme del Parlamento.

#### **6. Cooperación reforzada**

Como en el caso del Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza contenía disposiciones generales, aplicables a todos los ámbitos de la cooperación reforzada, y disposiciones específicas del pilar correspondiente. Sin embargo, mientras que el Tratado de Ámsterdam preveía la cooperación reforzada en el ámbito del primer y el tercer pilar, el de Niza la extendió a los tres pilares.

El Tratado de Niza introdujo, asimismo, otros cambios: la remisión al Consejo Europeo ya no era posible, y se definió con mayor claridad el concepto de «plazo razonable». Además, a partir de entonces se requirió el dictamen conforme del Parlamento en todos los ámbitos en los que la cooperación reforzada se refería a una cuestión sometida al procedimiento de codecisión.

#### **7. La protección de los derechos fundamentales**

Se añadió un apartado al artículo 7 del Tratado de la Unión Europea con objeto de abordar los casos en los que, sin existir una vulneración evidente de los derechos fundamentales, existiera un «riesgo claro» de que pudiera llegar a producirse dicha violación. El Consejo, por mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros y previo

dictamen conforme del Parlamento, determina la existencia de tal riesgo y dirige recomendaciones adecuadas al Estado miembro en cuestión. Se proclamó una Carta de los Derechos Fundamentales no vinculante.

## D. Papel del Parlamento Europeo

Como en conferencias intergubernamentales anteriores, el Parlamento participó activamente en la preparación de la CIG del año 2000. En sus Resoluciones de [18 de noviembre de 1999, sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental](#) y de [31 de mayo de 2001, sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea](#), presentó su parecer sobre el orden del día de la conferencia, así como sobre sus avances y objetivos. También se pronunció sobre el contenido y los efectos jurídicos de la Carta de los Derechos Fundamentales. El Parlamento insistió en que la próxima CIG debía ser un proceso transparente, en el que participaran los diputados al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales y la Comisión, así como una contribución de los ciudadanos, cuyos resultados se presentarían en un documento de carácter constitucional.

## CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

### A. Base y objetivos

De conformidad con la Declaración n.º 23 aneja al Tratado de Niza, el Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001 decidió organizar una Convención que reuniese a los principales interesados en el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Sus objetivos eran preparar de la forma más transparente posible la siguiente CIG, así como abordar las cuatro cuestiones más importantes relativas al desarrollo futuro de la Unión: un mejor reparto de competencias; la simplificación de los instrumentos de actuación de la Unión; un mayor grado de democracia, transparencia y eficacia; y la elaboración de una constitución para los ciudadanos europeos.

### B. Organización

La Convención estuvo compuesta por un presidente (Valéry Giscard d'Estaing), dos vicepresidentes (Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene), quince representantes de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, treinta diputados de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), dieciséis diputados al Parlamento Europeo y dos miembros de la Comisión. Los países que habían solicitado la adhesión a la Unión también participaron en los debates en igualdad de condiciones, pero sin la posibilidad de impedir un consenso que pudiera surgir entre los Estados miembros. La Convención contó, por tanto, con un total de 105 miembros.

Además del presidente y los vicepresidentes, el Praesidium incluía a nueve miembros de la Convención y a un representante invitado designado por los países candidatos a la adhesión. El Praesidium tenía la misión de dar impulso a la Convención y de proporcionarle una base de trabajo.

### C. Resultado

Los trabajos de la [Convención](#) incluyeron: una «fase de escucha», en la que se determinaron las expectativas y necesidades de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos; una fase de análisis de las distintas ideas presentadas, y una fase de formulación de recomendaciones basadas en la esencia de los debates.

A finales de 2002, once grupos de trabajo presentaron sus conclusiones a la Convención. Durante el primer semestre de 2003, la Convención elaboró y debatió un texto que se convirtió en el proyecto de [Tratado por el que se establece una Constitución para Europa](#).

La parte I del Tratado (principios e instituciones, 59 artículos) y la parte II (Carta de los Derechos Fundamentales, 54 artículos) se presentaron ante el Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003. La parte III (políticas, 338 artículos) y la parte IV (disposiciones finales, 10 artículos) se presentaron a la Presidencia italiana el 18 de julio de 2003. El 18 de junio de 2004, el Consejo Europeo aprobó el texto con un considerable número de enmiendas, si bien se mantuvo la estructura esencial del proyecto de Convención. [Aprobado por el Parlamento Europeo](#), el Tratado fue rechazado posteriormente por Francia (29 de mayo de 2005) y por los Países Bajos (1 de junio de 2005) en sus referendos nacionales. A consecuencia del resultado negativo de los dos referendos celebrados en Francia y los Países Bajos, no se pudo concluir el procedimiento de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

## D. Papel del Parlamento Europeo

La mayoría de los observadores consideró que la influencia de los diputados al Parlamento Europeo durante los trabajos de la Convención fue decisiva. Varios aspectos, por ejemplo, su experiencia en negociaciones en un entorno internacional y el hecho de que la Convención se reuniera en edificios del Parlamento, permitieron que los diputados influyeran notablemente en los debates y en los resultados de la Convención. Su contribución también fue decisiva para la formación de familias políticas compuestas por diputados al Parlamento Europeo y diputados a los Parlamentos nacionales. El Parlamento alcanzó un número considerable de sus objetivos iniciales; la mayor parte de los logros ha quedado consagrada en el Tratado de Lisboa.

Esta ficha temática la ha preparado el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

Mariusz Maciejewski  
04/2024