

EL PODER CONSTITUYENTE EUROPEO

José Manuel Martínez Sierra

Doctor en Derecho, Licenciado en Derecho, CC. Políticas y Sociología
Precario del departamento de Derecho Constitucional y CC. Políticas

RESUMEN

El presente artículo pretende contribuir al debate constitucional que actualmente está produciendo en la doctrina europea y estadounidense a propósito de la formalización constitucional en la Unión Europea. Comenzamos nuestro estudio desde la dualidad de derecho originario europeo: por un lado, actuando *de facto* como una norma suprema, como una constitución; por otro, siendo creado desde la lógica del Derecho Internacional Público. Esta dualidad supone un serio daño al principio de supremacía del Derecho Comunitario, así como al principio de soberanía popular, lo cual, a nuestro entender, demanda un cambio en la lógica del poder constituyente europeo. En segundo lugar analizamos la lógica diplomática que actualmente se aplica, centrándonos en las negativas consecuencias que tuvo en el tratado de Niza. Por último, concluimos clamando la necesidad de sacar partido de la Conferencia Intergubernamental de 2004 por mor de crear un poder constituyente que se corresponda con las necesidades constitucionales europeas.

PALABRAS CLAVE: derecho originario, norma fundamental, primacía, derecho comunitario, poder constituyente.

ABSTRACT

The presented paper aims to contribute to the current constitutional debate within the European and American scholarly. Our starting point stands in the duality existed within the European Primary Law. On the one hand acting in practice as a supreme norm, a constitution itself; and on the other hand being created as an ordinary treaty under the Public International Law rules. This duality present a serious damage to the principle of Supremacy of EC Law upon National Constitutions, as well as to the principle of people sovereignty, which, in our view, calls for a change in the Constitutional power logic. Secondly we analyse the current diplomatic logic, focusing in the negative externalities produced in the Nice treaty. Lastly we conclude claming the need to take advantage of the 2004 Intergovernmental Conference in order to create a European constitutional power in balance with the European constitutional needs.

KEY WORDS: european primary law, supreme norm, supremacy, EC law, constitutional power.

1. REFLEXIONES PRELIMINARES

Los Tratados Constitutivos, o como denomina la doctrina comunitaria el Derecho Originario europeo, es reflejo de una dualidad *sui generis*, a saber: una arquitectura constitucional revolucionaria de un lado; de otro, un poder constituyente internacional sometido a la lógica del Derecho de los Tratados clásico.

Dentro de estas reflexiones preliminares abordaremos ambos aspectos, tratando de demostrar la descompensación existente entre ambas realidades, así como la reducción mayúscula de los posibles argumentos a favor del *statu quo* del poder constituyente de la Unión Europea. Sentada la hipótesis, pasaremos a realizar un estudio de las aportaciones realizadas a la Conferencia Intergubernamental de 2000, utilizándolo como campo de estudio por mor de determinar el grado de utilidad aún existente en el actual método de reforma del Derecho Originario. Dicha determinación será recogida en las reflexiones finales.

1.1. LAS IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ORIGINARIO

En palabras del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Derecho Originario europeo posee un plus transcendental que le separa de los tratados internacionales al uso, y lo convierte en lo que la Corte denomina una «carta constitucional»¹. Tal visión ha sido respaldada, incluso elevada, por buena parte de la doctrina, la cual, diferencias doctrinales de concepción aparte, reconoce en la génesis del posicionamiento la existencia presente de una «constitución» en Europa², fruto de las sucesivas modificaciones del Derecho Originario y del desarrollo constitucional del mismo realizado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El derecho europeo, como ha dejado sentado el Tribunal de Luxemburgo (Van Geen en Loos, Simmenthal, Costa c. ENEL, etc.)³ se impone a los ordena-

¹ Tal definición ha sido reiteradamente repetida: Sentencia de 23 de abril de 1986, Asunto 294/83, *Les Verts*, ECR 1986-4, p. 1.365. Ver también la Opinión 1/76 de 28 de abril de 1977, ECR 1977-I, p. 758, punto 12; Orden de 13 July 1990, Asunto C-2/88, *Zwartfeld*, ECR 1990-7 I, p. 3.372; Sentencia de 23 de marzo de 1993, Asunto C-341/91, *Beate Weber vs. European Parliament*, ECR 1993-I, p. 1.093, punto 8.

² En dicho sentido aun desde perspectivas diversas: WEILER, J.H.H.: *The Constitution of Europe*, Reino Unido: Cambridge University Press, 1999; GERKRATH, J.: *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997; JACQUÉ, J.P.: «La Constitution de l'Union européenne». En *Actes du Colloque de 18-19 de junio de 1993, Revue universelle des Droits de l'homme*, 1995, núms. 11-12, pp. 397-428; SIMON, D.: *Le système juridique communautaire*. Paris: Presses universitaires de France, 1998; SNYDER, F. *General Course on Constitutional Law of the European Union*. Florencia: European University Institute, 1998.

³ Véase la jurisprudencia relativa a la primacía y al efecto directo del derecho comunitario en cualquier recopilación, recomendamos: ELLIS, EVELYN; TRIDIMAS, TAKIS. *Public Law of the European Community: Texts, Materials and Commentary*, Londres: Sweet y Maxwell, 1995.



mientos nacionales, independientemente de su rango normativo, incluso a las normas supremas. La revolución jurídica radica en que las Constituciones nacionales de los Estados miembros no pueden ser utilizadas como escudo para ignorar el obligado cumplimiento del Derecho comunitario, sea el Originario o el Derivado. Sí, los Tribunales Constitucionales pueden sentar la colisión entre ambos ordenamientos, pero la única alternativa para solventar el conflicto constitucional es la modificación de la Constitución. De ello da cuenta la única reforma de la Constitución Española (artículo 13.2), complaciendo la voluntad expresada por el constituyente europeo en Maastricht, la cual otorgó a los ciudadanos comunitarios el sufragio pasivo en las elecciones municipales⁴.

Pero la reflexión no termina ahí. Si nos ubicamos en la dialéctica Kelseniana-Schmittiana⁵, ¿dónde ubicamos la *Grundnorm*, dónde la fuente última de autoridad?: en Europa gracias al principio de supremacía del Derecho Comunitario; en las Constituciones de los EEMM gracias a su sanción de tal primacía; en ambas; en ninguna⁶. Los Estados miembros son soberanos, no cabe duda, pero los Tratados Constitutivos son una maraña que se asume como un todo, no se puede denunciar el Tratado de Amsterdam y quedarse con lo demás. Obviando aquí las repercusiones que en nuestro hilo discursivo tiene la inclusión de la cooperación reforzada en el Derecho Originario, la asunción de las obligaciones por parte de los Estados miembros, las implicaciones de pertenecer a Europa, les sitúan en un plano muy superior al conocido por el Derecho Internacional Público. Decir, como dicen los alumnos avisados, que España siempre puede salir de la Unión es una verdad jurídico-formal. Pero puede España dejar de ser parte de la Unión como de la convención de Kioto. Puede España salir de la Unión: dejar el Euro, asumir por sí sola los desafíos de la globalización, etc. Se podría argumentar que la discrecionalidad o política no incumbe al derecho, pero le incumbe mucho, afecta a nuestra Constitución pues como reza su artículo 2.1., «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». En términos gráficos: las implicaciones de España con Europa se parecen más a las de una Comunidad Autónoma con el Estado central, que a las de un Estado con respecto a la ONU. Y las implicaciones de un proceso de salida de la Unión serían más parecidas a las de un proceso de emancipación-autodeterminación (perdón por la crudeza) que a la mera denuncia de un Tratado.

⁴ Vid. *Declaración del Tribunal Constitucional español* de 1 de julio de 1992, BOE de 24 de julio de 1992; la publicación del nuevo texto del artículo 13.2 CE; la Ley de Autorización de las Cortes, BOE de 28 de agosto de 1992.

⁵ Para enlazar con el sentido de la insinuación: Kelsen, H.: «On the Pure Theory of Law». 1 *Israel Law Review*, 1996, vol. 1, p. 3; Schmitt, C.: *The concept of the Political*. The University of Chicago Press, 1996, p. 35 y ss.

⁶ Sobre el particular recomendamos vivamente la aportación de Eleftheriadis, P.: «Begging the Constitutional Question». En *Journal of Common Market Studies*, 1998, vol. 36, p. 255; «Aspects of European Constitutionalism». En *European Law Review*, 1996, vol. 21, p. 32.

No pretendemos referirnos a la cuestión de los límites del artículo 93 CE en relación con la soberanía nacional. Ya hemos dicho que en nuestra modesta opinión, no puede meterse un elefante por una ventana, aunque quepa⁷. Nos referimos al margen real de la soberanía nacional de los pueblos de los Estados miembros en su posicionamiento frente al Derecho Originario. Si nos acercamos a los momentos en los que algún pueblo de Europa, vía referéndum, ha decidido no ratificar un Tratado constitutivo, veremos que la alternativa no ha sido el respeto a la decisión sino el trágala. Tanto en Dinamarca, en el contexto de la ratificación del Tratado de Maastricht, como en Irlanda, con relación al Tratado de Niza, las negativas a la ratificación no han venido, a nivel de Jefes de Estado y Gobierno, seguidas de la resignada asunción del mandato de la soberanía, sino de todo lo contrario⁸. Baste recordar lo dicho Ferdinando Ricardi tras observar la actitud de los Jefes de Europa ante el No irlandés al Tratado de Niza: «El referéndum irlandés debe ser tomado en serio. No entiendo los pequeños juegos, que han comenzado, destinados a burlar el veredicto y preparar una votación adicional que permitiría, de una u otra forma, la salvación del Tratado como si nada hubiese pasado»⁹. No puede negarse que la soberanía popular, o se respeta o se quiebra, y el vértice político no parece estar por la labor de que la base social contraría su visión de la Europa unida.

1.2. EL MECANISMO DE REFORMA DEL DERECHO ORIGINARIO

Estamos pues ante un derecho dotado de primacía sobre las constituciones nacionales y con unas repercusiones sobre la soberanía nacional indiscutibles, quizás insoportables. Un derecho que se presenta con infinitos caracteres constitucionales, pero que, como adelantamos, se separa radicalmente de involucrar a la base social europea en su creación. El poder constituyente no responde a las implicaciones que del derecho emanado del proceso se derivan.

La primera de las tres Comunidades, la CECA, fue la que primero en disciplinó el procedimiento. El antiguo artículo 96 TCECA otorgaba a los Estados y a la Alta Autoridad la capacidad de propuesta de modificación de los Tratados Constitutivos. Dicha propuesta debía elevarse al Consejo, en su sede, una mayoría de 2/3 debía estar a favor de la convocatoria de la CIG para que ésta pudiese ser activada. La facultad de la convocatoria corría a cargo de la Presidencia de turno. En la CIG,

⁷ Hemos abordado la cuestión en nuestro estudio «La Constitución Española y la Unión Europea». En DE CABO, A. y PISARELLO, G. (ed.): *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía*. Alicante: Universidad de Alicante-Monografías, 2000, pp. 109-125.

⁸ Hemos estudiado el desarrollo y las repercusiones jurídicas de ambos referendos en un artículo titulado «El referéndum y la reforma constitucional en Irlanda: a propósito de Niza». En *Teoría y Realidad constitucional*, 2001, núm. 7.

⁹ Así de gráfico se muestra el autor en «AU-DELÀ DE L'INFORMATION» *Bulletin Quotidien Europe*, 7.981 - 11-6-2001 & 11-6-2001.

regía el principio de la unanimidad y la lógica del Derecho de los Tratados: un Estado un voto y derecho de veto. Posteriormente la entrada en vigor se vinculaba a la ratificación.

Los Tratados de Roma (antiguos artículos 236 TCEE y 204 TCEEA) disciplinaron el mismo procedimiento pero estableciendo algunas modificaciones con respecto al TCECA. La iniciativa de la reforma se situaba en los mismos actores, pero se daba juego por primera vez al Parlamento Europeo que, junto a la Comisión, intervenía a través del procedimiento de consulta simple, tras el cual, el Consejo, ahora por mayoría simple, facultaba a su Presidencia para activar la CIG.

Los Tratados Fundacionales establecieron pues un sistema sometido a la lógica del Derecho internacional y sustentado en dos pilares: la única participación realmente decisiva es la de los Gobiernos o sus representantes en las Conferencias Intergubernamentales; y la obligada ratificación de la modificación de todos los Estados. Como es sabido, el Derecho de los Tratados permite la flexibilidad de demandar o no la ratificación a todos los signatarios para que un Tratado pueda entrar en vigor. La opción de permitir la ratificación de sólo parte de los Estados, quedó históricamente desechada desde los Tratados Fundacionales, por la propia naturaleza de los Tratados constitutivos: pues se superponen en el tiempo formando un todo; conformando lo que, como vimos, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha denominado una carta constitucional. Una carta constitucional que mantiene la vocación de vincular a todos los Estados miembros en todos sus extremos, una sola velocidad, de ahí que en principio resultase incongruente permitir la activación constitucional por una parte de los Estados signatarios. Hoy hay que destacar que la vocación de vincular a todos los EEMM se rompe de forma clara con los *opt in-out* del Tratado de Maastricht. Además, tras la institucionalización de la cooperación reforzada en Amsterdam, y de su flexibilización en Niza, se demanda una reflexión constitucional sobre el futuro de tal vocación¹⁰.

El marco inicial descrito no sufrió alteración alguna en el Acta Única Europea. El Tratado de Maastricht deroga los artículos reguladores del procedimiento (antiguos artículos artículo 96 TCECA, 236 TCEE y 204 TCEEA), y unifica los procedimientos autónomos hasta ahora existentes en el nuevo artículo N del Tratado de la Unión Europea¹¹. Por lo demás no altera los dos pilares básicos, la reforma de los Tratados tras Amsterdam y Niza sigue haciéndose de arriba hacia abajo. La única reforma introducida por el TUE ha sido la obligación por parte del Consejo de añadir al Banco Central Europeo a la lista de instituciones a consultar, en el caso de que las reformas afecten a «modificaciones institucionales en el ámbito comunitario»¹².

¹⁰ Sobre las implicaciones de la cooperación reforzada véase nuestro artículo «La Cooperación Reforzada tras Niza». *Revista de las Cortes Generales*, 2001, núm. 50.

¹¹ MOLINA DEL POZO, C.F.: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid: Trivium, 1997, p. 459.

¹² Actual artículo 48 TUE.



En resumen, ni los ciudadanos, ni los Parlamentos nacionales ni el Parlamento Europeo intervienen en el núcleo de la elaboración constitucional, parte esencial del poder constituyente. Los ciudadanos participan meramente en la ratificación de los Tratados Constitutivos en tanto sus ordenamientos constitucionales se lo permiten. En la actualidad, la única Constitución que así lo disciplina es la Irlandesa¹³, pues incluso la danesa permite prescindir del referéndum, aun a costa de una fuerte mayoría parlamentaria¹⁴. Tal resultado, como ha ocurrido en la ratificación del Tratado de Niza, permite que todos los gobiernos, salvo el irlandés por imperativo constitucional, prescindan de los pueblos de Europa. La situación por sí sola no permite mantener el *statu quo*. Al actual poder constituyente sólo le queda en su defensa la hipotética razón de que mantener la elaboración constitucional en el nivel diplomático dota de coherencia y buen funcionamiento a la labor constituyente. Como pasamos a ver, tal realidad dista de plasmarse.

2. LAS CONTRIBUCIONES A LA CONFERENCIA DE NIZA

Sentada la realidad de que no hay canales constitucionales de participación más allá de los informales, dos eran básicamente las posibilidades de cara al lanzamiento de la CIG: seguir el modelo de Amsterdam, iniciado con un grupo de reflexión como el capitaneado por nuestro entonces Secretario de Estado para las Comunidades Carlos Westendorp, y con un documento como el allí generado, «Bases para una Reflexión»; o dejar todo en manos de los actores primarios, los Estados y el Consejo Europeo, quizás los secundarios, las Instituciones.

El Consejo Europeo, en su cumbre de Gardiff de junio de 1998, zanjó el primer asalto sobre la cuestión. El Presidente francés Jaques Chirac, con apoyo del de la Comisión, Jaques Santer, promovió la creación de un «grupo de sabios» que afrontaría un proyecto de propuesta global de reforma del Tratado. La oposición a dicha opción fue mayoritaria al estimarse que el nuevo reparto del poder (reequilibrio de votos en el Consejo y modificación del número de comisarios) era una operación que correspondía exclusivamente a los gobiernos. Como señaló Aznar, «para sabio en esta materia, tú, Antonio Guterres [presidente de Portugal], y yo mismo»¹⁵. En aquel momento los EEMM asumían para sí tan delicada materia¹⁶.

¹³ Artículo 46 de la Constitución Irlandesa.

¹⁴ El juego de los artículos 20 y 42 de la Constitución danesa determina los requisitos para la ratificación de los Tratados, estableciendo dos fórmulas alternativas para la misma: o 5/6 de la mayoría del *Folketing*; o la mayoría simple del *Folketing* más la mayoría simple en referéndum. El Gobierno danés presentó la ley de proposición de ratificación.

¹⁵ Debemos el dato a ELORZA, J.: «La UE después de Niza», *Política Exterior*, 2001, vol. xv, núm. 79, p. 85.

¹⁶ Baste recordar las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Cardiff*, 15 y 16 de junio de 1998, punto 61: «Como primera medida, el Presidente del Consejo Europeo convocará una

En el Consejo Europeo de Colonia, la fijación de la agenda de la CIG, sirvió para que las posiciones de Colonia resurgieran. Finalmente se adoptó una solución pro-gubernamental, dejando al cargo de la Presidencia finesa (segundo semestre de 1999) la elaboración de un informe que tendría por objeto la aclaración y descripción de las distintas opciones para afrontar la reforma institucional requerida¹⁷. Quedando bajo su responsabilidad el contenido, así como la permeabilidad del informe a las opiniones de otros EEMM e instituciones. Junto con dicha aportación, los prolegómenos de la CIG, e incluso antes, vieron una pluralidad de contribuciones destinadas a incidir en la reforma. De los más importantes daremos cumplida cuenta.

2.1. EL INFORME TRUMPF/PIRIS

El Consejo Europeo de Viena, con vistas a la futura ampliación y sobre la base de los debates informales celebrados en octubre en Pörttschach, abordó entre otros el asunto de la «mejora del funcionamiento de las instituciones»¹⁸. Allí, de un lado, señaló que esperaba con interés el informe que el Presidente de la Comisión estaba elaborando sobre la reforma interna de la Comisión; y de otro, tomó nota con satisfacción de que el informe del Secretario General sobre el funcionamiento del Consejo en la perspectiva de una Unión ampliada se presentaría a principios de 1999.

Este informe, presentado en marzo de 1999, fue llevado a cabo bajo la supervisión del entonces Secretario General del Consejo Jürgen Trumpf¹⁹. Su objetivo era ayudar al Consejo a sacar las conclusiones necesarias para afrontar la reforma institucional prevista en Amsterdam y forzada por la ampliación acordada.

Quizás por ser el testamento del último burócrata que ocupaba el cargo de Secretario General, ante la inminente llegada de Mr. PESC, el informe supura buenas

reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión para profundizar su debate y analizar la mejor forma de preparar la consideración de dichos asuntos en el Consejo Europeo de Viena con miras a proseguir su debate sobre el futuro de Europa».

¹⁷ *Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Colonia* de 3 y 4 de junio de 1999, punto 54: «El Consejo Europeo ha pedido a la futura Presidencia que elabore, bajo su propia responsabilidad, para el Consejo Europeo de Helsinki, un informe completo que esclarezca y describa las opciones que se presentan para resolver dichas cuestiones. Al hacerlo, la Presidencia tendrá en cuenta las propuestas presentadas por los Estados miembros, por la Comisión Europea y por el Parlamento Europeo. Además, la Presidencia podrá ponderar la conveniencia de consultas adicionales. En los foros actualmente existentes deberá llevarse a cabo un adecuado cambio de impresiones con los países candidatos a la adhesión».

¹⁸ Ver el punto 81 de las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Viena*, 11 y 12 de diciembre de 1998, IX. MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES.

¹⁹ *Operation of the Council with an Enlarged Union in Prospect-Report by the Working Party set up by the Secretary-General of the Council (Trumpf / Piris Report)*, Bruselas (10-03-1999), núm. 2.139/99.



dosis de conocimientos técnicos y poco atrevimiento. Explícitamente se consagró a aquellas reformas que no demandaban modificación del Derecho Originario, lo cual tácitamente lo situaban al nivel de medidas de acompañamiento de la CIG de Niza.

De poco sirve mejorar el funcionamiento en la toma de decisiones si cualquier EEMM entre 25 puede vetar la decisión dada, igual decir del hipotético mantenimiento del umbral de la mayoría cualificada en el nuevo contexto.

A contrario cabe resaltar que las propuestas y reflexiones recalcan ya la segura insuficiencia de las reformas de los tratados, o por mejor decir, la necesidad de complementarlas con un cambio profundo dentro del Consejo. La ampliación repercutirá negativamente por el incremento de los actores en la toma de decisiones, pero también, a la sazón, por el aumento de las actividades de la institución, afectando a la efectividad de sus deliberaciones; a la consistencia de las decisiones tomadas en las distintas composiciones del Consejo, así como en la cantidad de trabajo de la Presidencia.

La propuesta del informe para contribuir a la asimilación de la ampliación planteó enfoques conocidos, pero no por ello menos revolucionarios. Por ejemplo, alterar la duración y el monopolio de la Presidencia del Consejo, evitando la saturación de la Presidencia y (aunque no se diga tan claro en el informe) el abuso de ella. Dividir el Consejo de Asuntos Generales (CAG) y su agenda en dos (relaciones exteriores y coordinación), posibilitando que los Ministros de Asuntos Exteriores y los Secretarios (Ministros) para Asuntos Europeos se repartan el trabajo. Abordar en el plano nacional los problemas de jerarquías ministeriales que impiden al CAG afrontar las labores de coordinación, o lo que es lo mismo, evitar la tentación de seguir mirando al Consejo Europeo como un árbitro, papel que como bien indica el informe (y pese a su disgusto) no es el de dicha institución²⁰. Mejorar la continuidad de acción y la consistencia entre el primer y el segundo pilar. Asegurar la continuidad de la acción política entre las reuniones del Consejo usando varias formas de autoridad delegada. *In fine*, tantas y algunas tan lógicas soluciones que uno echa en falta las excusas de Jürgen Trumpf por haber dejado pasar su mandato sin abordar aquello que, según él, ayudaría sin demandar la reforma del Derecho Originario.

2.2. LA APORTACIÓN DEL PARLAMENTO

Como muchos eurodiputados asumen, en sus manifestaciones públicas o en su actividad política, el Parlamento Europeo es un poder constituyente, frente a los Parlamentos nacionales, que son poderes constituidos. Esta distinción cobra sentido en la lógica de los sistemas políticos a los que ambos sirven: el europeo y los nacionales. El Parlamento Europeo viene marcado por la ausencia de los poderes clásicos de los sistemas democráticos contemporáneos, los disfrutados hoy por los

²⁰ *Ibid*, p. 3.

Parlamentos nacionales. Su sino implica sin duda su realidad, en especial su libertad para actuar día a día como un poder constituyente, pues no teniendo formalmente un Gobierno al que controlar, ni el haz de relaciones que ello conlleva, la institución puede permitirse seguir un proyecto autónomo con respecto a la voluntad de los Jefes de Estado y de Gobierno, incluso de los Parlamentos nacionales y de los Estados miembros.

La mejor prueba de su devenir como Parlamento constituyente autónomo, embarcado largo tiempo en cuasi-soledad en la empresa de la Europa federal, son sus proyectos de Constitución europea. Todos recordamos el proyecto Spinelli de 1984²¹, y el proyecto Oreja de 1994²². La estrategia de la formalización constitucional del Parlamento Europeo ha recibido siempre el desdén del Consejo Europeo. Altiero Spinelli, ante la suerte de su proyecto de Constitución, afirmó haber padecido la aguda y amarga desilusión del pescador inmortalizado por Hemingway en *El viejo y el mar*. Igual desaire sufrió el proyecto Oreja por el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 1993, en palabras del entonces Presidente del Gobierno español: «no habrá una Constitución Europea en lo que es el horizonte político y que nosotros podemos prever razonablemente»²³.

El papel del Parlamento Europeo, en lo que se denomina el papel constitucional clásico, fue históricamente minúsculo y es todavía insignificante. El artículo 48 del TUE (antiguo artículo N) simplemente subvierte en el Consejo de una consulta previa al Parlamento, lo cual, como es sabido, implica que la Conferencia Intergubernamental recibe el dictamen y hace lo que le parece bien. Este dictamen es la principal contribución del Parlamento Europeo a la CIG 2000, aunque no la única.

De hecho, la primera contribución del Parlamento Europeo fue su Resolución sobre la reforma de los Tratados y la CIG²⁴. Sin esperar a la convocatoria oficial de la CIG, el Parlamento Europeo se amparó en el Consejo Europeo de Colonia, que confirmó su voluntad de convocar para principios de año la misma. La aportación es realizada de *motu proprio*, y en consecuencia debe puntualizarse que tal contribución no es objeto de recepción obligada por parte de la Conferencia o el

²¹ *Proyecto Spinelli sobre la Constitución Europea*, de 14 de febrero de 1984, DOCE C 77/34 de 19 de marzo de 1984, pp. 44 y 45.

²² *Resolución sobre la Constitución de la Unión Europea y Proyecto de Constitución de la Unión Europea* adjunto a la misma, A3-0064/94. *Vid.* Segundo informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la Constitución de la Unión Europea, Ponente: Sr. HERMAN, A3-0031/94; y el debate en el Pleno del PE sobre el mismo en el Anexo del DOCE, Debates del Parlamento, núm. 3-442/124, Sesión del miércoles 9 de febrero de 1994. PEDOC A3-64, 09-02-1994.

²³ Sobre la reacción del Presidente así como de Marcelino Oreja a la acogida del proyecto de constitución ver OREJA, M.: «Palabras finales». En OREJA, M.: *La Constitución Europea*. Madrid: Actas del Escorial, 1994, p. 323 y ss.

²⁴ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental* (C%-0143/1999-1999/2135 (COS))



Consejo. Sentada la debilidad de tan pronta aportación, debemos preguntarnos por su razón de ser. El motivo principal de tal participación responde a la voluntad de la institución de incidir en el método a seguir por la CIG de cara a la reforma, y en particular de su poder constituyente.

La apuesta del Parlamento apuntaba reformas novedosas que abogan por la eliminación del método tradicional a favor del método comunitario en el proceso de formación del Derecho Originario. Su propuesta para cambiar la elaboración y aprobación de las modificaciones de los Tratados se basó en cinco principios inspiradores:²⁵ un amplio debate público y una mayor transparencia del proceso; un diálogo permanente con los países candidatos; el establecimiento de un procedimiento para lograr un mayor control democrático sobre el proceso; y por último, la coherencia de los resultados.

Desde la perspectiva procedimental, se apuesta por el método comunitario. El primer paso sería la presentación, por parte de la Comisión, de un proyecto global de reforma del tratado. Dicha propuesta debería ser asumida por la Conferencia como base de las negociaciones de la misma. También se considera esencial que Consejo y Comisión dicten de común acuerdo el orden del día y el método para la reforma. La preparación de la CIG también debería encontrar una forma directa de contar con las aportaciones de los Parlamentos nacionales, para facilitar tal articulación habla de «concentración de Parlamentos»²⁶. Con respecto a los Parlamentos nacionales de los Estados candidatos se plantea un mero «diálogo abierto» de acuerdo a su condición de Estados no incorporados, fórmula también barajada para los estamentos de la sociedad civil²⁷. Por último, el Parlamento se atribuye una doble participación. De «participador pleno» durante la CIG, a través de dos representantes elegidos por la institución; y como poder constituyente decisorio a través del dictamen conforme.

De todo lo propuesto por el Parlamento Europeo, en cuanto al poder constituyente, nada se asumió por la CIG. Es cierto que dos representantes elegidos por la institución participaron durante la CIG, pero sus aportaciones, como ellos mismos relataron, fueron sistemáticamente marginadas²⁸. La aportación del Parlamento

²⁵ *Ibid.*, «Método que deberá aplicarse en la próxima reforma de la Unión», punto 3.

²⁶ Como es sabido la *Assises* es el único antecedente aunque se diferenciaba en dos aspectos: incluyó a eurodiputados junto a miembros de los Parlamentos nacionales; y no tuvo esa clara vinculación constituyente. Para mayor detalle GIL-ROBLES, L.: «Las Relaciones entre el Parlamento Europeo, los Parlamentos Nacionales y los Parlamentos Regionales». En GIL-ROBLES, J.M. (dir.): *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid: Parlamento Europeo-Partido Popular Europeo, 1997.

²⁷ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental*, punto 6.

²⁸ A título ilustrativo, véanse: *Comunicación a los miembros del PE de los representantes del Parlamento en la CIG (Elmar Brok y Dimitros Tsatsos) sobre la Situación de la Conferencia Intergubernamental del 14 de febrero al 6 de julio del 2000 en la perspectiva del Consejo Europeo de Feria de los días 19 y 20 de junio*, Bruselas, 7 de junio de 2000, CM\413752ES. doc., PE 286.924; *Comunicación a los miembros del PE de los representantes del Parlamento en la CIG (Elmar Brok y Dimitros Tsatsos) sobre el Estado de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental antes de la sesión del Consejo Europeo de*



Europeo con respecto al poder constituyente de la Unión, ni tiene poder para incidir de *facto*, ni repercute por la vía cualitativa de la opinión cualificada. Por lo demás, las aportaciones de su Resolución sobre la reforma de los Tratados y la CIG con relación a las reformas concretas del Tratado, se vieron superadas la Resolución aprobada *ex profeso* de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 48 del TUE, que como ya indicamos es la única participación reglada en este contexto de la institución.

La Resolución del Parlamento sobre sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental de Niza²⁹ abordó todos los aspectos incluidos en la agenda y algunos otros no incluidos. Con ello no queremos decir que la CIG incluyera sólo algunos aspectos de lo propuesto por el Parlamento Europeo, la GIG siguió con su agenda tal y como la determinó el Consejo Europeo y si la alteró no fue, ni en la forma ni en el fondo, por la Resolución que ahora estudiamos, siguiendo el orden establecido en el propio acto y haciendo hincapié en los aspectos esenciales de la reforma del Tratado.

En cuanto a las reformas de la propia institución, se daba por hecho el mantenimiento del umbral de los 700 escaños. Cuando el Tratado de Amsterdam modificó el antiguo artículo 137 TCE (actual 189) disciplinando que «el número de miembros del Parlamento Europeo no excederá de setecientos», no se realizó un acto impulsivo. Se tuvo muy en cuenta el marco de la futura ampliación, considerándose que dicha cifra permitía no alterar sustancialmente la representación presente en la Unión a 15, toda vez que los países candidatos a la próxima ampliación son de un tamaño tal que permite otorgarles representación simplemente recurriendo a los escaños fijados, sin tener que aumentar el umbral³⁰. Había pues razones de peso para la confianza del Parlamento, sin embargo la decisión final de Niza elevó el umbral a los 732 escaños, no por considerarse errónea la precitada lógica sino por convertirse el reparto de escaños en una vía de compensación al reparto de votos en el Consejo, lo cual no parece haber resultado la mejor solución.

Destacan por lo demás sus propuestas con relación al sistema electoral y al sistema de partidos. Se aboga por un sistema electoral de circunscripción única europea, el cual se articularía a través de dos listas, una europea y otra nacional, disfrutando los electores de un doble sufragio³¹. Dicho sistema sin duda revertiría en el fortalecimiento del sistema de partidos europeo históricamente buscado por la institución; de hecho, en la Resolución estudiada se plantean dos refuerzos más al

Feria de los días 7 a 9 de diciembre en Niza, Bruselas, 29 de noviembre de 2000, CM\423959.ES. doc., PE 294718.

²⁹ *Resolución del Parlamento que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental*, (14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825 (CNS))

³⁰ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: «La reforma del Parlamento Europeo. Ciudadanía. Clave de representación y elección europea». En VICIANO PASTOR, R. (coord.): *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, pp. 88-89.

³¹ *Resolución del Parlamento que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental*, punto 5.2.



mismo: se solicita la modificación del artículo 191 del TCE, sometiendo al procedimiento de codecisión la regulación de los requisitos para el reconocimiento, el estatus y las modalidades de la financiación (incluida la financiación comunitaria) de los partidos europeos; por otro lado se esboza un procedimiento de suspensión de la financiación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por mor de depurar cualquier desvío antidemocrático por parte de los partidos europeos.

Con respecto al Consejo de la Unión, las propuestas, muy concentradas, responden a un trípede clásico: democracia, transparencia y eficacia. Comenzando por la última y en el contexto de la ampliación, el Parlamento Europeo solicitó que las deliberaciones del Consejo que requieran una mayoría cualificada «se consideren aprobadas si obtienen al menos el voto favorable de la mayoría simple de los Estados miembros que representan al menos a la mayoría de la población total de los Estados miembros de la Unión»³². Aquí, por vías distintas, Niza creó un sistema apoyado en las tres vertientes formuladas por el Parlamento, pero alterando el resultado final de la construcción de minorías de bloqueo, sobre todo en lo relativo a la «red de población»³³. En segundo lugar se solicitó que se respetasen los principios democráticos y de publicidad de los trabajos del Consejo, cuando éste actúe en calidad de legislador o de autoridad presupuestaria.

Destaca sobre manera el punto 11 de la Resolución. En el Parlamento cumple la excepción que confirma la regla del olvido sobre el Consejo Europeo en toda la CIG, al menos a nivel de primeros espadas políticos y documentos oficiales. Tal hecho merece resaltarse. Venimos manteniendo que el Consejo Europeo se nos muestra en una doble dimensión³⁴. Por un lado, desde su creación en 1974 hasta su reciente regulación por el artículo 4 del TUE, no ha variado de forma significativa su *status* según disciplina el Derecho Originario. Por otro, contrariamente a lo indicado, el Consejo Europeo ha actuado dentro de los sistemas legal e institucional de la Comunidad Europea, creando dudas ciertas sobre la naturaleza y alcance de sus acciones.

El Consejo Europeo sufre o disfruta la mayor descompensación entre competencias *de facto* y mecanismos de control entendido en sentido estricto. Formalmente situado (artículo 4 TUE) en un plano político, sin ser una institución del pilar comunitario, no es objeto de un mecanismo de control establecido a nivel europeo. Los informes anuales que dirige al Parlamento o la participación de la Comisión en sus encuentros, no son más que una formalidad lejana a cualquier control político. A ello añadir la ausencia de control jurisdiccional sobre la institución. Esta ausencia de control sería más tolerable si el Consejo Europeo se mantu-

³² *Ibid*, punto 10.2.

³³ En detalle sobre la decisión finalmente adoptada véase nuestro artículo «El Tratado de Niza», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, 2001, pp. 13-14.

³⁴ Hemos desarrollado esta crítica en el epígrafe cuarto (El Consejo Europeo y/o los Jefes de Estado y Gobierno) de nuestro estudio «El debate Constitucional Europeo». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113, 2001.



viera dentro del papel político de los impulsos al sistema y la definición de orientaciones políticas generales de la Unión tal y como disciplina el precepto citado. Pero la institución, en determinados momentos históricos, ha sobrepasado ampliamente tales cometidos, léase: durante la reunificación alemana, o durante el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992³⁵. Pues bien, en tan delicada cuestión, cuál es el poder de los Jefes de Europa, nadie se quiere nunca meter y el Parlamento, aun tímidamente, propone la necesidad de tomar cartas en el asunto. En concreto solicitando la adopción y publicación de un reglamento que la institución deberá acatar, con objeto de mejorar su eficacia y disciplina, lo cual, aunque no se diga, no es sino una forma de reivindicar algún tipo de límite al todopoderoso Consejo Europeo. Huelga mencionar la suerte corrida por la propuesta.

Con respecto a la Comisión europea, las propuestas pivotaron esencialmente sobre tres aspectos. En primer lugar el clásico relativo al interés del Parlamento por someter a la Comisión a una mayor dependencia en aspectos varios. En particular es de destacar la lucha por lograr la elección del Presidente de la Comisión, aunque sea entre los candidatos propuestos, así como la de posibilitar la activación de la moción de confianza. En ambas cuestiones Niza mantuvo el *statu quo*. En segundo lugar, dentro del plano el estrictamente relacionado con las necesidades de reforma del ejecutivo comunitario de cara a la ampliación, los planteamientos del Parlamento estuvieron menos alejados de la decisión final. Su propuesta se basaba en dos alternativas: o bien fijar el número en 20 Comisarios más el Presidente, creando un mecanismo de rotación igualitario; o bien mantener el principio de un país un Comisario, en cuyo caso habría que establecer jerarquía entre las carteras y reforzar los poderes del Presidente. Al final la opción de Niza fue una opción intermedia que deja abierta el número de Comisarios para una decisión futura, que no permite la creación de carteras diferenciadas, pero que sí refuerza los poderes del Presidente. En tercer lugar, en un segundo plano, destacan propuestas de apoyo al mantenimiento y desarrollo de ciertos aspectos conexos la autonomía institucional de la Comisión: como el mantenimiento de la iniciativa; o el sometimiento de la comitología a ambos colegisladores. Este último aspecto debe ponerse en contexto con la creencia parlamentaria de que, más vale el control a la Comisión en dicho ámbito por ambos que por el Consejo exclusivamente, pese a que la Comisión preferiría el de ninguna. En cualquier caso, estas reformas también deberán esperar.

Entrando en la cooperación reforzada, hay que destacar que fue uno de los aspectos que más preocupó al Parlamento, llegando a adoptar una Resolución espe-

³⁵ Las afirmaciones aquí vertidas sobre el Consejo Europeo demandan un desarrollo argumental mucho mayor del que aquí se puede realizar. Siendo tales afirmaciones transcendentales, y no encontrando reflejo en la doctrina, me remito al capítulo 2 de mi tesis doctoral, depositada en Junio del 2000 en la UCM, con el título *El sistema institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*.

cífica sobre el particular³⁶. Se mostró partidario de su desarrollo, entendiendo que servirá como mecanismo de atracción para que progrese la Unión. Como es sabido, la cuestión en Niza no era la introducción de la diferenciación, pues fue tarea de Amsterdam, sino la flexibilización de la activación de la misma³⁷. El Parlamento Europeo, en la Resolución estudiada, como en su Resolución sobre la cooperación reforzada³⁸, propuso rebajar tal umbral a 1/3, si bien es cierto que con la discrepancia de su ponente José María Gil-Robles. Éste argumentó que «reducir el número exigido por debajo de la mayoría significaría favorecer el establecimiento de cooperaciones reforzadas de composición variable (la Europa a la Carta) y disminuir el poder de arrastre del grupo cooperador»³⁹. Niza finalmente articuló un sistema que sólo a la larga alcanzará los umbrales deseados por el Parlamento. Modificó la cláusula general, tal y como se concibió en Amsterdam, requiriendo la participación de un mínimo de ocho Estados miembros para que una cooperación reforzada pueda ser activada⁴⁰. La reforma no supone ningún cambio cuantitativo en la Europa a 15, pues ocho Estados son justamente mayoría. A partir de la primera ampliación, sin embargo, las cooperaciones podrán ser activadas por una minoría de Estados, incluso llegando a los límites solicitados por el Parlamento Europeo.

Por último, abordamos la visión parlamentaria de la constitucionalización de los Tratados. Tema que además de en la Resolución hasta ahora estudiada⁴¹, fue fruto de una Resolución específica⁴². Si decíamos que la Resolución sobre la reforma de los Tratados y la CIG se adelantó por mor de incidir en la decisión sobre el proceso constituyente, aquí estamos en el caso contrario. La Resolución, aún aprobada durante la CIG, no pretendía incidir en reformas del Tratado de Niza, sino en la CIG 2004. Proceso que se presumía empezaría, como así fue, en una declaración aneja al Tratado sobre la agenda para el siguiente estadio⁴³.

³⁶ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la cooperación reforzada*, (2000/2162 (INI)), edición provisional, 25-10-2000.

³⁷ En detalle sobre éste las aportaciones de Amsterdam y Niza a la cooperación reforzada, ver nuestro artículo «La Cooperación Reforzada tras Niza» *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, 2001.

³⁸ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la cooperación reforzada*, punto 7.

³⁹ Punto 16 del *Informe sobre la cooperación reforzada*, de 12 de octubre de 2000. Comisión de Asuntos Constitucionales, ponente: José María Gil-Robles Gil-Delgado, PE 286.950.

⁴⁰ Nueva redacción dada a la letra g) del artículo 43 TUE por el artículo 1.11) del *Tratado de Niza*.

⁴¹ *Resolución del Parlamento que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental*, puntos 31-37.

⁴² *Resolución del Parlamento Europeo sobre la constitucionalización de los Tratados*. (2000/2160 (INI)), Textos aprobados por el Parlamento, Edición provisional: 25/10/2000, Constitucionalización de los Tratados, A5-0289/2000

⁴³ *Declaración relativa al futuro de la Unión*, Declaración núm. 23 aneja al *Tratado de Niza por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001, DOCE C 80, de 10 de marzo de 2001.

La lucha del Parlamento en este campo, parte del rechazo al procedimiento de acumulación de Tratados largos y complicados en paralelo a las sucesivas CIG. La realidad provoca lo difícil de su uso, tanto para los profesionales como para los ciudadanos. Por ello el Parlamento «considera asimismo que los Tratados actuales deben ser sustituidos por un Tratado marco, único, legible y breve, que contemple la fusión de la Unión Europea y de las tres comunidades en una única entidad y solamente contenga las disposiciones fundamentales de naturaleza constitucional»⁴⁴. Para la institución, el contenido constitucional fundamental se compone de los siguientes: los objetivos de la Unión, la protección de los derechos fundamentales, la ciudadanía, la asignación y reparto de poderes y las cuestiones institucionales, figurando todas las demás disposiciones, en particular las relativas a las políticas comunes, en protocolos anexos al «Tratado marco». Algunos de esos mimbres, no todos ni con la precisión de la Resolución⁴⁵, son recogidos en la Declaración número 23 aneja al Tratado de Niza: Declaración relativa al futuro de la Unión.

2.3. LA APORTACIÓN DE LA COMISIÓN

En Viena, el Consejo Europeo afirmó esperar con interés el informe que el Presidente de la Comisión está elaborando sobre la reforma interna de la Comisión. Esta contribución sería realizada⁴⁶, pero no fue la única aportación realizada por la institución. Con anterioridad la Comisión se sumó al carro de contribuciones al informe de la Presidencia finesa, tal y como se facultó en Colonia.

La contribución fue pilotada por el Comisario para la reforma institucional Sr. Barnier junto con Prodi⁴⁷. Fue la primera reflexión global de la Comisión tras la recepción del informe del grupo de sabios presidido por Dehaene⁴⁸. El grupo de sabios fue la forma que Prodi encontró para buscar la legitimidad de la perspectiva

⁴⁴ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la constitucionalización de los Tratados*, punto 4.

⁴⁵ En concreto la Resolución subraya que la futura Constitución deberá determinar, de manera clara y precisa: los valores comunes de la UE, los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, el principio de separación de poderes y del Estado de Derecho, la composición, el papel y el funcionamiento de las Instituciones de la Unión, el reparto de competencias, el principio de subsidiariedad, el papel de los partidos políticos europeos, los objetivos de la integración europea, etc. *Ibid.*, punto 7.

⁴⁶ *Comunicación de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma de las instituciones*, Bruselas, 22.11.2000, COM (2000) 771 final.

⁴⁷ *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales, comunicación del Presidente de la Comisión y del Comisario Barnier.

⁴⁸ *Las implicaciones institucionales de la Unión*, Informe de los señores Dehaene, von Weizsäcker y Lord Simon.



técnica ante la negativa del Consejo Europeo a repetir el modelo iniciado en Corfú para Amsterdam.

La contribución del ejecutivo comunitario partió de la idea defendida por la Comisión durante toda la CIG: «el proceso de reforma institucional debe ser concebido de forma que las importantes modificaciones que son necesarias efectuar previamente a la ampliación sean una realidad para el año 2002»⁴⁹.

Entre las importantes modificaciones, la contribución destaca la sensible reducción drástica de la unanimidad. Conociéndose el carácter aventurero de cualquier lista cerrada, se mencionan cuatro áreas en las que la unanimidad debería ser eliminada: las cuatro disposiciones del tratado en las que el procedimiento de codecisión coexiste con la codecisión; aquellas que ralentizarían o impedirían el cumplimiento de los objetivos marcados por el Consejo Europeo de Tampere (justicia y asuntos de interior); aquellos que dentro del artículo 113 TCE afectan a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y derecho de propiedad intelectual; y un cuarto grupo *totum revolutum*: las de ámbito fiscal necesarias para el buen funcionamiento del mercado interior (¿y por qué no la UEM?); algunas en materias de política social y medio ambiente.

Junto con esta lista, y quizá con mayor trascendencia, la Comisión sentencia lo que a todas luces resulta claro: «toda decisión que exija este tipo de mayoría tendrá estadísticamente, una vez llevada a cabo la ampliación, pocas posibilidades de adoptarse»⁵⁰.

En cuanto al reparto del poder en el Consejo, la Comisión asume el posicionamiento de los grandes, proponiendo que en la Europa ampliada, por mor a facilitar la toma de decisiones, el porcentaje de votos requerido para alcanzar la mayoría cualificada se mantuviese en un nivel inferior al 71% existente a 15⁵¹. En defensa de su propuesta argumentó la necesidad de que las decisiones del Consejo sean más representativas del peso relativo de los distintos EEMM, ésa, sigue la Comisión, es la única forma de mantener el equilibrio de las instituciones según la inspiración inicial de los Tratados. La forma ideal de articular la reforma propuesta sería la de la doble mayoría, teniendo conjuntamente en cuenta votos y población.

En cuanto a su propia reforma, la Comisión asume parcialmente como propios la lógica del grupo de sabios. El equilibrio fundamental de la institución, dado por las orientaciones políticas de su Presidente y por un carácter colegiado, estaría en peligro con un aumento del número de comisarios⁵². La propuesta fue

⁴⁹ Idea expuesta claramente en el documento de presentación de los informes sobre los avances realizados por los países candidatos a la adhesión, COM (500) final, de 13 de octubre 1999.

⁵⁰ *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, punto 1.1. Toma de decisiones.

⁵¹ *Ibid.*, 1.3. Representación de los Estados en el Consejo.

⁵² *Ibid.*, 1.4. Las demás instituciones y órganos consultivos de la Unión.

pues, adecuar el número de carteras a las competencias reales de la institución y no al número de EEMM. Esto, junto con el mantenimiento de la iniciativa y la facultad de incidir en su funcionamiento interno, mantendría la vocación de la Comisión como representante independiente del interés de todos, permitiéndole ser el árbitro de los distintos objetivos de los Tratados.

Dijimos que la asunción de los planteamientos del grupo de sabios sólo fue parcial. Primordialmente el grupo Dehaene consideró idóneo la congelación, incluso la reducción de carteras, pero sensatamente calificó de utópica tal posibilidad. De ahí su propuesta subsidiaria pero, por posibilista, principal: una Presidencia fuerte como contrapeso a una Comisión excesivamente grande.

Por último, la discusión sobre la cooperación reforzada se presentó desde la perspectiva conservadora de la prevención, incluyéndola en el epígrafe «Prevención del riesgo de dispersión». Lo único destacable en su desarrollo es la oposición frontal a transformarla en una fórmula para permitir la ampliación descompensada, disminuyendo las obligaciones de los futuros Estados miembros.

2.4. LA PRESIDENCIA FINESA

La Presidencia finesa, tras el mandato del Consejo Europeo de Colonia, asumió el reto de abanderar las propuestas de reforma con una energía digna de encomio. El hecho de ser el único de los países de la última ampliación involucrado directamente en la CIG, marcó sin duda la decisión con la que afrontó su primera Presidencia, así como el atrevimiento tan frecuentemente llevado de la mano de la ignorancia. Desconocimiento, como veremos, no sobre los procesos sino sobre los actores. Los que vivimos la primera Presidencia finesa desde Bruselas no dejamos de sorprendernos por su perplejidad ante la realidad comunitaria: no se trata de proponer las soluciones que resuelvan los problemas, se trata de proponer soluciones asumibles aunque no divisen siquiera la excelencia.

Con dicho espíritu la Presidencia realizó dos contribuciones. Su aportación resulta a nuestro entender esencial para poder entender lo que Niza dejó atrás. La primera, «Un Consejo eficaz para una Unión ampliada», se encardina a la posible reforma interna del Consejo sin necesidad de reformar el Derecho Originario. La segunda, el informe titulado «Instituciones eficientes tras la ampliación», abordó el debate propio de la CIG, tanto en cuanto a su contenido como a su vocación de incidencia en la creación del Tratado de Niza.

Las dos contribuciones de la Presidencia finesa a la CIG corrieron desigual suerte. Las directrices para la reforma del Consejo, «Un Consejo eficaz para una Unión ampliada», serían, en su última versión, aprobadas por el Consejo Europeo de Helsinki, y, en teoría, no afectan a la modificación del Derecho Originario. Su segunda aportación, recogida en el informe titulado «Instituciones eficientes tras la ampliación», la cual abordaba todos los asuntos considerados objeto de reforma en Niza, tendría poca repercusión final, la CIG pasaría por encima de ella debido a la parcialidad de ciertas políticas propuestas a favor de los EEMM pequeños, así como por la ausencia de apuesta clara en otras.



2.4.1. *Un consejo eficaz para una unión ampliada*

La Presidencia finesa abordó la reforma interna del Consejo con el mismo espíritu del informe Trumpf, a saber: las externalidades negativas de la ampliación, junto con las deficiencias presentes del Consejo, son demasiado profundas como para solventarse con la reforma del Derecho Originario. Presumiendo la incapacidad para realizar una reforma profunda del reparto del poder, e incluso haciéndolo, el Consejo demanda una revolución organizativa interna. La Presidencia finesa abordó la problemática desde la demandada perspectiva multidimensional y con la profundidad de quien sólo piensa en las soluciones.

El primer proyecto de informe presentado en noviembre de 1999⁵³, se topó en el Coreper II con quienes aprueban las soluciones, de ahí surgiría el primer achique de contenido del informe. Su resultado sería el proyecto de informe fechado el 3 diciembre de 1999⁵⁴. Éste se enfrentó con el CAG preparatorio del Consejo Europeo de Helsinki celebrado dicho mes en Bruselas. Allí, nuestro Secretario de Estado de Asuntos Europeos, Ramón de Miguel Egea, realizó un alegato de los derechos tradicionales de los Estados radicalmente enfrentado a los nuevos aires que demanda cualquier cambio profundo en los usos del Consejo. Su intervención, con el apoyo explícito de su homólogo luso (por aquel entonces, Presidencia futura y competente para activar la CIG), impidió que la Presidencia llevara siquiera a Helsinki un consenso sobre las líneas generales, según nuestro Secretario de Estado, lo máximo que podía hacer nuestra delegación era «tomar nota del informe».

Dicho varapalo desencadenó la última y más profunda rebaja del documento antes de la redacción final aprobada por el Consejo Europeo de Helsinki⁵⁵, el cual, pese a reconocer que «es preciso introducir cambios sustanciales en los métodos de trabajo del Consejo», asumió la eliminación de la mejor sustancia propuesta por la Presidencia, al aprobar unas recomendaciones operativas descafeinadas⁵⁶.

⁵³ *Un Consejo eficaz para una Unión ampliada-proyecto de informe- directrices para la reforma y recomendaciones operativas*, Bruselas, 22 de noviembre de 1999 (26.11) (OR. en) SN 3678/99, en adelante citado como *Un Consejo eficaz I*.

⁵⁴ *Un Consejo eficaz para una Unión ampliada-proyecto de informe- directrices para la reforma y recomendaciones operativas*, Bruselas, 3 de diciembre de 1999 (OR. en) 13635/99 LIMITE POLGEN 3. En adelante citado como *Un Consejo eficaz II*.

⁵⁵ *Un Consejo eficaz para una Unión ampliada-directrices para la reforma y recomendaciones operativas*, incluido en el anexo III de las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki* 10 y 11 de diciembre de 1999. En adelante citado como *Un Consejo eficaz III*.

⁵⁶ «Es preciso introducir *cambios sustanciales* en los métodos de trabajo del Consejo y ello debe hacerse *de modo gradual* desde ahora para que, en el momento de la ampliación, el Consejo pueda adaptarse sin contratiempos al aumento del número de Estados miembros. El Consejo Europeo ha aprobado las recomendaciones operativas que figuran en el Anexo III» (énfasis nuestro). Ver el punto 20 de las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki* 10 y 11 de diciembre de 1999.

La importancia entre lo que pudo haber sido y no fue, nos lleva a analizar el informe aprobado, resaltando aquellas propuestas más significativas no consideradas o eliminadas. Por lo demás, el método investigador de la comparación de proyectos sirve al interés por conocer las vías exploradas.

El informe finalmente aprobado respeta la filosofía de la reforma total del Consejo y su reafirmación como piedra angular del sistema institucional. No lo olvidemos, Niza ardió para repartir el poder del Consejo pero no titubeó en frenar en seco las aspiraciones del Parlamento Europeo: marginándole de cualquier papel en el constituyente; cualquier salto cualitativo en la codecisión; o ni siquiera el mantenimiento de una composición manejable. Según el informe estudiado:

El Consejo debe tener una visión de conjunto de todas las políticas de la Unión. A tal fin, en el núcleo del sistema debe haber una cadena de coordinación única capaz de asegurar que la actividad de la Unión es conforme con la voluntad de sus responsables políticos. Esta cadena de mando comienza en los propios Estados miembros, con una labor eficaz de coordinación y arbitraje entre los diferentes Ministerios, y encuentra su prolongación en el COREPER, el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo Europeo⁵⁷.

En la cúspide el Consejo Europeo, que debe ser lo que los tratados dicen que deben ser: «El cometido principal del Consejo Europeo debe seguir siendo dar a la Unión el impulso necesario para su desarrollo y definir orientaciones políticas generales»⁵⁸. No veamos aquí una llamada de atención a sus escarceos de dudosa legalidad durante la unificación alemana, o durante la preparación del segundo referéndum danés sobre Maastricht, etc. En el CAG de diciembre citado, el Ministro de asuntos exteriores griego, con asentimiento general, intervino exclusivamente para resaltar que la mejor virtud del informe era dejar a los Jefes de Estado como estaban.

Todo lo más nos encontramos ante una llamada de atención, ya realizada en el informe Trunpf, sobre lo negativo de acudir al recurso fácil de sacar del Consejo ordinario todos los asuntos problemáticos. Ello resulta coherente con el llamamiento a la obligación del CAG para solventar las cuestiones de tipo horizontal. Para facilitar tal tarea, se determina que su orden del día se divida en dos partes bien diferenciadas. Conjuntamente Estados miembros deberán garantizar una representación adecuada de sí mismos con Ministros en ambas partes de la sesión.

La cuestión de la representación, negligentemente descuidada por los EEMM, no es cuestión menor, de muestra bien vale un botón. Cuando la Presidencia preguntó al Solana su opinión sobre el calado de las reformas necesarias, el Secretario General/Alto Representante, miró a su alrededor, constatando sin sorpresa a fuerza

⁵⁷ *Un consejo eficaz III*, introducción.

⁵⁸ *Un consejo eficaz III*, A. EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES.



de costumbre que las delegaciones estaban encabezadas por Secretarios de Estado, embajadores (Coreper II), y menos..., recalcó que no había quórum en caso de que la Presidencia quisiese tomar una decisión; tras lo cual, realizó una intervención a favor de cambios mucho más significativos de los finalmente aprobados en Helsinki.

El problema no depende únicamente de inasistencia de Ministros, o asistencias seguidas de tertulias en la cafetería del Consejo, con o sin periódico, depende de la citada ordenación del trabajo del Consejo y de sus formaciones. El informe aprobó la reducción del número de formaciones a un máximo de 15, pero no impuso la fusión de formaciones. Se decidió que el CAG tomará las medidas necesarias para alcanzar este objetivo lo antes posible fusionando determinadas formaciones del Consejo, frente a la propuesta barajada de la «Inclusión en el Reglamento interno del Consejo de una lista reducida de las formaciones en que el Consejo puede reunirse»⁵⁹.

Tampoco se atacó con fuerza la necesaria reducción de las reuniones ministeriales de carácter informal o no oficial. Las directrices aprobadas estipulan que durante cada Presidencia podrá celebrarse un máximo de 5 reuniones informales de Ministros. La cifra no es fruto de la aleatoriedad, sino de la práctica acumulada, por ello no supone ninguna asunción seria de la necesidad de recortar tales prácticas. La mejor prueba de tal voluntad es el rechazo generalizado a la propuesta original de no imputación al presupuesto del Consejo de los costes de interpretación o del reembolso a las Delegaciones de los gastos de viaje: «No podrán imputarse al presupuesto del Consejo los costes de interpretación o del reembolso a las Delegaciones de los gastos de viaje»⁶⁰.

También es necesario eliminar toda reunión superflua o de interés minoritario del Consejo. La propuesta inicial entró de lleno en el problema: «la Presidencia sólo podrá convocar reuniones del Consejo cuando haya una orden del día significativo o cuando se requiera debido a la existencia de plazos objetivos», y complementariamente, «no se podrán convocar nuevas formaciones del Consejo a menos que éste lo decida por mayoría cualificada»⁶¹. La opción finalmente aprobada introduce una lapidaria matización: «sin perjuicio del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento interno del Consejo»⁶². La matización literalmente implica que el Consejo continuará reuniéndose demasiadas veces, por convocatoria de su Presidente, a iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión. Como sabemos, dicho precepto reglamentario reproduce el artículo 204 del TCE, lo cual demuestra que los límites de la reforma planteada en lo relativo a la organización de un Consejo eficaz demandaban la extensión de la agenda de Niza. A contrario, la aprobación del informe realizada en Helsinki implicaba el reducido alcance de éste.

⁵⁹ *Un Consejo eficaz I*, C. FORMACIONES DEL CONSEJO, punto 9, Opción 1.

⁶⁰ *Ibid.*, E. REUNIONES MINISTERIALES DE CARÁCTER INFORMAL, 18, i).

⁶¹ *Ibid.* puntos 10 y 11 respectivamente.

⁶² *Un Consejo eficaz III*, C. FORMACIONES DEL CONSEJO, punto 11.

Otro tema trascendente fue y es el de la Presidencia del Consejo. Con el transcurso de los años su labor ha aumentado de manera considerable y seguirá aumentando a medida que se produzca la ampliación de la Unión. Ante tal realidad se toma la senda de aprovechar las diversas formas de apoyo disponibles, como la futura Presidencia, la Troika y la Secretaría General, con vistas a facilitar el trabajo de la Presidencia; además, se asume que la realidad del creciente número de miembros del Consejo y el incremento de las responsabilidades de la Presidencia requerirán asimismo un mayor y más claro apoyo al Consejo y a la Presidencia por parte de la Secretaría General.

Pese a ello, una vez más, el informe final no dejó rastro de las propuestas más innovadoras. El informe inicial partió de la premisa adecuada: la saturación de trabajo y el abuso de la Presidencia son problemas que no pueden resolverse con la aceptación por parte de ésta de buenas intenciones de colaboración. Asumiendo la realidad del monopolio de poder que representa, propuso convertir la futura Presidencia en una Vicepresidencia: «la futura Presidencia actuará como Vicepresidencia para asistir a la Presidencia [...]. Los cometidos de la Vicepresidencia, que ésta desempeñará siguiendo instrucciones de la Presidencia, serán sustituir a la Presidencia en la forma y en el momento en que sea necesario, asistirle en su labor administrativa y reforzar la continuidad de la labor del Consejo. La Presidencia y la Vicepresidencia adoptarán las medidas necesarias para garantizar una adecuada transición de una Presidencia a la siguiente»⁶³.

La propuesta no apuntaba solamente a un cierto compartir de tareas, sino a la «democratización y transparencia» de la transición de una Presidencia a otra, de suerte que, por inercia de la involucración de la vicepresidencia en el último periodo de la agenda de la actual Presidencia, se desinflaría un tanto el monopolio casi siempre ejercido hasta el último día. Todo ello sin considerar las potencialidades de una copresidencia en cuestiones puntuales o trascendentes como la CIG. La mención a la «futura Presidencia» finalmente realizada, frente a la Vicepresidencia, no dará lugar a nada nuevo, pues, como bien sabían los Estados que rechazaron la fórmula, únicamente la Vicepresidencia, por tener reconocimiento y *status* jurídico en el semestre de la Presidencia, podría incidir en un cambio real. Por el contrario, seguir hablando de la futura Presidencia significa más de lo mismo.

La propuesta, con la misma lógica y suerte, incidió en el mismo sentido en los distintos niveles del Consejo. Así se consideró que el Coreper pudiese decidir nombrar a una persona para que se encargue de presidir un Grupo o un comité especializado durante el período dedicado a un expediente o una propuesta concretos, o cuando ello se justifique por otros motivos, por un período determinado. Igualmente ampliar el período en el que la persona encargada de presidir un Grupo o un comité especializado pueda seguir desempeñando esa función. Ello se vincula-

⁶³ *Un Consejo eficaz 1*, G. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO, punto 23.



ba a la Vicepresidencia: «en tales casos, la función de la persona encargada de la Vicepresidencia del Grupo o del comité especializado de que se trate la desempeñará el representante de la Presidencia del Consejo»⁶⁴. El objetivo de tan revolucionaria medida sería evitar que la Presidencia entrante aparque durante su semestre ciertos temas considerados por la mayoría como prioritarios, por su interés particular en la parálisis o dilación del acto.

El inmovilismo con relación a la Presidencia afectó a todo salto cualitativo y no exclusivamente a la reducción del monopolio de la Presidencia. De hecho también afectó a aspectos reforzadores de ella. En el contexto de la necesaria mejora de la función legislativa del Consejo, se desechó la posibilidad de utilizar la Presidencia como eslabón durante el periodo en el que una propuesta sigue viva, o de trampolín para reaperturas futuras de expedientes delicados, o bloqueados por una minoría.

En concreto se propuso que «en ausencia de propuesta legislativa, o en fases intermedias de la negociación en torno a una propuesta de dicho tipo, los resultados de un debate del Consejo deberán, por regla general, quedar reflejados en unas ‘conclusiones de la Presidencia’ de carácter simple y no negociadas previamente. El Consejo deberá abstenerse de adoptar resoluciones, declaraciones o cualquier otra forma de acto no normalizada»⁶⁵. Rechazando tal propuesta, los EEMM afirman su intención de seguir paralizando el procedimiento legislativo. Ni la Presidencia podrá filtrar el interés de un Estado por mantener viva la más marginal de las posiciones, independientemente del éxito previsible y de las externalidades negativas de la deceleración del avance de la propuesta en el computo del proceso⁶⁶.

Por último, sin seguramente sorprender al lector iniciado, debemos destacar el celo irredento de los EEMM a decidir cómo organizar el tratamiento de los asuntos europeos, aunque todos sabemos que la pauta del reparto del poder reinante en tal redistribución se sitúa en dirección diametralmente opuesta a las necesidades de racionalización del Consejo.

Según la propuesta, cada Estado miembro debería «supervisar de forma permanente sus medidas de coordinación internas para las cuestiones relativas a la UE, de forma que sean adecuadas para garantizar el funcionamiento óptimo del Consejo. Para contribuir a este proceso, el Secretario General/Alto Representante preparará [...] un resumen de las prácticas seguidas en los distintos Estados miembros». La propuesta fue sacada en su totalidad del informe aprobado, pese a que evitar la intromisión de Bruselas y la autocrítica de los EEMM, facilitada por un informe neutro, supone rechazar avances en la materia. Con ello se rechaza tácitamente el cumplimiento de muchos de los objetivos aprobados en las directrices de Helsinki.

⁶⁴ *Ibid.* punto 24.

⁶⁵ *Ibid.*, D. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL CONSEJO, punto 14.

⁶⁶ Ver la versión finalmente adoptada: *Un Consejo eficaz 1*, D. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL CONSEJO, puntos 15 y 16.

2.4.2. Instituciones eficientes tras la ampliación

Como adelantamos, junto a las directrices para la reforma del Consejo «Un Consejo eficaz para una Unión ampliada», el Consejo Europeo de Helsinki recibió la segunda aportación de la Presidencia finesa, tal y como se determinó en Colonia⁶⁷. Se trataba del informe titulado «Instituciones eficaces después de la ampliación: informe de la Presidencia sobre las opciones para la Conferencia Intergubernamental»⁶⁸, el cual abordaba todos los asuntos considerados objeto de reforma en Niza. El informe de la Presidencia, según Colonia, tenía por objeto la aclaración y descripción de las distintas opciones a afrontar en la reforma institucional requerida⁶⁹.

La primera parte del informe se dedicó a los asuntos incorporados por Colonia en la agenda de Niza. El primero, el tamaño y la composición de la Comisión. Partiendo de la consideración generalizada de la necesidad de mantener una Comisión independiente por el bien del sistema de la Unión, se llegó a la conclusión de que, tras la consulta realizada, la posición mayoritaria es la de que cada EEMM debería tener un representante en la Comisión⁷⁰. Defender la independencia de la Comisión y proponer como solución de la mayoría su composición basada en cuotas nacionales resulta una *contradictio in terminis*, la cual sólo puede encerrar la falsedad de la afirmación o la sesgada voluntad de la mayoría citada en su apoyo. De hecho, es cierto que la mayoría de los EEMM apoyaban tal opción, pero simplemente lo hacían por ser mayoría (10 pequeños sobre 15) los EEMM recelosos de perder a un Comisario.

El segundo aspecto abordado dentro de esta primera parte fue la delicada cuestión de los votos en el Consejo. Precisamente, su controversia deja el informe en el plano de la descripción. Debemos aquí destacar que la redacción final de este informe se produjo tras el CAG de diciembre de 1999. Allí, como hemos destacado, la virulenta reacción de algunas delegaciones sobre el primer informe (un Consejo Eficaz) alertó a la Presidencia finesa sobre el tono a seguir si se pretende tener alguna incidencia en el resultado final.

El informe reitera la generalizada impresión de que la solución del tema vendría ligada a la solución final en la composición de la Comisión, y también, aunque de forma no tan directa, con la necesidad de estudiar el umbral de la votación por mayoría cualificada (VMC). Menciona las dos opciones discutidas hasta la

⁶⁷ Ver, anexo VI, *Documentos presentados al Consejo Europeo de Helsinki*, incluidos en las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki*.

⁶⁸ *Efficient Institutions After Enlargement Options for the Intergovernmental Conference*, 7 December 1999, 13636/99, LIMITE POLGEN 4.

⁶⁹ Ver el punto 54 de las *Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Colonia*.

⁷⁰ «Based on the consultations, the overwhelming view is that there should be one national from each Member State in the Commission». Ver *Efficient Institutions After Enlargement Options for the Intergovernmental*, punto 1. «The Size and The Composition of the Commission».



fecha: reponderación de votos; e introducción de un sistema de mayoría doble, mayoría de votos y población. En cuanto a soluciones prácticas, únicamente se apunta que la reponderación de votos podría verse facilitada por un aumento general del número de votos, de suerte que se ampliaría el margen de diferenciación entre EEMM.

El informe defiende, en tercer lugar, el nexo inapelable entre la VMC y la eficiencia en la toma de decisiones comunitaria. Así, la Presidencia constató una mayoría favorable a la ampliación del espectro de la VMC, junto con ello y en sentido contrario, también se dio por hecho la limitación de tal extensión, dándose por segura la permanencia de la unanimidad en determinados ámbitos⁷¹.

La disparidad de criterios sobre los ámbitos de extensión de la mayoría hizo a la Presidencia asumir exclusivamente las concreciones en dicho ámbito. Los ámbitos son agrupados en categorías por mor de llamar la atención sobre las razones y no sobre los intereses.

Se mencionan las bases jurídicas relacionadas con las áreas de políticas comunitarias donde ya se aplica la VMC. Aquellas relacionadas con la libre circulación de personas, para las cuales el Tratado de Amsterdam (artículo 67) ya concebía tal evolución. También considera el delicado asunto del nombramiento en las instituciones, habida cuenta de las dificultades añadidas por el veto, incluso a 15. En último lugar, se incluyen las denominadas «anomalías», como los ámbitos de difícil cohabitación entre codecisión y unanimidad en el Consejo.

Entrando en lo que el informe considera modificaciones del Tratado necesarias y conexas con las determinadas en Colonia, conviene recordar dos afirmaciones con respecto al estado de ánimo de los EEMM por aquel entonces⁷². Por un lado, el amplio patrocinio del método Prodi, así como de su necesario reflejo en el Tratado. Y por otro lado, la necesidad de incluir también al Parlamento Europeo en la CIG. Con relación a dicha institución se constata el supuesto consenso en torno al respeto del límite de los 700 escaños, y derivadamente, se subraya la necesidad de afrontar la redistribución de los escaños para respetar tal umbral. Coetáneamente, se recogen dos caballos de batalla tradicionales del Parlamento con desigual tratamiento: se cerciora el apoyo a favor de la cohabitación del procedimiento de codecisión con la VMC en el Consejo; a contrario, solamente se menciona la posibilidad de eliminar el procedimiento de dictamen conforme a favor del legislador.

Dentro de la parte segunda del informe, aquella dedicada a resaltar los asuntos no incluidos en Colonia pero destacados en la elaboración del informe, se aborda el tema de la Cooperación reforzada. Y se hace con un claro sesgo de país pequeño y pacifista (no olvidemos las implicaciones de fondo en defensa): incluyéndolo en el último rincón, junto a la reflexión sobre la reestructuración de los Tratados (clara-

⁷¹ *Ibid.* punto 3, «Possible Extension of Qualified Majority Voting (QMV)».

⁷² *Ibid.* punto 4, «Other Necessary Treaty Amendments in Connection With the Above Issues and in Implementing the Treaty of Amsterdam».

mente en fuera de juego); y afirmando haber encontrado una «preferencia clara» para no incluirlo en la CIG. A pesar de ello, se mencionan los puntos a la postre cardinales, en Niza, surgidos durante las consultas de la Presidencia: número de EEMM requeridos para activar la cooperación; el requisito del consenso; algunas condiciones específicas por ser satisfechas, y la necesidad de incluir disposiciones similares a las del primer pilar en los pilares intergubernamentales.

2.5. LA PRESIDENCIA PORTUGUESA

La siguiente aportación trascendente, ya iniciada oficialmente la CIG, sería el informe de 14 de junio de la Presidencia portuguesa al Consejo Europeo de Feria relativo al progreso de la Conferencia Intergubernamental sobre la Reforma Institucional⁷³. En él se refleja el interés de la Presidencia portuguesa por perfilar una fórmula que, en el plano de la toma de decisiones legislativas, armonizase la salida a dos cuestiones fundamentales: la simplificación de procedimientos y la redistribución del poder legislativo entre las instituciones. La cuestión, además de en el informe citado, fue objeto de otras aportaciones, las cuales serán citadas en el transcurso del desarrollo.

El informe dedica un apartado al «papel legislativo del Parlamento Europeo» que apunta la opinión de los EEMM miembros con respecto a las dos variables esenciales de la codecisión: la reflexión sobre el mantenimiento del procedimiento y la reflexión sobre la posible extensión del ámbito. En cuanto al procedimiento, la Presidencia portuguesa se limita a constatar la existencia de un acuerdo de los EEMM a favor de no modificar la redacción del artículo 251 TCE, por considerarse que la modificación de la tercera lectura realizada en Amsterdam culmina el procedimiento⁷⁴.

En cuanto al ámbito de aplicación de la codecisión, la Presidencia constató la predisposición de la mayor parte de las delegaciones a considerar su ampliación en Niza, así como la necesidad de realizar dicho estudio en el contexto de la ampliación de la VMC. En cualquier caso, el nexo entre ambos aspectos se perfilaba ya asimétrico: si bien se aceptaba que la codecisión podía venir vinculada a la necesidad del voto por mayoría cualificada, se puntualizaba que no tendría por qué existir vínculo a la inversa, es decir, que el voto por mayoría cualificada en el Consejo supusiera automáticamente un procedimiento de codecisión⁷⁵. Conviene aquí recordar que la Resolución del PE en relación a la CIG de Niza solicitó la extensión de

⁷³ Conferencia Intergubernamental sobre la Reforma Institucional- informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feria, de 14 de junio de 2000, CONFER 4750/00.

⁷⁴ *Ibid.*, Parte 1, Capítulo 4, letra C., punto 8.

⁷⁵ *Ibid.*, 9.





la codecisión a todas las bases jurídicas en las que el Consejo actúa por mayoría cualificada⁷⁶.

De forma conexas al procedimiento de codecisión se abordó el procedimiento de cooperación del artículo 252 TCE. De forma genérica, la búsqueda de racionalización y simplificación de la toma de decisiones comunitarias generó que una amplia mayoría de Delegaciones se pronunciase a favor de la supresión del procedimiento de cooperación⁷⁷. La discrepancia surgió a la hora de determinar la evolución a seguir por las bases jurídicas sujetas al procedimiento: parte de los EEMM, y así lo reflejó la Presidencia portuguesa, consideraba que el procedimiento de cooperación debía dejar paso al procedimiento de consulta; otros, por el contrario, se posicionaron a favor del procedimiento de codecisión.

Como puede entenderse, el tan traído y llevado trípode democracia, eficacia y transparencia podía jugar tanto a favor como en contra del Parlamento. Para algunas delegaciones las externalidades negativas de la proliferación de procedimientos en la transparencia y eficacia de la toma de decisiones comunitarias era la coartada perfecta para compensar, en el cómputo total, el peso ganado con la codecisión, disminuyendo la participación del Parlamento desde su segundo nivel (cooperación) al último (consulta). Para otras delegaciones, la democracia, vinculada a la codecisión, no podía entenderse contraria a la eficacia. Además, la evolución de la cooperación en Amsterdam con respecto a Maastricht fue la de ceder paso a la codecisión, lo cual se entiende en el compromiso de reducir el déficit democrático del proceso de toma de decisiones pese a que tal evolución, al no generarse nuevas bases jurídicas para la codecisión, disminuyó la participación de la institución parlamentaria.

Este último discurso lógico evolutivo no tuvo ninguna relevancia en la CIG 2000. La relación entre los procedimientos legislativos (codecisión, cooperación y dictamen conforme) y la VMC se vinculó a la hipotética definición del acto legislativo, así como subsidiariamente con la reducción y simplificación del proceso de toma de decisiones comunitario. La definición del «acto legislativo» se basaba en la distinción entre la esencia del acto normativo (líneas generales, definición de objetivos, alcance, etc.) que sería objeto de participación intensa del PE (mantenimiento de la codecisión en las bases existentes o estudio de evolución hacia ella en las restantes); y los actos de ejecución, que quedarían en manos exclusivas del Consejo. Dicha lógica, como pasamos a ver, tenía y tiene unas repercusiones claras para cada procedimiento legislativo.

⁷⁶ Ver el punto 19 de la *Resolución del Parlamento sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental*, C-5-0143/199-1999/2135 (COS); y el punto 30 de la *Resolución del Parlamento Europeo que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental*, (14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825 (CNS)).

⁷⁷ Así lo reflejó el *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feria*, Parte 1, Capítulo 4, letra C., punto 10.

Con respecto al dictamen conforme, la CIG partía en el plano conceptual considerando que la aplicación del Tratado de la Unión Europea había mostrado que dicho procedimiento podía no adaptarse a la adopción de textos legislativos. Por eso podría convenir el estudio de la sustitución de la bases con dimensión legislativa, bien por el procedimiento de consulta simple, bien por el procedimiento de codecisión⁷⁸.

Según lo dicho, se asumía la permanencia del procedimiento de dictamen conforme al menos para dos de las 6 bases jurídicas todavía afectas al procedimiento tras Amsterdam, aquellas que según la Presidencia portuguesa no se aplican a la adopción de textos legislativos (artículos 49 y 300 TCE). A contrario, se excitó la consideración de reducir el debate a las 4 bases jurídicas aplicables a la adopción de textos legislativos (artículos: 105, 107, 161 y 190 TCE)⁷⁹. Por otro lado, además de lo apuntado con respecto al ámbito tradicional del PE, la asunción de la permanencia del procedimiento de dictamen conforme venía vinculada a la modificación del alcance del procedimiento de cooperación.

El procedimiento de cooperación, como adelantamos, también se veía afectado por la definición del acto legislativo. En un principio la CIG planteó la reflexión con respecto al procedimiento en los siguientes términos: «La Conferencia debería estudiar la posibilidad de sustituir el procedimiento de cooperación por otros procedimientos que se consideren adecuados, sin apartarnos del objetivo de racionalizar y simplificar el proceso de decisión»⁸⁰.

La Presidencia portuguesa, en su lanzamiento de la CIG, planteó la problemática de forma abierta en cuanto a su realización, pero vinculada a la racionalización del conjunto de los procedimientos legislativos en caso de realizarse: «La Conferencia podría estudiar la posibilidad de sustituir el procedimiento de cooperación por otros procedimientos que se consideren adecuados, *sin apartarse del objetivo de simplificar y racionalizar el proceso de decisión*»⁸¹. Con posterioridad dicha Presidencia basaría su visión racionalizadora en dos pilares: la posible desaparición del procedimiento; su sustitución por los procedimientos restantes: codecisión, dictamen conforme y consulta⁸².

Entrando en el tratamiento dado a la Comisión, la Presidencia se centra esencialmente en el tema estrella, a saber: la determinación del número de Comisa-

⁷⁸ En dichos términos se expresa la *Nota de reflexión de la Presidencia portuguesa sobre Otras modificaciones que deberán efectuarse en los Tratados respecto de las instituciones europeas*, Bruselas, 24 de febrero de 2000, CONFER 4713/00, p. 3.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*. Énfasis añadido.

⁸² *Nota de reflexión de la Presidencia portuguesa sobre Otras modificaciones que deberán efectuarse en los Tratados respecto de las instituciones europeas*, Bruselas, 10 de mayo de 2000, CONFER 4740/00, p. 5.



rios; y la extensión de la opción adoptada en su funcionamiento interno. Los Estados como sienta en informe se dividían en dos bandos: unos partidarios de la fijación del número de comisarios por debajo del número de Estados, apartándose de la lógica de aumento sistemático llevado hasta la fecha⁸³. El anverso de dicha propuesta asumía la posibilidad de tener un número mayor de comisarios del deseable y proponía contrarrestar el «efecto asamblea» con una pronunciada reestructuración de la Comisión, reforzando sensiblemente el papel del Presidente de la institución⁸⁴. Detrás de tales posiciones no había más que la realidad del pavor a perder un miembro de la Comisión, aunque se defendiese la independencia de los mismos y la necesidad de preservar la colegialidad de la institución. El informe del grupo de sabios capitaneados por Deheane, ya apuntaba que tal realidad impediría una modificación sustancial de las comisarías, ni su vinculación a los Estados miembros, no sólo con respecto a su distribución sino a su disfrute, por ello, contrapesando el probable establecimiento de un número de miembros excesivo, planteó como alternativa la reforma sustantiva del funcionamiento de la institución⁸⁵.

El informe de la Presidencia portuguesa presentado al Consejo Europeo de FERIA sólo plantea las opciones de acuerdo con la confrontación de los bloques, salvo en un extremo en el que se muestra la existencia de consenso: «se admite, de forma general, que es importante evitar soluciones temporales o parciales que dejarían el problema pendiente de una decisión ulterior una vez finalizado el proceso de ampliación»⁸⁶. Pues bien, la Cumbre de Niza hizo precisamente eso, dejar pendiente las únicas decisiones trascendentes: el número final de comisarios y el sistema de rotación. Sólo se aprueba la reducción de un comisario por parte de los grandes, pero, para acabar de quitar méritos al único acuerdo real adoptado en cuanto al número de comisarios, conviene recordar que el «Protocolo sobre la ampliación» anejo al Tratado de Amsterdam ya preveía la pérdida de un Comisario por los cinco grandes⁸⁷. Tal realidad demuestra la utilidad real de todas las aportaciones, vengan de instituciones, o vengan promovidas por los Estados, aun amparadas en consensos establecidos dentro de la CIG, cual es el caso. El poder constituyente es al final la Cumbre, que concentra en tres días todo el poder y puede prescindir de cualquier acuerdo.

Dicha realidad también se mostró, aún en otra dimensión, con relación al tema crucial del reparto del poder en sede del Consejo. El informe de la Presidencia

⁸³ *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de FERIA*, puntos 5 y 6.

⁸⁴ *Ibid.*, puntos 7 y 8.

⁸⁵ *Las implicaciones institucionales de la adhesión*, Informe del Grupo de Sabios (sres. Dehaene, J.-L., von Weizsäcker, R. y Lord Simon, D.), presentado a la Comisión el 18 de octubre de 1999.

⁸⁶ *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de FERIA*, punto 10.

⁸⁷ El *Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea* anejo al *Tratado de Amsterdam* disciplinaba: «En la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación de la Unión [...], la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros».

analiza las posiciones de los Estados con respecto a las tres variables: la elección entre la fórmula de doble mayoría y de la nueva ponderación; el umbral de la mayoría cualificada; y el momento en que debería aplicarse el nuevo método⁸⁸. Coetáneamente, articula las posibles fórmulas, pero sin llegar a presentar las finalmente aprobadas en Niza. Al final: se reponderó el voto; se incluyó en requisito de la doble mayoría, en relación a los Estados; y se introdujo la denominada «red de población» en un nivel superior a lo acordado. La descompensación entre las fórmulas propuestas y las finalmente aprobadas no son esencialmente debidas al sesgo siempre introducido por las presidencias de turno, de país pequeño en este caso. Más bien se deben al hecho de que la lógica diplomática demanda de la visión global y el intercambio de propuestas, combinada con la presión temporal. Por ello, todo lo previsto antes de la Cumbre puede convertirse en papel mojado en cuatro días. No es necesario pues entrar en las propuestas de la Presidencia Francesa, no hacen sino reforzar la dinámica descrita: mucha discusión, algún acuerdo e inseguridad sobre el resultado final.

3. REFLEXIONES FINALES

Si recordamos, en las reflexiones preliminares dejamos sentada la realidad de la descompensación entre las implicaciones constitucionales del Derecho Originario para la soberanía popular de los pueblos de la Unión y su participación en el poder constituyente. Siendo las implicaciones de aquel derecho tan trascendentes como las de las constituciones de los Estados, imponiéndoseles, cómo se explica que los Parlamentos nacionales no sean allí poderes constituyentes; y cómo la ausencia de participación de la base social vía referéndum. Sobre todo cuando ni siquiera se puede utilizar como eximente la participación plena del Parlamento Europeo en tales labores.

El sometimiento del poder constituyente de la Unión a la lógica diplomática tiene difícil salida legitimadora más allá de la apuntada: participación de los Parlamentos nacionales en la elaboración; y de los pueblos en la ratificación: en la vía disciplinada por Constituciones para su propia modificación, atendiendo claro está a la competencia afectada. Martínez Cuadrado ha propuesto la posibilidad de que la modificación del Derecho Originario se apruebe por referéndum en todo el cuerpo electoral europeo⁸⁹. Coincidiendo con el autor en que tal opción actuaría

⁸⁸ *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de FERIA*, parte 1, capítulo 2: Ponderación de votos en el Consejo.

⁸⁹ MARTÍNEZ CUADRADO, M.: «La revisión de los Tratados y el poder constituyente de la Unión». En MARCELINO, O. (dir.): *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*. Madrid: McGraw-Hill, 1988, p. 69.

como verdadero promotor constituyente del pueblo europeo, la solución obvia que el problema presenta está todavía en el plano constitucional nacional: ¿se puede ignorar la soberanía popular irlandesa por minúscula que sea en el conjunto de Europa? Desde la hipotética lógica de la existencia de una soberanía Europea sí, pero no desde la irlandesa. Y precisamente esta última es la única que existe.

El método intergubernamental tampoco ofrece garantías desde la perspectiva del funcionamiento. Como hemos visto en nuestro estudio de las aportaciones realizadas a la CIG 2000, el largo trasiego de aportaciones realizadas no repercute en una sinergia positiva. El monopolio gozado por los Estados en el proceso de reforma de los Tratados asegura que las aportaciones realizadas por las instituciones no sean objeto de consideración alguna. Cualquier parecido entre sus propuestas y el resultado final es mera coincidencia, en sentido literal. Tampoco las aportaciones realizadas por las Presidencias del Consejo son, ni con mandato del Consejo Europeo (Presidencia finesa), ni activada la CIG (Presidencia portuguesa), como hemos visto, significativas en el resultado final: ni aportan por regla general las fórmulas elegidas, ni allanan el camino de la Cumbre final debidamente. El poder constituyente es al final la Cumbre, que concentra en tres días todo el poder y puede prescindir de cualquier acuerdo. Ése es el problema. Por ello el Tratado contiene los errores que contiene.

A título de ejemplo destacamos el caos de los periodos transitorios en la adaptación institucional en el contexto de la ampliación. El acuerdo global se articula en el «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea» anejo al Tratado de Niza en combinación con dos declaraciones de los Estados firmantes: la número 20, «Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea»; y la número 21, «Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en la Unión ampliada». Entre las dos declaraciones citadas hay una contradicción manifiesta en lo concerniente a la mayoría cualificada: la número 20 nos indica que habrán de ser 255 por defecto en relación con la minoría de bloqueo; contrariamente, la número 21 literalmente reza: «los acuerdos del Consejo requerirán al menos doscientos cincuenta votos que representen la población favorable de la mayoría de los miembros»⁹⁰. La contradicción responde al descuido durante las negociaciones y durante el periodo de revisión, pero también al antojo de explicitar por primera vez la de la minoría de bloqueo, dado que hasta hoy siempre se ha deducido por defecto de la mayoría cualificada⁹¹.

Con respecto al Parlamento, tanto el periodo transitorio como el propio reparto de escaños, siendo fruto de la improvisación y de lógicas espurias, demuestran lo poco positivo aportado por el método diplomático. La solución final, pese a

⁹⁰ *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* aneja al *Tratado de Niza*.

⁹¹ Otras opiniones sobre la contradicción en OLESTI RAYO, A.: «Las modificaciones institucionales en el Tratado de Niza». En *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*. 2001, núms. 7/8, p. 20.

todo lo dicho en este estudio, elevó el umbral a los 732 escaños⁹², no porque las lógicas de eficacias vinculadas al límite fueran consideradas erróneas, sino por convertirse el reparto de escaños en una vía de compensación al reparto de votos en el Consejo, lo cual no parece haber resultado la mejor solución. Así, Grecia, Portugal y Bélgica reciben dos escaños más que la República Checa y Hungría, pese a que dichos países tienen prácticamente la misma población, incluso superior en el caso de la República Checa. No cabe pues hablar de que el nuevo reparto se rija por el principio de la proporcionalidad, pero tampoco por un «derecho de antigüedad» de los Estados miembros sobre los Estados candidatos: de hecho España y Polonia mantienen en sede parlamentaria la paridad del Consejo aunque la diferencia de población a favor de España es mucho mayor de la producida entre los cinco países medianos anteriormente citados. El criterio de la discrecionalidad política al servicio de la compensación de los agravios del reparto de votos en el Consejo ha llevado a la marginación de los dos criterios a seguir en el nuevo reparto: representatividad y eficacia institucional vinculada al umbral máximo de escaños. El peculiar criterio seguido ha generado nuevos agravios con respecto a los Estados en vías de adhesión, hecho que ya ha motivado sus justificadas protestas, así como las del Parlamento Europeo, y que nublan el horizonte del acuerdo de Niza sobre el particular⁹³.

Con respecto a la Comisión, cabe destacar que la redacción dada por la Cumbre al artículo 251 TCE, por descuido, elimina la cobertura existente sobre la sustitución de los Comisarios eventualmente cesados⁹⁴. *In fine*, el método diplomático tampoco sirve para resolver los problemas técnicos y dotar de calidad a la maraña del Derecho Originario. Por ello, tras todo lo dicho, podemos afirmar que no hay ningún argumento de peso para mantener el actual Estado de cosas. Si en la reforma constitucional de 2004, el poder constituyente europeo sigue basándose en la falacia de que los asuntos europeos son asuntos internacionales, sólo será explicable por la ilegítima voluntad del vértice político de separarlos de la base social.

⁹² Y pese a que dicho umbral se entiende límite último de eficiencia se permite explícitamente que se sobrepase, para evitar, durante la primera legislatura afectada por la ampliación, la pérdida de Escaños de los actuales miembros. Vid. *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* aneja al *Tratado de Niza*.

⁹³ *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, (2001/2022 (INI)). Miembros de la doctrina sostienen que el acuerdo habrá de ser modificado sin lugar a dudas, a través de los tratados de adhesión, para satisfacer las demandas de tratamiento igualitario de los Estados en vías de adhesión, YATAGANAS, X.A.: *The Treaty of Nice. The Sharing of power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*. Harvard Jean Monnet Working Paper 01/01, p. 43, cita 53.

⁹⁴ Tal realidad ha sido reflejada por Andrés Sáenz de Santa María, Paz. «La reforma institucional del Tratado de Niza». En *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 2001, núm. 211, cita núm. 10, pp. 12-13.

