

LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL TRATADO DE AMSTERDAM

Por ARACELI MANGAS MARTÍN (*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PROCESOS DECISORIOS: 1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS DEL PE. LAS REFORMAS FALLIDAS. 2. LA REFORMA DE LA CODECISIÓN. 3. EL DICTAMEN CONFORME. 4. LA ADECUADA PRESENCIA DEL PE EN LA «COMITOLOGÍA». 5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES.—II. LAS REFORMAS EN LA ESFERA DEL CONSEJO: LA CARA OCULTA DE LA DEMOCRATIZACIÓN: 1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS. 2. LA EXTENSIÓN DEL VOTO POR MAYORÍA CUALIFICADA (VMC). 3. LA PONDERACIÓN DEL VOTO EN EL CONSEJO.—III. LA INTERGUBERNAMENTALIZACIÓN DE LA COMISIÓN.—IV. LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA: SIN NOVEDADES EN EL PILAR COMUNITARIO.—V. LAS REFORMAS EN OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS: 1. LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS. 2. LAS REFORMAS DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES.—REFLEXIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

Nada más terminar el Consejo Europeo de Amsterdam puse de relieve la precipitación del desarrollo de la CIG'96 y analizaba las causas de su

(*) Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca; Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario. Miembro del Comité de Sabios para la Reforma de los Tratados.

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia financiada por la Junta de Castilla y León (Consejería de Educación y Cultura).

fracaso (1); es verdad que las últimas Conferencias Intergubernamentales (la del Acta Única Europea y la del Tratado de Maastricht) han tenido una moderada duración (siete y doce meses) y que terminaron con importantes acuerdos que constituyeron un salto cualitativo (2). Pero la reforma de Amsterdam ha sido una reforma *no querida* por los Estados miembros *en el momento de su inicio* y se ha visto forzada por el art. N.2 del TUE. El Consejo, sin posible marcha atrás, hizo la convocatoria de la CIG'96. Y no previeron que otros temas sensibles, como la introducción de la moneda única, se agolpaban en el calendario y surgían nuevos escenarios y nuevas preocupaciones o se producían mutaciones socio-políticas que hicieron perder interés a las negociaciones.

A diferencia de la negociación que condujo a Maastricht, ahora se carecía de ideas y objetivos comunes; ni antes ni durante ni al término de la CIG'96 ha habido un proyecto político, no ha habido una idea de Europa compartida, ni una idea común sobre los objetivos de la reforma. Había que cumplir un trámite y se ha cumplido.

En la CIG'96 solo había una preocupación común, terminar en 1997, y una preocupación mayoritaria, no afectar al acervo comunitario. El principio del mantenimiento del acervo ha sido positivo, pero también significaba que los Estados miembros no estaban dispuestos en la CIG'96 a profundizar en las reformas; no ha habido desarrollos significativos y solo se ha buscado mejorar algo algunos aspectos de lo existente (3). Una reforma de escaso perfil político y mediocre nivel técnico. Todo empujó a los *constructores* ha abandonar abruptamente el edificio comunitario sin

(1) A. MANGAS MARTÍN, «Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996», en *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, UNED, Madrid, 1997, pp. 15-31.

(2) Para los editorialistas de la *CMLRev* ésta es la revisión que menos progresos ha registrado en la dirección de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa («Union without constitution», *CMLRev* 1997-4, p. 1.107).

También para Jean Victor Louis si la preparación para la ampliación es el criterio fundamental para apreciar los resultados de la CIG, ésta no ha cumplido su mandato; una reflexión sobre cómo proseguir la integración entre los Estados que realmente la desean se precisa si se quiere evitar la irresistible dilución («Le traité d'Amsterdam. Une occasion perdue?», *RMUE*, 1997-2, pp. 6 y 18).

(3) Como observa F. Dehousse, la ausencia de un preámbulo simboliza la apatía, así como la preocupación por preservar el acervo refleja ampliamente una Comunidad reducida a lo existente, por lo que el Tratado se preocupa menos de preparar el futuro que de gestionar el pasado («Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe», en *Cahiers de Droit européen*, 1997, 3-4, p. 266).

cimentar el nuevo Tratado y limitándose a tapar algunas —muy pocas— grietas del *templo inacabado* de la UE.

La reforma institucional era el objetivo central de la CIG'96 y al que se ha dedicado mucho tiempo y esfuerzos por parte de las Instituciones, algunos Estados miembros, en especial España, y la doctrina. También la CIG misma le ha dedicado tiempo, aunque no hubo voluntad de negociación ni de llegar a acuerdos en esta materia. El balance —en el pilar comunitario al que se limita este estudio— es globalmente negativo, pero las reformas en el proceso de decisión desde la óptica del Parlamento Europeo y el procedimiento de decisión son francamente positivas y se puede hablar de ciertos progresos en la democratización de la UE. Algo es algo...

I. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PROCESOS DECISORIOS

El PE expresó su opinión sobre los cambios que debían afectarle en mayo de 1995 (4), de nuevo al abrirse la CIG'96 mediante su dictamen oficial (5) y naturalmente enjuició, de forma crítica pero favorable, los cambios aprobados por la CIG'96 en otra Resolución de noviembre de 1997 (6).

(4) Res. del PE sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996, A4-0102/95, (P.E.190.441/1. 17 de mayo de 1995, DOCE C 151 de 19.6.1995, p. 56).

(5) La Resolución sobre el dictamen del P.E. sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del P.E. con vistas a la Conferencia Intergubernamental en *Doc. A4-0068/96* de 13 de marzo de 1996 (DOCE, C 96 de 1-4-1996, p. 77).

La *Task Force* del PE para la CIG elaboró unos interesantes informes que reunían de forma sintética las posiciones de los Estados y las Instituciones sobre temas determinados; vid. *Ficha temática n.º 14 sobre el Parlamento Europeo* (2.ª puesta al día, 26 marzo de 1997, PE 166.741).

(6) La Resolución sobre los resultados del Consejo Europeo de Amsterdam fue aprobada el 26 de junio de 1997 por 265 votos a favor, 94 en contra y 25 abstenciones (obsérvese que en una votación tan importante 242 eurodiputados estaban ausentes; DOCE C 222 de 26 de junio de 1997, p. 17). Después más reflexivamente el PE ha analizado el Tratado por medio del *Informe sobre el Tratado de Amsterdam*, elaborado por Iñigo Méndez de Vigo y Dimitris Tsatsos (A4.0347/97) de 5.11.97.

1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS DEL PE. LAS REFORMAS FALLIDAS

Ante el horizonte de la ampliación, el PE se autodisciplinó y recomendó estabilizar el número de parlamentarios en 700, evitando así su aumento «de manera indefinida». La CIG'96 atendió esta petición en el modificado art. 137 TCE (7). Pero ni la CIG'96 ni la Comisión, ni el propio PE han dado ideas sobre los criterios de distribución de escaños a fin de evitar tanto una proporcionalidad rigurosa o matemática como la infrarrepresentación de los Estados medios o la sobrerrepresentación de los pequeños. En el futuro debería haber un equilibrio escaño-población (8).

Aunque se advierte que el número de representantes elegidos en cada Estado miembro deberá garantizar una representación adecuada de los pueblos (nuevo apartado 2 del art. 138), no se está pensando en un reparto equilibrado sino introduciendo la distorsionadora idea de la igualdad soberana para garantizar un número de eurodiputados en los Estados medios y pequeños que tenga en cuenta el fraccionamiento de las fuerzas políticas a fin de que las diversas ideologías políticas estén representadas; es decir, más privilegios a los Estados medios y pequeños. Claro que al no darse criterios objetivos, cuando el problema esté *ardiendo* sobre la mesa, ya se resolverá bajo presión (de los Estados medios y pequeños).

También el PE solicitó adoptar un Estatuto común para sus diputados; es evidente que ese régimen común no debe regularse directamente en las normas «constitucionales», por lo que la CIG'96 prevé la competencia en el nuevo art. 138.4 y la asigna al propio PE, previo dictamen de la Comisión y aprobación unánime del Consejo. El Consejo lo aprueba o no lo aprueba, pero no puede modificar el Estatuto establecido por el PE. Hay pues una delimitación respetuosa entre ambas Cámaras. Pero es muy criticable que los Gobiernos tengan que reunir un voto unánime para convalidar la voluntad mayoritaria del PE en materia de Estatuto y condiciones de ejercicio del mandato parlamentario.

(7) Las citas a preceptos de los Tratados se hará en este trabajo según la numeración tradicional.

(8) En los trabajos preparatorios del Grupo Westendorp, el cuestionario n.º 3 relativo al sistema institucional planteaba la opción de la relación entre el número de escaños y la población del Estado miembro (SN2470/95). Sin embargo, en la versión final se recoge la postura nacionalista de los Estados pequeños o medios (Informe del Grupo de Reflexión, 5 de diciembre de 1995, SN 520/95).

La redacción del art. 138.3 relativa a la denominada «ley electoral uniforme» se ha mejorado en el sentido de eliminar su equívoca redacción («elaborará proyectos...») y ha añadido que el procedimiento puede ser uniforme *o según principios comunes a todos los Estados miembros*. Pero como es bien sabido el problema no es de técnica jurídica ni de sintaxis ni procesal (9). El PE ya ha elaborado varios proyectos y siempre se han estrellado con un Estado miembro (el mismo).

El PE venía reivindicando más control sobre el nombramiento de la Comisión; en relación con la designación de su Presidente, ya *de facto* el PE se pronunciaba sobre el candidato del Consejo Europeo, y ahora ha logrado un relativo éxito aunando realidad y norma (10). Pero lo que el PE pretendía es elegir él la personalidad a partir de una terna presentada por el Consejo Europeo; a lo mejor lo consigue en la próxima reforma o en la siguiente.... Sin embargo, no logró que se aceptara —como había propuesto— que hubiera responsabilidad política individual de sus miembros, algo que hace tiempo he estimado defendible (11).

El PE hizo otras peticiones que no fueron tomadas en consideración por la CIG'96, tales como, su participación en el nombramiento de los miembros del TJCE, TPI, Tribunal de Cuentas o del Comité Ejecutivo del SEBC. El propio TJCE se había manifestado contrariado por la propuesta del PE de hacer comparecer a los candidatos al TJCE, siguiendo el sistema de «*hearings*» en el Senado norteamericano, en unos términos impropios de un órgano jurisdiccional; de forma autoritaria declara que «...el Tribunal de Justicia considera que sería inaceptable una reforma que pre-

(9) El PE había solicitado que la «ley electoral» fuera objeto de codecisión, pero la CIG'96 no tomó en consideración esa propuesta, manteniéndose el sistema de un proyecto elaborado por el PE, decisión por el Consejo con previo dictamen conforme del PE —lo que le da un derecho de veto— y ratificación por los Parlamentos nacionales.

(10) Ver epígrafe sobre las reformas en la Comisión.

(11) Como he señalado «aunque las decisiones son colegiadas, la Comisión ha sabido encontrar hace mucho tiempo espacios intermedios para la decisión individualizada de sus miembros... (y) debe dar 'rostro humano' personalizado a su gestión...» lo que ya está sucediendo, por lo que «...deben aceptar la posibilidad de la reprobación parlamentaria individualizada por mayoría absoluta; esa reprobación, para salvar el carácter colegial, no conllevará formalmente su cese y la elegancia y conciencia democrática del Comisario reprobado le aconsejará qué debe hacer...» (en «La Conferencia Intergubernamental: el ser o no ser de la Unión Europea en el s. XXI», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1996, p. 269). La posición del PE, en la Res. citada A4-0102/95.

viera la comparecencia de cada candidato ante comisiones parlamentarias» (punto 17). El sistema americano no es humillante ni antidemocrático y sirve a la transparencia y permitiría ver en la justicia comunitaria alguna legitimidad democrática de la que carece en la actualidad.

También el PE fracasó en su deseo de ser igualado con el Consejo (y la Comisión) en el acceso al TJCE a la hora de impugnar los actos comunitarios y no verse restringido a la defensa de sus prerrogativas. Tampoco tuvo éxito en su pretensión de plantear, mediante la petición de Dictamen, al TJCE la compatibilidad de los acuerdos internacionales o de ser informado de las cuestiones prejudiciales y presentar observaciones a las mismas. El TJCE tampoco apoyó ninguna de sus pretensiones. El PE, sin embargo, apoyó las pretensiones del Tribunal de Cuentas, del Comité de las Regiones, del CES y del BEI de tener acceso directo al TJCE.

Con ocasión de anteriores reformas el PE hizo una petición reiterada de participar en la iniciativa legislativa; esta vez ni la solicitó. Así que ni la Comisión ni la CIG se esforzaron —a pesar de la posición de Grecia e Irlanda o del Informe del Grupo Westendorp— en ofrecerle alternativas razonables a esta vieja aspiración. Es verdad que reconocer una iniciativa compartida plantea muchas ambigüedades en términos de responsabilidad política y judicial y afectaría a los equilibrios globales (12).

El fantasma de las sedes volvió a reaparecer en la CIG'96; el protocolo n.º 12 fija de nuevo las sedes manteniendo el *statu quo*. Luxemburgo sigue atrincherado en la irracionalidad y sigue exigiendo que la Secreta-

(12) Como he puesto de relieve en varios trabajos: A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. McGraw Hill-Interamericana, Madrid, 1996, pp. 180-181; «La Conferencia Intergubernamental...», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1996, pp. 275-277.

La alternativa de un derecho de iniciativa del PE subsidiario respecto del de la Comisión, es decir, en caso de carencia de la Comisión, resulta razonable en parte pero no fue aceptado; tampoco lo fue otra opción, posiblemente la menos problemática jurídica y políticamente, consistente en reconocer al PE derecho de iniciativa legislativa *limitada* a materias de mayor incidencia política (siguiendo la inspiración del art. 138.3, proyecto electoral) y con carácter *subsidiario* —en combinación con los criterios anteriores—: así, en materia de desarrollo de los derechos de la ciudadanía de la Unión, libre circulación de trabajadores y derecho de establecimiento, política social, educación, formación profesional, juventud, cultura, protección de consumidores y medio ambiente. La opción del Informe Westendorp (respuesta motivada al derecho de evocación) en la práctica ya existe y se regula en el Reglamento interno del PE. Se habría constitucionalizado la práctica, haciéndola más transparente, pero tampoco se ha incluido en Amsterdam.

ría General y sus servicios residan en Luxemburgo... donde no hay parlamentarios a los que prestarle esos servicios.

2. LA REFORMA DE LA CODECISIÓN

A) *La extensión de la codecisión*

Todos los actores y observadores o analistas en este proceso de reforma deseaban, al menos retóricamente, un proceso normativo más transparente, más sencillo y más democrático. El art. 189.B.8 del TCE preveía expresamente, además, la posibilidad de su extensión en la reforma de 1996. Pero esta extensión se ligaba, pues, a la simplificación de los procedimientos de decisión.

En efecto, el PE no fue la única institución que estimaba que los procedimientos decisivos debían reducirse a tres: la codecisión, el dictamen consultivo y el dictamen conforme. También la Comisión, el Consejo, la mayoría de los Estados miembros, y la doctrina. Todos, pues, coincidían en que el procedimiento de cooperación, regulado por el art. 189 C del TCE (introducido en 1987 por el AUE) había agotado su función de «ensayo» de la codecisión y no tenía cabida en la función legislativa.

Todos estaban de acuerdo, también, en la necesidad de extender los ámbitos materiales de la codecisión a otras materias del Tratado. Había que encontrar los criterios racionales de dicha extensión frente a la casuística arbitraria de Maastricht.

El problema de la reducción de los procedimientos a tres no estaba en el número ni en los elegidos para clarificar la selva actual, sino en *qué hacer* con los ámbitos sometidos a cooperación (13) —procedimiento que había que eliminar— y *cómo* resolver los casos de cooperación previstos en la Unión Económica y Monetaria, cuyos preceptos bajo ningún pretexto podían ser modificados, según acuerdo no escrito. Esta circunstancia hacía imposible derogar el art. 189 C ni eliminar totalmente el procedimiento de cooperación. Ha quedado, pues, circunscrito —exclusiva y temporalmente— a la UEM; en los demás casos ha sido eliminado y reconducido a otros procedimientos.

(13) La lista de materias sometidas a este procedimiento puede verse en A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. McGraw Hill-Interamericana, Madrid, 1996, p. 186 y en el *Informe de la Comisión al Grupo de reflexión* (mayo, 1995), Anexo 5, p. 79.

El trabajo previo de la Comisión fue decisivo por su calidad: elaboró, por mandato del propio art. 189 B del TUE un *Informe* sobre la reforma de este procedimiento y dio buena parte de las claves de la reforma (14). Los ámbitos de codecisión del TUE eran en su mayoría propios de la función legislativa: por eso, se hizo ya entonces un trasvase de materias, como el mercado interior, que pasaron a regirse mediante la codecisión. Ahora bien, hay muchas materias legislativas excluidas como investigación, redes, fondos estructurales, cohesión, fiscalidad, etc. La doctrina había puesto de relieve la falta de criterios precisos y la aleatoriedad de los procedimientos de decisión.

La eliminación de la cooperación no podía hacerse en favor del procedimiento consultivo, pues sería una *reformatio in peius* que provocaría un atentado al acervo comunitario (art. B y M). También es verdad que algunas materias reguladas por cooperación no tienen carácter legislativo, por lo que trasvasar a la codecisión todos los casos de cooperación resultaba problemático —en materia de UEM—. Tampoco se trataba de resolver el problema de la extensión de la codecisión limitando esa extensión a los supuestos de cooperación, pues dejaría extramuros de la función legislativa del PE materias como la ciudadanía, la PAC, el medio ambiente, etc. Y el criterio de extender la codecisión a los supuestos de mayoría cualificada resultaba desproporcionada en sí misma y poco lógica al hacer depender la función legislativa de un procedimiento de votación que se aplica también para la función ejecutiva y apartaría de la función legislativa los actos —algunos muy importantes— que se deciden por unanimidad.

Finalmente, la Comisión propuso el criterio del carácter legislativo del acto, en el sentido de que el acto se fundara directamente en el Tratado, tuviera un carácter obligatorio, regulase las bases esenciales de la acción de la Comunidad y tuviera un alcance general. Aunque la CIG'96 no ha seguido plenamente la lista indicada por la Comisión a raíz del enfoque del carácter legislativo (15), sin embargo se ha aproximado bastante.

(14) *Informe de la Comisión con arreglo al art. 189 B.8 del TCE sobre el ámbito de aplicación de la codecisión*, junio de 1996 [SEC(96) 1225-C4-0464/96]. Este informe fue aprobado en su conjunto por el PE, aunque hizo algunas apreciaciones críticas por la falta de precisión de los criterios seleccionados, la definición de la ley y el carácter restrictivo de la determinación del ámbito legislativo (Informe Bourlanges y De Giovanni, Res. aprobada el 14.11.1996, DOCE C 362 de 2.12.1996, p. 267).

(15) En consecuencia, el Tratado de Amsterdam no ha incluido en la codecisión los movimientos de capitales, armonización de legislaciones, fiscalidad indirecta, la decisión sobre comitología, las normas financieras o el estatuto de los funcionarios.

Han pasado a ser objeto de codecisión quince normas existentes relativas a: no discriminación (art. 6, antes cooperación), ciudadanía (art. 8.A, antes dictamen conforme), seguridad social (art. 51, antes consulta simple), establecimiento y servicios (56.2 y 57.2, antes simple consulta), transportes (art. 75.1 y 84, antes cooperación), política social (art. 118 y «antiguo» protocolo social a 14, antes cooperación), Fondo Social Europeo (art. 125, antes cooperación), formación profesional (127.4, antes cooperación), redes transeuropeas (129 D, antes cooperación), aplicación de decisiones FEDER (130 E, antes cooperación), medio ambiente (130 S, antes cooperación), cooperación al desarrollo (art. 130 W, antes cooperación).

Además, entre las *nuevas* materias reguladas por el Tratado de Amsterdam se prevé la codecisión en ocho materias: empleo (109 R), cooperación aduanera (116), igualdad de oportunidades y de trato (art. 119), salud pública (requisitos de calidad y seguridad de órganos y medidas veterinarias y fitosanitarias (art. 129), principios generales de transparencia (art. 191 A), lucha contra el fraude (art. 209 A), estadísticas (art. 213 A) y autoridad independiente en materia de protección de datos (art. 213 B).

La extensión de la codecisión ha sido amplia, pues ha abarcado todos los casos de cooperación (con la excepción justificada de la UEM) y en materia de consulta simple y en nuevas materias. Estos logros han sido muy positivos. Pero no debe olvidarse que hay algunos aspectos de la política agrícola y de pesca, de la política comunitarizada sobre asilo e inmigración y de la política comercial (al igual que algunos actos de la UEM) que tienen carácter legislativo y que escapan en su concepción, en su orientación y objetivos a todo control democrático (16). Especialmente grave es que las normas que se adopten con base en el art. 235 —*vis expansiva* de la competencia comunitaria a nuevos ámbitos— no han sido cubiertas por el control democrático del procedimiento legislativo parlamentario, ni tan siquiera mediante el dictamen conforme.

(16) Véase párrafo 13 del *Informe de la Comisión sobre el art. 189 B...*, cit. Igualmente hay que señalar que la extensión de la codecisión tiene lagunas en los pilares intergubernamentales (vid. CH. REICH, «Le Traité d' Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision», en *RMCUE*, diciembre 1997 n.º 413, p. 668). A pesar de estas carencias hay que reconocer que la «simplificada codecisión será el modo normal de aprobación de la mayoría de los actos de genuina naturaleza legislativa» («Editorial comments», *CMLRev* 1997-3, p. 771).

B) *La simplificación de la codecisión*

Muchos habíamos estimado que el procedimiento regulado en el art. 189 B era esperpéntico o atrabiliario. Era el exponente de la estulticia euroburocrática: si algo se puede hacer difícil para qué hacerlo fácil. Entre otras cosas, no permitía cerrar el procedimiento en la primera lectura aunque hubiera acuerdo entre el Consejo y el PE. Con la reforma de Amsterdam (art. 198.2 del TCE), solicitada por la doctrina y el propio PE, será posible.

Si no hubiera acuerdo, el Consejo transmitirá *directamente* al PE su posición común; por fin, se autoriza la relación directa entre las dos Instituciones (art. 189.2) sin necesitar de la tutela de la Comisión como intermediario o filtro.

Como en este procedimiento se busca encarecer la oposición parlamentaria, se exigía una declaración de intención de rechazo antes de votar el rechazo a la posición común del Consejo. Ahora, se elimina esta exigencia y se puede votar directamente la devolución de la propuesta (art. 189.2b del TCE).

Otra simplificación transcendental ha sido la supresión de la posibilidad de que el Consejo actúe unilateralmente tras la falta de acuerdo en la conciliación de segunda lectura. El Consejo ya no podrá «echar un pulso» al PE.

Se clarifica que el examen en el Comité de Conciliación se limita a las enmiendas propuestas por el PE; no se modifica la composición, sólo en apariencia paritaria entre el PE y el Consejo (quince por cada delegación, más la Comisión). Y se acepta que cada institución, por separado, puede ampliar los plazos que le afectan en los límites prefijados, sin requerir el acuerdo de la otra Institución.

Son progresos evidentes, pero también se trataba de rectificar errores burdos cometidos en Maastricht. Ahora bien otros graves defectos del procedimiento de codecisión permanecen: el precepto es muy extenso, todavía de difícil lectura; mantiene fuertes asimetrías en las votaciones en el sentido de favorecer la aprobación por el PE, incluso tras la propuesta del Comité de Conciliación (mayoría de votos emitidos) y dificultar su rechazo o sus enmiendas (mayoría absoluta de miembros). En la primera lectura el Consejo no está sometido a plazos, mientras que el PE tiene tres

meses (17). Todavía no hay paridad entre el Consejo y el PE en materia de codecisión pero esta ha sido una reforma muy positiva y un logro de la tenacidad y buen nivel técnico de los eurodiputados, el británico David Martin, el francés Jean-Louis Bourlanges, y de su Presidente, el español José María Gil-Robles (18).

3. EL DICTAMEN CONFORME

El procedimiento de dictamen conforme se debía haber limitado a la autorización de los acuerdos internacionales y haber reconvertido los restantes casos en codecisión. Pero la CIG'96 ha mantenido el dictamen conforme para las normas relativas a Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión y la ley electoral uniforme, además de la adhesión de nuevos miembros, y determinados acuerdos internacionales, y lo ha ampliado en el caso de sanciones por violaciones graves y persistentes de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro.

Lo que importa es que se ha eliminado el dictamen conforme en un caso notoriamente legislativo y que el PE participa mediante la codecisión en normas tan importantes como las que facilitan la libre circulación y residencia.

Naturalmente, se ha mantenido el dictamen conforme en los casos previstos para la Unión Económica y Monetaria (arts. 105 y 106) por el compromiso de no alterar un ápice de esa parte del Tratado de Maastricht.

Las normas de bases sobre Fondos y la ley electoral uniforme debían haber pasado a codecisión por su carácter legislativo; sólo está justificado el mantenimiento del dictamen conforme en relación con acuerdos internacionales (art. 228.3 del TCE y O del TUE), o por el carácter político de la sanción (nuevo art. F.1).

Pero lo que no está justificado es que el PE siga sin participar más decisivamente en la revisión de los Tratados en el sentido de autorizar cada

(17) Sorprende que, estando eximido el Consejo de plazos en primera lectura, la CIG (que son los Estados miembros) inste al PE, al Consejo y a la Comisión, en una declaración anexa al acta final, a respetar los plazos establecidos, y en todo caso a no sobrepasar los nueve meses entre el comienzo de la segunda lectura y el acuerdo tras el Comité de Conciliación.

(18) Para los editorialistas citados anteriormente y otros autores el principal ganador de Amsterdam ha sido el PE (así, CL. BLUMANN, «Aspects institutionnels», *RTDE*, 1997-4, pp. 28-31).

nuevo Tratado (19) ni en el sistema de los recursos propios, ni en la extensión de las competencias comunitarias por la vía del art. 235.

4. LA ADECUADA PRESENCIA DEL PE EN LA «COMITOLOGÍA»

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se viene observando que en los ámbitos en que el Consejo hace una atribución del ejercicio de competencias de ejecución en favor de la Comisión se produce un vacío de participación del PE en la fase de seguimiento del ejercicio de las competencias atribuidas. Mientras que el Consejo esté presente a través de los Comités (consultivos, de gestión, de reglamentación y de salvaguardia) regulados por la Decisión de 1987 (20), el PE no lo está pues la Decisión es anterior al establecimiento del procedimiento de codecisión.

El problema de falta de «paridad institucional» entre el Consejo y el PE se ha originado porque la atribución de competencias ejecutivas en favor de la Comisión se puede producir en ámbitos regulados por codecisión, en los que luego el Consejo tiene reservada por la Decisión mencionada poderes de seguimiento que no posee el PE (21). Es decir, el problema

(19) Sin perjuicio de mantener la exigencia actual de la necesaria autorización por los Parlamentos nacionales, lo que salva el control democrático nacional de las reformas. Es verdad que tampoco el Consejo participa —como tal Institución del «poder constituido»— en la revisión y que formalmente son los Gobiernos de los Estados miembros constituidos en Conferencia Intergubernamental los que negocian la revisión, y que quien adopta el nuevo Tratado son los plenipotenciarios de los Estados miembros.

Pero detrás de esas formalidades son los Gobiernos los que forman el Consejo, y que el PE tiene una pobre participación como Institución, y que solo ha sido rica e influyente en función de la calidad de los dos eurodiputados a los que por vez primera en esta CIG se les ha permitido participar en las negociaciones.

(20) Decisión sobre la «comitología» de 13 de julio de 1987, DOCE L197 de 18 de julio de 1987. Ver, entre otros, CL.-D. EHLERMANN, «Compétences d'exécution conférées à la Commission», *RMC* 1988, núm 316, pp. 232 y ss.; A. MANGAS MARTÍN, «El Acta Única Europea y las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1988-3, pp. 789 y ss.; CL. BLUMANN, «Le Parlement Européen et la comitologie: une complication pour la CIG'96», *RTDE*, 1996-1, pp. 1 y ss.

(21) El problema se ha paliado provisionalmente desde el 20.12.1994 al acordarse un *Modus Vivendi* entre el PE, el Consejo y la Comisión (DOCE C 102 de 4.4.1996).

se plantea por no haber adecuado la Decisión de 1987 al sistema legislativo codecisorio del Tratado de Maastricht en vigor desde 1993.

Muchos pensaron que en la reforma se debía abordar este tema, así como la simplificación de su engorroso procedimiento; pero no se trataba de modificar el art. 145 TCE (que contempla la atribución por el Consejo y hace la previsión general del establecimiento de la comitología) ni ningún otro artículo.

La CIG, creo que con buen criterio, no incluyó el grave problema de la Comitología creado por el Tratado de Maastricht porque tanto la simplificación de la «comitología» como la adecuada inserción del PE en la fase de seguimiento no es problema de derecho originario, sino de derecho derivado. La CIG ha remitido tanto la simplificación como la participación del PE a la modificación de la Decisión de 1987 y ha solicitado a la Comisión que antes de finales de 1998 le presente una propuesta de modificación (Declaración n.º 31).

5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

La construcción comunitaria no ha sabido atraer suficientemente a los Parlamentos nacionales; cuenta siempre con ellos en momentos trascendentales de carácter constitucional (la adhesión de cualquier Estado y toda revisión) pero mediante procedimientos extremos de autorización previa de un texto ya elaborado o de notificación de hechos consumados. Es verdad que no podía ser tarea de la CIG determinar ni fijar cómo los Parlamentos nacionales deben controlar al Gobierno en relación con su actuación comunitaria pues ello es un asunto interno que debe decidir soberanamente cada Parlamento nacional; algunos tienen un excelente sistema de control al Gobierno en las comisiones parlamentarias y en los Plenos. En otros, sin ir muy lejos, el sistema de control existe pero es inútil. Pero es un problema interno de autoorganización y de voluntad política autónoma de control.

El problema de la participación de los Parlamentos nacionales es cómo establecer modalidades de relación directa para la adopción de determinadas normas comunitarias, así como para el conocimiento, debate y control directo sobre algunas instituciones y, en un orden menos importante, su legitimidad ante el TJCE.

En efecto, los Parlamentos nacionales vienen participando en *aspectos*

constitucionales de las Comunidades Europeas mediante la autorización previa de los Tratados fundacionales o de adhesión, así como la revisión de dichos Tratados (arts. O y N); pero aunque se suscite debate, cada Parlamento nacional emite —bajo presiones muy complejas en muchos casos— un sí o un no a un texto elaborado por los Gobiernos, pero no participa en la elaboración, no puede presentar enmiendas, etc. Casi siempre cualquier conato de rebeldía del parlamento nacional ante un reforma o nuevas adhesiones es yugulado bajo presión del Gobierno. Lo cierto es que desde 1954 —fecha de la negativa de la Asamblea francesa a ratificar la Comunidad Europea de Defensa— han dicho sí a *todo...* Los Parlamentos nacionales han mostrado su inquietud y sus sugerencias en diversos Informes y resoluciones y la CIG no las ha tenido en cuenta; en el futuro no debería hacerse ninguna reforma sin escuchar y debatir previamente su alcance con los Parlamentos nacionales (22).

En otros aspectos *no directamente constitucionales* los Tratados también llaman a los Parlamentos nacionales a dar un sí o un no: ratificación de convenios en materia de justicia (art. K.3. 2 c), comunitarización de la justicia (art. K.9), ampliación de los derechos ciudadanos (art. 8 E), elección uniforme del PE (art. 138.3), decisión sobre recursos propios (art. 201), ratificación de convenios (art. 220). De nuevo, cada parlamento nacional se encuentra con un texto que no ha negociado y que no puede modificar. Son unos hechos consumados ante los que difícilmente va a poder negarse a dar un sí. No hay una verdadera opción de participación por la sencilla razón de que carecen de opciones políticas. En todos estos supuestos en los que los parlamentos nacionales deben pronunciarse, deberían ser informados con más antelación y estar al día del curso de las negociaciones de tales actos.

Por último, es verdad que cada vez que un acto de derecho derivado, de forma más habitual las Directivas, requiera que su transposición sea mediante una ley el Parlamento nacional —léase en su caso el regional— tendrá ocasión de debatir, enmendar en parte el proyecto de ley y de aprobar. Ahora bien, no goza de su discrecionalidad habitual, pues está limitado por la Directiva y sus plazos, y no se puede negar a aprobar, pues haría incurrir en ilícito al Estado y podría generar la obligación de reparar por su negativa a aprobar la ley de transposición o por su aprobación

(22) Quizá pudiera pensarse para el futuro en la presencia de un representante de cada parlamento nacional en la CIG o dedicar algunas sesiones a escuchar a los Presidentes de las Cámaras parlamentarias de todos los Estados miembros.

en contra de los contenidos y márgenes de la Directiva (jurisprudencia *Francovich* del TJCE, 19-11-1991).

Todos estos datos muestran las dificultades para lograr mejorar la participación directa de los Parlamentos nacionales. Es verdad que sus reclamaciones probablemente se atemperasen si el PE acrecentara todavía mucho más su participación normativa, para evitar las lagunas de control democrático en los ámbitos que han pasado bajo competencia de la UE. Pero los Estados miembros nunca han aceptado examinar el problema desde la óptica de las lagunas o zonas grises de lo que «antes» de la pertenencia a la UE estaba bajo control parlamentario y de lo que ha sido sustraído a control democrático. Yo he sostenido hace tiempo que la opinión pública y la doctrina jurídica independiente percibe, con razón, que la integración debilita peligrosamente nuestras democracias a pesar de los claros y positivos progresos democratizadores en la UE, y que es preciso conjurar tales riesgos para nuestras democracias (23). En el sistema institucional comunitario hay espacios normativos sin participación y control democrático ni garantías judiciales como consecuencia del peso del Consejo y de los Gobiernos. Los Gobiernos nacionales ejercen en común (en el Consejo) competencias legislativas que *aisladamente* no pueden ejercer. La democracia parlamentaria constitucional de cada Estado miembro ha sido sustituida en los ámbitos de competencia comunitaria por un *Directorio* que no asume una real y plural responsabilidad política ni judicial.

A los parlamentos nacionales se les notifican los acuerdos del Consejo Europeo por el Presidente de Gobierno respectivo, pero —como sucede en España— «a toro pasado», sin participar previamente en la adopción de posiciones nacionales dejando una gran discrecionalidad al presidente de cada Gobierno.

Es cierto que no es fácil encontrarles unos mecanismos concretos de participación distintos de los existentes (24); por ello, hay que pensar más en mecanismos de relación directa con las Instituciones. Ya sea porque la Comisión visite y debata con más frecuencia con los parlamentarios nacionales (o regionales, piénsese en un debate entre la Comisión y el Par-

(23) «La Conferencia Intergubernamental: el ser o no ser de la Unión Europea en el siglo XXI», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1996, pp. 283-285.

(24) Las posiciones de los Estados miembros (gobiernos, parlamentos, partidos políticos) y de las Instituciones sobre este problema aparecen sintetizadas y ordenadas en la *Ficha Temática n.º 6 sobre el rol de los Parlamentos nacionales* PE 165.966, 2.ª puesta al día.

lamiento andaluz en relación con la política para el olivar...). De momento, en la CIG'96 solo se ha aceptado estrechar las relaciones con los parlamentos nacionales mediante un Protocolo (25) más simbólico que sustantivo: las Instituciones se comprometen a dar más información a los parlamentos, de forma que, en especial, la Comisión transmitirá todos los libros verdes, blancos y sus comunicaciones, así como las propuestas legislativas serán enviadas a los Gobiernos con antelación suficiente para que se les pueda dar a conocer a los parlamentarios nacionales.

También se establece en dicho Protocolo que la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos, creada en 1989 para debatir temas europeos conjuntamente por los parlamentos nacionales, denominada en forma abreviada y no exenta de ironía COSAC, podrá dirigir estudios o informes a las Instituciones, en especial si los propios representantes gubernamentales les han enviado textos de proyectos normativos; también podrán enviar iniciativas en sentido lato en materias relacionadas con el espacio de libertad, seguridad y justicia con incidencia en los derechos y libertades fundamentales.

Dado el alcance tan limitado de los dos aspectos del Protocolo, se puede concluir que ha sido innecesario: eso se podía hacer —y se ha hecho— sin el Protocolo citado. Y lo más grave es que el problema de su disociación del proceso integrador no ha tenido respuestas.

Tampoco se ha reflexionado sobre la posibilidad de legitimación activa de los Parlamentos nacionales para recurrir un acto comunitario (26). En materia de control de la legalidad comunitaria (principio de subsidiariedad, violación de los Tratados —incluidos los derechos fundamentales—, incompetencia, violación de formas sustanciales, desviación de poder etc. en el marco del proceso de nulidad, art. 173 TCE) no es fácil negarle a los Parlamentos nacionales el rol de guardianes objetivos de los Tratados en la misma situación que los Gobiernos nacionales: un parlamento nacional, al igual que las Instituciones comunitarias y los Gobiernos nacionales, defienden intereses generales y públicos, y además la atribución del ejercicio de derechos soberanos les concierne tanto o *más* que a los Gobiernos nacionales. No es de recibo la excusa de que en las relaciones in-

(25) Protocolo (n.º 513) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

(26) Se recoge en un documento elaborado por la presidencia italiana (CONF 3809/96). También fue propuesto por la eurodiputada E. Guigou y por los Parlamentos alemán y luxemburgués (D.G. des Commissions et Délégations, *Etat de la réflexion des Parlements nationaux sur la CIG'96*, Bruselas, 14 de febrero de 1996.

ternacionales los Gobiernos asumen la representación exterior y que conforme al Derecho Internacional sólo los Gobiernos de los Estados miembros tienen el *ius standi*. Las CCEE son algo *más* que organizaciones internacionales: institucionalizan derechos soberanos de los pueblos (asunto *Van Gend en Loos*, 1963). Es cierto que el Tratado de Amsterdam, con buen criterio jurídico, no ha aceptado la legitimación activa de las regiones ante el TJCE, pero es innegable que al menos los Parlamentos nacionales tenían un fundamento jurídico superior para serle reconocida legitimación para defender el respeto a las competencias nacionales. Por ejemplo, los medios de defensa jurídico-constitucional de los miembros de las Cortes ante el Tribunal Constitucional en el sistema español no tienen un referente paralelo en los ámbitos atribuidos a las CCEE y, además, el PE tiene limitada su legitimación activa por los Tratados a la defensa de sus prerrogativas y los Parlamentos nacionales no tienen ninguna legitimación.

Por tanto, no se han abordado alternativas serias a la marginación de los Parlamentos nacionales ni se ha estimulado la participación de los Parlamentos nacionales. Los ámbitos en los que los Tratados llaman a la participación de los Parlamentos nacionales siguen siendo una falacia y cuando es real, es insuficiente (se produce cada muchos años y en forma de autorización de Tratados internacionales).

II. LAS REFORMAS EN LA ESFERA DEL CONSEJO

1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

Los verdaderos problemas organizativos del Consejo no se han abordado: la rotación de las presidencias, la coordinación de los trabajos, la agilidad de los mismos en la UE ampliada... Es verdad que en parte pueden tener solución mediante modificaciones del Reglamento interno o de Decisiones ya adoptadas.

El Tratado de Amsterdam añade al art. 151 TCE, relativo al Comité de Representantes Permanentes, una frase mediante la que se le reconoce a este órgano auxiliar poder para adoptar decisiones de procedimiento en los casos previstos en el Reglamento interno. El Coreper, en sus tareas de preparación de los trabajos del Consejo, no podía descargar el orden del día del Consejo de tales decisiones formales ni el Consejo estaba habilitado para delegar las decisiones de procedimiento. Como de hecho el Coreper es quien viene adoptando esas decisiones, las cuales remite al or-

den del día del Consejo para su formalización —y con la consiguiente retención de efectos—, se ha dado forma jurídica a la práctica. Se ha hecho coincidir la norma con la realidad.

Otra modificación algo más relevante es la relativa al perfil añadido al nombramiento por el Consejo de su Secretario General: será, además, el alto representante de la política exterior y de seguridad común. Seguramente *esa* será su exclusiva y absorbente misión y no es este el lugar de glosar el alcance de la nueva misión (27). La Secretaría General en su vertiente tradicional de gestión e infraestructura administrativa del Consejo estará confiada al Secretario General Adjunto.

2. LA EXTENSIÓN DEL VOTO POR MAYORÍA CUALIFICADA (VMC)

La mayoría cualificada es el procedimiento de votación previsto para numerosas decisiones en el pilar comunitario; pero la unanimidad todavía persiste en bastantes ámbitos y desde el Acta Única Europea (1987) se viene reduciendo en cada reforma, pues se estima por muchos que el voto por unanimidad en una UE de 15 Estados dificulta mucho la necesaria agilidad de la adopción de decisiones. Si el problema pudiera ser aislado de otros parece que se debería limitar la unanimidad a los casos de carácter semi-constitucional (arts. N —revisión—, O —nuevas adhesiones—, 201 —recursos propios—, 235 —competencia extensiva—, etc.) en los que podría mantenerse la unanimidad.

Ahora bien, hay otra percepción del problema al menos igualmente legítima: el sistema mayoritario puede desconocer intereses importantes muy legítimos que se encontrarían insuficientemente defendidos como consecuencia del exceso de voto de los Estados pequeños y medios. Ante la penalización que sufren algunos Estados por el sistema de ponderación de votos, como España o el Reino Unido o Alemania, se resistieron a pasar al sistema mayoritario a fin de poder defender intereses vitales que se pudieran ver afectados en los sectores en los que se vota por unanimidad. Por ello, se hizo depender la extensión del VMC a nuevos ámbitos a la reforma del sistema de ponderación del voto; a pesar del esfuerzo de la presidencia irlandesa por encontrar criterios objetivos, procurando descartar el estudio caso por caso, y a ser posible generalizar su uso salvo ex-

(27) Véase el trabajo sobre las modificaciones de la PESC en esta mismo número de la RDCE.

cepciones, muchos Estados miembros se mostraron «reticentes a mostrar sus cartas» esperando la negociación global (28); pero como los Estados medios y pequeños se atrincheraron en sus privilegios, se avanzó muy poco. Para estos Estados es irrenunciable el principio, propio del Derecho Internacional Público, de la igualdad soberana en materia de ponderación de voto en el Consejo y de composición de la Comisión y esgrimen a conveniencia un falso espíritu integracionista si se trata de la VMC o del umbral de la mayoría cualificada una vez que se han parapetado en una soberanía nacional que le da privilegios.

En efecto, el criterio seguido de hecho ha sido escoger caso por caso y muy pocos supuestos. La reducción se ha previsto tan solo en cuatro preceptos preexistentes (29), y de los nuevos preceptos en once se ha introducido la votación por mayoría cualificada (30). Por tanto, la labor de extensión ha sido muy modesta como lo demuestra el hecho de que al comienzo de la CIG se barajase la reducción en 19 normas preexistentes, luego pasaran a 11 en el proyecto de Tratado debatido en Amsterdam y que el Consejo Europeo los redujera a cinco casos (31). Será la futura CIG, previa a la ampliación a una veintena de Estados, la que determine en que casos la UE no podrá soportar el mantenimiento de la unanimidad, naturalmente siempre que haya reponderación de los votos.

Por las razones expuestas, *a fortiori*, tampoco se ha aceptado rebajar el umbral de la mayoría cualificada: varios Estados y el PE deseaban rebajar el 71 % del voto ponderado actual a fin de facilitar la toma de decisiones. Sería una ventaja excesiva para los Estados pequeños y medios y cualquier cambio en esta materia se supeditaba a la reforma del voto ponderado.

(28) CONF 2500/96 (Informe de la Presidencia Irlandesa conocido como Dublín II).

(29) Art. 56.2 (coordinación de normas sobre libertad de establecimiento de extranjeros); 130 I.1 (programa marco de investigación); 130 I.2 (adaptación o complementación del programa marco); 130 O (empresas comunes en I + D).

(30) En los dos nuevos preceptos sobre empleo (arts. 109 Q, apart. 2 y 109 R) y en el nuevo precepto sobre cooperación aduanera (art. 116); 118.2 (exclusión social); 119.3 (igualdad de oportunidades hombre mujer); 129.4 (salud Pública); 191 A (transparencia); 209 A (lucha contra el fraude); 213 A (estadísticas); 213 B (autoridad consultiva para la protección de datos); 227.2 (regiones ultraperiféricas).

(31) Vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier: «Nota a la atención del Presidente y del Secretario General sobre las prioridades del Parlamento Europeo en relación con la CIG y el nuevo Tratado de Amsterdam: relación y primera evaluación de resultados». Parlamento Europeo. Grupo de Trabajo sobre la CIG 1996. Estrasburgo, 15 de julio de 1997, p. 24.

3. LA PONDERACIÓN DEL VOTO EN EL CONSEJO. OTRAS ALTERNATIVAS

Era una tema central en la CIG'96 y ha sido el símbolo de su fracaso.

El reparto del voto ponderado de los Estados miembros se hizo en 1957 en función de las características de las Comunidades Europeas en ese momento (tres Estados grandes y tres medios o pequeños) y con unos criterios encaminados a garantizar unos equilibrios globales. El problema se ha ido originando pues ante las sucesivas ampliaciones se aplicó mecánicamente el reparto de votos: se asimilaba la población del nuevo Estado a cualquiera de los seis fundadores y se le adjudicaban los mismos votos, sin tener en cuenta los equilibrios que había tras la primera adjudicación de votos. Para los Estados medios y pequeños «el modo de decisión del Consejo no puede hacer abstracción del principio de igualdad de los Estados miembros» (32).

La situación ha cambiado radicalmente y hace tiempo que se rompieron los equilibrios globales; los Estados medios o pequeños son 10 sobre 15 (2/3); en una UE ampliada pueden ser 24 sobre 30 (4/5). En la actualidad cada 200.000 luxemburgueses tienen un voto por cada ocho millones de alemanes o por cada cinco millones de españoles. En la actualidad algo más de cien millones de habitantes de la UE agrupados en tres Estados del Sur (Italia, Grecia y España) no pueden impedir una decisión que les perjudique gravemente, mientras que menos de cincuenta millones de habitantes de diversos países pequeños o medios pueden defenderse de una norma que les resulte nociva.

El voto ponderado premia a los Estados pequeños y medios y, en especial, a los Estados divididos (caso de Chequia, o Eslovenia, y en el futuro otros Estados). Ciertamente, nunca hay alianzas estables ni ententes de los Estados medios contra los grandes. Pero hay que restablecer los equilibrios globales que se pretendían con aquel reparto de votos, por lo que era necesario:

- o una ponderación de voto que no penalice o menosprecie a amplias capas de la población,
- y/o un sistema de mayoría dual de modo que se constate que toda decisión es adoptada por Estados que representan a grandes mayo-

(32) Así constaba en el informe de la presidencia italiana de 17. 6.1998 (CONF/3860/1/96 Rev. 1)

rías de población (una mayoría de Estados y una mayoría de población).

Como puse de relieve hace tiempo (33), una translación mecánica de las reglas actuales, en un UE de 25 ó 30 Estados, daría, además, a los nuevos Estados del Este y Centro de Europa la minoría de bloqueo.

No se puede aceptar, desde un punto de vista democrático *real* la idea de que las poblaciones deben sentirse representadas a través del PE. No se puede imponer a los pueblos que se sientan identificados en el PE cuando realmente no lo sienten. El PE no tiene un peso semejante al del Consejo ni lo tendrá en mucho tiempo y ello produce un déficit democrático, no sólo en el sentido tradicional del limitado rol del PE sino del desequilibrado peso de los pueblos en el Consejo.

La defensa legítima de los intereses nacionales de *un* pueblo concreto no se representa por el PE. Esta institución representa a los pueblos, la pluralidad de pueblos. El peso concreto de cada pueblo constituido en Estado debe estar representado en el Consejo: la dialéctica de los intereses nacionales debidamente representados debe llevar a identificar el interés común.

Cada interés debe tener su propia consistencia en un relativa proporcionalidad que evite la brutal sobrerrepresentación actual de los Estados medios y pequeños y la infrarrepresentación de varios cientos de millones de ciudadanos (descartando la proporcionalidad rigurosa o matemática). La Comisión nunca fue sensible a este tema ni hizo propuestas serias para evitar que algunos Estados se parapetasen en las *deformaciones* del sistema que les reporta tantos privilegios. Entre otras razones no supo diagnosticar el problema actual ni quiere saber que exista, por lo que estima que cuando llegue el momento de la ampliación habrá que hacer algo «para conservar el equilibrio actual» (34): pero el desequilibrio es ya una realidad, no es un problema que surgirá de la ampliación como decía su Dictamen.

La CIG'96 dejó para el final de sus sesiones las tres cuestiones más espinosas (extensión y umbral de VMC, y el voto ponderado) junto con

(33) «Democracia y eficacia en la Unión Europea ampliada: el restablecimiento de los equilibrios globales en el sistema de votaciones del Consejo», en *Gaceta Jurídica de la CE*, B-112, Abril 1996, pp. 7 y ss.

(34) Dictamen de la Comisión sobre la CIG, «Reforzar la unión política y preparar la ampliación», febrero de 1996, OPOCE, Luxemburgo, párrafo 40.

la dimensión de la Comisión. Por tanto, no hubo propuestas algo definidas sobre la ponderación hasta el tramo final, apareciendo en mayo una alternativa presentada por la presidencia holandesa consistente en aumentar a todos su voto actual pero en un porcentaje variable (del 150 % para los grandes al 50 % de Luxemburgo) (35).

El problema más grave ha sido reenviado, como ya sucedió antes de la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia, para la siguiente CIG y ha quedado vinculado a otro problema (la reducción de Comisarios) (36). En efecto, un Protocolo (el n.º 11) establece que la reducción de Comisarios a uno por Estado miembro sólo será posible si se ha acordado por todos una nueva ponderación o una sistema dual (doble mayoría, de Estados y pueblos).

Al no llegar a un acuerdo en la reponderación del voto, la Declaración n.º 50 anexa al Tratado de Amsterdam proroga la vigencia del denominado «compromiso de Ioannina», adoptado en vísperas de la anterior ampliación, mediante el cual se permite al Consejo seguir negociando, aún teniendo la mayoría cualificada, en caso de que Estados que reúnan de 23 a 25 votos tengan intención de oponerse a la decisión. Fue una compensación de «consuelo» dada a España con carácter temporal, entonces, hasta llegar a un acuerdo sobre la ponderación del voto en la CIG'96. Por ello, ahora se proroga y se repite la cantinela de que antes de la próxima ampliación «se encontrará una solución al caso especial de España». *Vuelva usted mañana...*

Puede, pues, haber varias nuevas adhesiones sin que se modifique el sistema actual ni el del Consejo ni el de la Comisión; no hay fecha ni acto que exija llegar a un acuerdo; sólo hay un acuerdo de convocar una CIG sobre composición y funcionamiento de las Instituciones un año an-

(35) Pretendía otorgar 25 votos a los cuatro grandes (10 en la actualidad), 20 votos a España (con ocho ahora), 12 a Países Bajos, 10 a Grecia, Bélgica y Portugal, 8 a Austria y Suecia, 6 a Dinamarca, Finlandia e Irlanda y 3 a Luxemburgo (vid. CONF. 4000/97, 12 de junio de 1997). Esta propuesta no fue objeto de debate siendo descartada en el Consejo Europeo de Amsterdam.

(36) Lo que realmente extraña, como se señala en un editorial (cit. *CMLRev*, 1997-4, p.1.111), es que si los Estados miembros no han alcanzado un acuerdo sobre la reforma institucional no es a causa de divergencias sobre principios democráticos, sino porque no se sienten obligados a tener éxito; es decir, en palabras de Philip Allot, carecen de un idea coherente de su realidad, de un ideal para su potencialidad («The crisis of European constitutionalism: reflections on the revolution in Europe», *CMLRev* 1997, p. 439).

tes de llegar a 20 Estados miembros. Si se producen algunas adhesiones el problema se agravará pues los nuevos Estados, todos pequeños o medios salvo Polonia, no querrán desasirse de unos privilegios; para ellos será su acervo. No hay esperanza para la democratización del Consejo.

III. LA INTERGUBERNAMENTALIZACIÓN DE LA COMISIÓN

El problema de la composición de la Comisión está pendiente de solución desde la época de la negociación del Tratado de Maastricht; en aquella Conferencia no encontró solución, así que se acordó reenviar el asunto a una posterior decisión *antes de finales de 1992* (Declaración anexa al TUE). No hubo ninguna decisión en 1992 ni en los años siguientes.

Es un verdadero *dilema*. En una UE de 25 ó 30 Estados miembros, la Comisión podría estar compuesta de 31 ó 36 comisarios, haciendo la transición mecánica del sistema actual. Y parece excesivo, si bien en algunos Estados el Gobierno tiene un número aproximado o semejante.

Con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia la Comisión ha pasado a tener 20 miembros. Es un número casi límite: hay diez comisarios de Estados pequeños y diez de grandes Estados. El problema se plantea porque los Estados medios y pequeños quisieran ver eliminada la presencia de uno de los dos nacionales de los Estados grandes en el marco de una UE ampliada a 20 ó 27 Estados, igualando a todos los Estados con la presencia de un solo Comisario. El Dictamen de la Comisión daba alas a esa reivindicación al establecer como criterio de composición un nacional por Estado miembro.

Un número de Comisarios igual al de Estados miembros es la peor opción, la menos comunitaria. Reducir a un comisario de cada nacionalidad, como propuso la Comisión en su Dictamen de 28 de febrero de 1996, haría de la institución independiente un órgano *intergubernamental*, imposible de distinguir del Consejo. ¿Cuál sería su identidad respecto del Consejo? Será el Secretariado colegiado del Consejo, tan ansiado por varios Estados miembros. En la Comisión no tiene por qué haber una presencia de cada Estado miembro ni ésta tiene que producirse en términos de igualdad formal (37). La Comisión nunca ha sido una institución de

(37) Resulta lamentable esta actitud de los Estados medios y pequeños cuando en la práctica actual se puede observar cómo las «mejores» carteras se las reservan los Estados pequeños: así Luxemburgo tiene la Presidencia, y la ha tenido en dos

representación y presencia de intereses nacionales como pretenden los Estados pequeños. Para los Estados medios y pequeños, como lamentablemente para la Comisión, no basta que se presuma su independencia y preocupación por el interés general sino que se deben aparentar esas virtudes con la presencia vigilante de cada Estado a través de *su* Comisario en el que parecen ver una garantía de *legitimidad* del sistema de integración.

La opción de un número de Comisarios inferior al de Estados miembros (y nunca dos por Estado miembro) es la opción más europeísta: si la Comisión debe seguir siendo una institución independiente encargada de identificar y defender el interés general, no precisa tener comisarios de todas las nacionalidades. Ya en la Comunidad de Seis (Euratom), Luxemburgo no tenía ningún nacional. La alternativa hoy en día sería, no la renuncia, sino la rotación de forma parecida, a grandes rasgos, al sistema de los abogados generales. El número global de comisarios sería fijo, independientemente del número de Estados miembros; por ejemplo, 15 ó 20 Comisarios.

Si aceptamos en la integración diferenciada que *todos* los Comisarios deben participar como Comisión en todas sus competencias —independientemente de si *su Estado miembro* está en el círculo de cooperación reforzada— por ser un órgano colegiado situado más allá de bien y del mal de los intereses nacionales, entonces ese mismo carácter tendrá la Comisión como Institución independiente que vela por *todos* aunque no haya nacionales de todos los Estados miembros.

La composición de la Comisión fue un problema tan delicado como el de la ponderación y los Estados grandes no lo cerraban en tanto no quedara modificada la ponderación del voto del Consejo; al establecerse esa interdependencia y no lograrse acuerdo global se ha dejado pendiente una vez más. ¿Para cuándo? La fecha es impredecible, pues aunque el protocolo n.º 11 parece dar a entender que cuando se alcance un número de 20 Estados miembros, «la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros», ya he señalado que hay una *condición suspensiva*: «siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de votos en el Consejo» de forma aceptable para aquellos Estados

ocasiones; Bélgica y Austria tienen las codiciadas carteras de competencia y agricultura, mientras que, por ejemplo Italia, jamás ha tenido la Presidencia, y sus dos Comisarios actuales se encargan de aspectos parciales y poco influyentes en el contexto de la integración. Lo mismo puede decirse de España. Nunca ha habido una Presidencia del sur ...

miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión. La estrategia solapada de los Estados medios y pequeños es que entren más Estados, que salvo Polonia, todos van a ser medio-pequeños, y cuando el caballo de Troya aumente a 20, la presión de esos 15 Estados pequeños sobre los grandes o sobre España será insostenible. El «caballo de Troya» irá engordando y el tiempo lo enredará todo...

Otro aspecto ligado a la Comisión es el de una mayor democratización en su nombramiento. En esta materia la UE ha progresado mucho desde 1983 (Declaración solemne de Stuttgart) pues la Comisión en su conjunto es objeto de una votación de confianza ante el PE; pero no intervenía apenas en el nombramiento del Presidente, que era objeto de cooptación por los Gobiernos con ocasión de la reunión del Consejo Europeo. Es verdad que por la vía democrática de los hechos el PE se pronunciaba sobre el candidato elegido por los Jefes de Estado y de Gobierno. Ahora se acepta que la propuesta de nombramiento debe someterse formalmente a la aprobación por el PE. Sin duda le da una mayor legitimación al coincidir hechos y realidad y es un mayor control sobre los Gobiernos que deberán cuidarse de proponer a personalidades débiles y con pocas aptitudes...

La Presidencia de la Comisión ha sido reforzada de dos maneras: reconociéndose al Presidente cierta influencia en la designación de los restantes miembros de la Comisión (art. 158.2) y la capacidad de dar una orientación política al ejercicio de las funciones de la Comisión (art. 163.1) (38). Se le reconoce a la presidencia una capacidad de coordinación técnico-administrativa y de coherencia política y cierta autoridad en lo que desde 1995 es un reino de taifas o de reyezuelos. Pero que lo deje de ser, no depende del Tratado sino de la capacidad intelectual y política de la Presidencia.

En otro orden de cosas, la CIG ha dado poca transparencia al derecho de queja de los ciudadanos y las empresas ante la Comisión que, hasta ahora, se fundaba en un sistema informal de denuncias y tan solo aparece un genérico derecho de petición ante cualquier Institución —incluida la Comisión— en el art. 8 D. Tampoco se ha reducido su excesivo poder discrecional en materia de control del cumplimiento de Derecho Comunitario a fin de evitar sus arbitrariedades sobre unos u otros Estados (39).

(38) La Declaración anexa n.º 32 toma nota de la reorganización de las tareas del colegio de cara a su renovación en el año 2000 y de la libertad que para ello debe tener el Presidente.

(39) En 1996 yo preconizaba mayor transparencia en el derecho de queja ante la Comisión y menor discrecionalidad de la Comisión en su poder de control

Como sucede al enfocar las reformas de la institución judicial, hay que congratularse de que las amenazas que se cernían sobre la Comisión al inicio de la CIG'96 se fueran despejando; por ejemplo, se fue diluyendo la idea de debilitar su poder y adelgazar su burocracia mediante la creación de Agencias especializadas (en materia de competencia, por ejemplo); o de atacar su derecho de iniciativa como alguna delegación se atrevió a plantearlo nada más empezar la CIG (abril-mayo de 1996) mediante varias fórmulas: un cambio en la votación unánime para modificar la propuesta de la Comisión, una modificación del art. 152 sobre la colaboración Comisión-Consejo reforzando ese deber y replanteando la idea —no nueva— de la llamada «*sunset clause*» que pretendía eliminar toda propuesta de la Comisión que no haya sido adoptada al término de 3 años.

Finalmente, el hecho de que no haya una adecuada delimitación entre lo legislativo y lo ejecutivo en el complejo sistema institucional y jurídico comunitario permite a la Comisión moverse en la ambigüedad tratando de ampliar su rol ejecutivo en el que tiene una vocación natural pero sin poder impedir las interferencias de otras instituciones (especialmente, las resultantes del proceso de codecisión) (40).

IV. LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA: SIN NOVEDADES EN EL PILAR COMUNITARIO

Es verdad que el Tribunal de Justicia apenas ha sido objeto de reforma en el marco del pilar comunitario *del Tratado de Maastricht*. Ahora bien, donde hay grandes novedades en materia jurisdiccional es en la comunitarización de las normas sobre cruce de fronteras, inmigración, asilo y del sistema de Schengen y en el reformado pilar judicial y policial —que no son objeto de mi artículo (41)—.

Durante mucho tiempo se dio casi por seguro que se ampliaría el mandato de los jueces del TJCE y de los Abogados Generales del TJCE —a lo que no se oponía el propio TJCE—, a fin de garantizar su independen-

(art. cit., *Anuario de la Universidad de La Rioja*, pp. 265 y 269; *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, cit., pp. 132-133). Vid. I. MASELIS y M. GILLIAMS, «Rights of Complainants in Community Law», *European Law Review*, 1997, pp. 103 y ss.

(40) En este sentido R. KOVAR, «La Déclaration n.º 16 annexée au TUE: chronique d'un échec annoncé?», en *Cahiers de Droit Européen*, 1997, 1-2, p. 7.

(41) Véase en este mismo número de la RDCE el estudio de Alejandro Valle Gálvez.

cia y una jurisprudencia más sedimentada, a nueve años improrrogables frente a su mandato actual de seis años prorrogables indefinidamente. Esto reforzaría la independencia de los jueces frente a las «amenazas» de algunos Estados de no prorrogar el mandato a su nacional en función del contenido de las sentencias. Sin embargo, los Estados miembros no han querido renunciar a ese manejo.

Tampoco se han querido dar criterios sobre la composición del TJCE en la ampliada UE: ahora ya hay un número límite de jueces y dudas sobre una labor jurisprudencial coherente; en la UE de 25 ó 30 Estados puede convertirse —según sus propias palabras (42)— en una «asamblea deliberante» sin opción a una doctrina judicial coherente. Sin embargo, el TJCE estimaba que la presencia de un juez nacional por Estado miembro «debiera contribuir a acentuar su legitimidad»; el TJCE es muy incoherente y no parece entender que si pretende que no se le considere una jurisdicción internacional no puede depender de una «legitimidad internacional». Si aspira a ser una suerte de «jurisdicción interna suprema» tendrá que tener legitimidad democrática, de la que carece plenamente.

La CIG'96 no apoyó la petición del Tribunal de Justicia de adoptar su propio Reglamento interno. Por otra parte, el TJCE fue poco proclive a la ampliación de la legitimación activa en los procedimientos de nulidad al PE y la petición de dictámenes sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales. Tampoco se ha manifestado partidario (43) en su Informe de 1995 de una adecuada defensa de los derechos de los particulares mediante la reforma de las condiciones de admisibilidad que aparecen en el art. 173 (legitimación directa e individual) que el TJCE maneja a discreción con una retórica críptica. La doctrina venía proponiendo una am-

(42) *Informe del TJCE sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*, Luxemburgo, mayo 1995, punto 16.

(43) El TJCE se «lava las manos» diciendo que ninguna razón técnica se opone a tales modificaciones pero no añade una palabra de acogida favorable a la mejor defensa de los ciudadanos o a la facilidad de acceso del PE; en relación con la petición de dictámenes el TJCE dice que le «ha permitido» al PE presentar observaciones (pero es evidente que nada tiene que ver con el derecho a solicitar dictámenes de compatibilidad habitual en los sistemas democráticos). Además resulta poco respetuoso con el PE decir que «duda que sea oportuno desplazar al terreno jurisdiccional controversias» que podrían encontrar otras soluciones en el ámbito político, pues esa opción también la tendrían los Estados miembros y la Comisión y sin embargo la pueden llevar al terreno judicial (punto 14). Los platillos de la balanza de la justicia no están equilibrados en la UE.

pliación de las condiciones de acceso de los particulares a la justicia comunitaria (44) a fin de evitar las poco justificadas dificultades formales para acceder al TJCE.

El poco apego del Tribunal a abrir su jurisdicción a actores más combativos se juntaron con las reticencias de bastantes Estados miembros hacia el *activismo judicial*. Es verdad pues que no hay novedades progresivas, pero en materia de competencia del TJCE lo más positivo es que *lo han dejado como estaba* en todos los recursos frente a la estrategia desarrollada por algunos Estados miembros (casi siempre el mismo) deseosos de eliminar la mayoría de las vías procesales existentes (en especial, la prejudicial) y reducir su competencia a la de carácter constitucional (delimitación de competencias entre la UE y sus Estados miembros). Tampoco logró ese Estado miembro (el mismo), a pesar de la estrategia de *lobby* desplegada para acosar a la jurisdicción comunitaria, que la CIG'96 aceptase limitar el efecto retroactivo de las sentencias o limitar la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros en caso de violación del Derecho Comunitario.

Las dos reformas finalmente adoptadas son limitadas por varios motivos. Una de ellas se refiere al art. 173 y amplía a la Institución que faltaba, el Tribunal de Cuentas, la legitimación activa limitada *con el fin de salvaguardar sus prerrogativas* (como en el caso del PE y del BCE). El Informe del TJCE no mencionaba esta apertura ni se pronunciaba sobre otra mas reivindicada, la del Comité de las Regiones.

La segunda reforma se refiere a la justiciabilidad de los actos de las Instituciones en caso de violación de los derechos fundamentales. Novedad, novedad, no hay ninguna en el fondo de esta cuestión. El nuevo párrafo d) del art. L establece que el TJCE tendrá jurisdicción respecto al art. F.2 «en la medida en que el Tribunal de Justicia sea competente con arreglo a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas». Esto es lo que venía existiendo interpretado con buena lógica el Derecho en vigor. Ahora es más explícito, más claro y es mejor que así sea pero no hay novedad alguna. Esa competencia la ha venido ejerciendo el TJCE desde 1974 (sentencia *Nold* de 14 de mayo) y la sumisión de las Instituciones decisoras comunitarias a los derechos fundamentales se expresó desde 1977. Se ha corregido una incongruencia en la redacción del art. F.2

(44) G. VANDERSANDEN, «Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées», *Cah. Dr. Européen*, 1995, 5-6, pp. 535-552.

tal como se adoptó en Maastricht pero que nunca puso en duda seriamente la existencia de control jurisdiccional de los actos de las Instituciones por el TJCE. Cada vez que se ha presentado un caso ha habido control, el mismo que habrá cuando entre en vigor el Tratado de Amsterdam. También hay que reconocer que la justiciabilidad de los actos institucionales tiene ahora un marco jurídico-político al reconocer el Tratado de Amsterdam que el respeto a los derechos fundamentales es uno de los principios en que se basa la UE, así como la previsión de sanciones para el Estado miembro que cometa violaciones graves y persistentes (45).

El Tribunal de Primera Instancia no ha sido objeto de reforma alguna, aunque aprovechó la ocasión para solicitar la mejora de su *status*: le hubiera gustado dejar de ser un tribunal agregado y empezar a figurar en el art. 4 del TCE relativo al sistema institucional señalando que el TPI concurre con el TJCE y dejando sentado que el sistema jurisdiccional comunitario tiene un doble grado. Para mayor transparencia pedía cambiar su denominación en la que se sienten muy incómodos. Pero no hubo ninguna novedad en el Tratado de Amsterdam.

V. LAS REFORMAS EN OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS

1. LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas europeo presentó en su dictamen (46) las prioridades en el marco de la CIG'96: precisar su estatuto como Institución de la UE, reconocerle acceso al Tribunal de Justicia para salvaguardar sus propias prerrogativas, modificaciones en su estatuto y ciclo de renovación y en su tratamiento financiero, permitirle el control del conjunto de gastos e ingresos comunitarios y mejorar el sistema de control interno. El Tribunal de Cuentas se atrevió, incluso, a redactar el texto modificativo de los preceptos para los que proponía su reforma, algo que no hicieron otras Instituciones y órganos; parece que su precipitado ascenso al estatuto institucional en el Tratado de Maastricht le ha desprovisto de todo sentido de la medida...

(45) Para un análisis del nuevo sistema de sanciones ver el trabajo de J. Javier LASO PÉREZ, «El Tratado de Amsterdam y el respeto de la democracia y los derechos humanos», en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n.º 2, febrero 1998, pp. 31 y ss.

(46) *Informe del Tribunal de Cuentas al Grupo de Reflexión sobre el funcionamiento del Tratado sobre la Unión Europea*, Luxemburgo, mayo de 1995.

El Tratado de Amsterdam recoge en parte sus propuestas: se le menciona en el art. E del TUE (nuevo art. 5) junto al resto de Instituciones de la UE (47); se le reconoce en el art. 173.3, junto al PE y al Banco Central Europeo, la capacidad de iniciar el procedimiento de nulidad para la defensa de sus prerrogativas, aunque no se acepta su propuesta de redacción de un artículo específico para el Tribunal de Cuentas y ubicado fuera de las competencias del TJCE —lo que revela una pésima técnica jurídica—; se publicará en el DOCE su declaración sobre la fiabilidad de las cuentas (art. 188 C.1). Tendrá competencia, además, para examinar la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos gestionados por los organismos externos, incluido el BEI, e informará, en especial, de cualquier caso de irregularidad (art. 188. C.2); el control se hará, además de en las dependencias de las instituciones, en las dependencias de cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la CE, y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto. Todos ellos deberán aportar al Tribunal de Cuentas los documentos o informaciones que les sean requeridos (art. 188 C.3).

2. LAS REFORMAS DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES

A) *El Comité Económico y Social*

La CIG'96 ha ampliado moderadamente las materias sometidas a dictamen: el nuevo ámbito sobre el empleo (orientaciones de las políticas de empleo y medidas incentivadoras, art. 109 Q y 109 R), política social e igualdad de oportunidades (art. 118.2 y 3, art.119). Igualmente, ha aceptado que el CES pueda ser consultado por el PE, igualando en este punto a las dos Instituciones codecisoras y superando anticuados recelos hacia el CES que le impedían una relación directa con el PE.

(47) En mi comentario al TUE en 1992 ya ponía de relieve ese olvido en el precepto que enuncia las instituciones de la UE y que solo podía ser entendido desde la precipitación de su inclusión como Institución en el art. 4 TCE («El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general», *GJ de la CE*, 1992, D-17, p. 50).

B) *El Comité de las Regiones (CDR)*

El Comité de las Regiones centró su dictamen (48) en torno a tres aspectos: 1) el principio de subsidiariedad debería tener una nueva formulación que abandone su carácter de criterio interpretativo del ejercicio de las competencias compartidas en favor de un criterio de reparto de competencias *entre todos los niveles de gobierno* que participan en la UE. No es este el lugar pero parece obvio que el CDR no quiere entender qué significa dicho principio y los límites del mismo en el art. 3 B. El reparto de competencias es únicamente entre la UE y *sus Estados miembros*. Luego los criterios de ejercicio —como la subsidiariedad— afectan a los Estados miembros en su conjunto—no específicamente a los entes subestatales que los componen (49)— y a la UE. Además pretendían tener legitimación activa para poder recurrir ante el TJCE por las vulneraciones al principio de subsidiariedad. 2) Solicitaban la misma «legitimación activa privilegiada que se reconoce al Parlamento y al Banco Central Europeo»: es evidente que desconocen el art. 173 TCE, pues esas dos instituciones tienen legitimación restringida a la defensa de sus prerrogativas y que la privilegiada corresponde al Consejo y a la Comisión, junto con los Estados miembros. En su *shopping list* el CDR incluía sin rubor la petición de legitimación activa *privilegiada* de las regiones que tengan competencias legislativas. El Informe tenía algunos errores conceptuales y estaba algo pobre de argumentos técnico-jurídicos y políticos. 3) Solicitaba ser considerado Institución —por ser uno de los dos niveles en los que se estructura el reparto de poder político en la UE—, adoptar su Reglamento interno, autonomía organizativa y presupuestaria, aumentar los ámbitos de su dictamen y proponía el nuevo texto en los artículos que quería se modificasen.

(48) *Dictamen sobre la Revisión del Tratado de la Unión Europea*, Bruselas, 20-21 de abril de 1995, CDR 136/95.

(49) Hay una Declaración de Alemania, Austria y Bélgica —de la que tomó nota la CIG— en la que sostienen que el principio de subsidiariedad no solo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades. Es evidente que hay un error de base en la postura de los tres Estados: si la UE se excede en el ejercicio de las competencias compartidas la infracción es frente a todos los Estados y no se puede hacer depender del reparto interno de competencias o de una constitución. Los Estados federales o cuasifederales y los Estados unitarios han cedido todos las mismas competencias, independientemente del nivel interno de poder afectado por la atribución.

La CIG'96 aceptó reconocerle competencia para aprobar su Reglamento interno, ser consultado por el PE, la incompatibilidad de su mandato con la de miembro del PE y le desvincula materialmente del CES (derogando un Protocolo bastante razonable del Tratado de Maastricht). El nuevo Tratado de Amsterdam amplía la consulta a ámbitos de cooperación transfronteriza, en las líneas directrices de empleo, la política social y salud pública, medio ambiente, medidas de aplicación del FSE, formación profesional y transportes. Pero el Tratado de Amsterdam no recoge el resto de sus peticiones más polémicas (la reforma de la subsidiariedad y la legitimación activa).

REFLEXIONES FINALES

El Tratado de Amsterdam, desde el enfoque institucional del primer pilar, apenas si será un apeadero en el proceso europeo. Hay algunas reformas positivas, especialmente las que rodean a la institución parlamentaria. La extensión y la simplificación de la codecisión son un éxito sobresaliente de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Pero las demás reformas institucionales, las pocas que se han podido acordar, son de muy bajo perfil. Los Estados medios y pequeños se han aferrado a sus privilegios antidemocráticos y al principio de igualdad de los Estados, negándose a restablecer los equilibrios rotos tras las sucesivas ampliaciones en el sistema de ponderación de votos en el Consejo y ha impedido hacer las reformas que eran precisas para abordar las futuras ampliaciones. Además su intransigencia se recubría de un falso europeísmo al reivindicar la extensión del voto por mayoría cualificada pero sin redimensionar la sobrerrepresentación que detentan en el Consejo. El déficit democrático de la Unión Europea, cuya sede no es otra que el desigual reparto de poder entre los pueblos representados por sus Gobiernos, permanece y se acrecerá con las nuevas ampliaciones en una estrategia bien estudiada por los Estados medios y pequeños.

Si a ello añadimos una futura Comisión con una composición idéntica a la del Consejo, o un Tribunal de Justicia al que los particulares no tienen facilidades de acceso directo, la conclusión es que el proceso de integración, al margen de toda retórica grandilocuente, es progresivamente más intergubernamental. Siempre ha sido un objeto del Derecho Internacional Público, pero, por si había dudas, después de Amsterdam, lo será

más que ayer y menos que mañana. Pero no todos los iusinternacionalistas estamos satisfechos al constatar que el sistema de integración progresiva de pueblos se encamina hacia la cooperación regional entre Estados.

El Tratado de Amsterdam prueba que el sistema de revisión utilizado hasta ahora basado en una conferencia diplomática con Quince Estados está agotado y es cada vez más inviable para hacer progresar y preparar la Unión Europea para el siglo XXI, pero no hay otro: el Tratado de Amsterdam anuncia nuevas Conferencias Intergubernamentales para hacer lo que no se querido hacer en 1997, es decir, dos CIG por el precio de una.

ABSTRACT

The Treaty of Amsterdam, given the institutional approach of its first foundation, will hardly be more than a stopping place in the European process. There has been some positive reform, especially concerning the parliamentary institution. The extent and simplification of codecision have been an outstanding success of the 1996 Intergovernmental Conference. However, the remaining items of institutional reform, the few that it has been possible to agree on, are not up to par. The medium and small-sized States have clung firmly to their antidemocratic privileges and to the principle of equality of States, refusing to restore the balance destroyed after the successive extensions of the system of weighting of votes in the Council and this has obstructed the creation of the reform necessary for undertaking future extension. Furthermore, their intransigence was cloaked with a false Europeanism as they called for the extension of the vote by qualified majority but without remodelling the over-representation they have in the Council. The deficit of democracy in the European Union, the origin of which is none other than the unequal sharing of power among the nations represented by their governments, remains and will increase with the new extensions in a strategy well studied by the medium and small States.

If to this we add a future Commission with identical composition to that of the Council, or a Court of Justice to which private individuals have no facilities of direct access, the conclusion is that the process of integration, apart from grandiloquent rhetoric, is progressively more intergovernmental. This has always been an object of International Public Law, but, if there were any doubt, after Amsterdam, it will be a case of «more than yesterday and less than tomorrow». However, not all jusinternacionalistas are satisfied when we see that the system of the progressive integration of nations is heading towards regional cooperation between States.

The Treaty of Amsterdam proves that the system of revision used up until now, based on a diplomatic conference with fifteen States, has been exhausted and is increasingly non-viable for making the European Union progress towards and prepare itself for the 21st century, but there is no other system: the Treaty of Amsterdam announces new Intergovernmental Conferences to do what was left undone in 1997, that is to say, two Intergovernmental Conferences for the price of one.

RÉSUMÉ

Le Traité d' Amsterdam, dans l'optique institutionnelle du premier pilier, sera à peine une halte dans le processus européen. Il y a quelques réformes positives, en particulier celles qui entourent l'institution parlementaire. L'extension et la simplification de la codécision représentent un succès remarquable de la Conférence Intergouvernementale de 1996. Mais les autres réformes institutionnelles, le peu d'entre elles qui ont pu être accordées, ont un profil très inférieur. Les États moyens et petits se sont attachés à leurs privilèges antidémocratiques et au principe d'égalité des États, refusant ainsi de rétablir les équilibres rompus après les ampliatiions successives dans le système de pondération des voix au Conseil, ce qui a empêché de faire les réformes qu'il fallait pour aborder les ampliatiions futures. En outre, en revendiquant l'extension du vote à la majorité qualifiée mais sans redimensionner la sur-représentation qu'ils détiennent au Conseil, leur stratégie était recouverte d'un faux européisme. Le déficit démocratique de l'Union Européenne, dont le siège n'est autre que l'inégale répartition du pouvoir entre les peuples représentés par leur Gouvernement, demeure et augmentera avec les nouvelles ampliatiions dans une stratégie bien étudiée de la part des États moyens et petits.

Si l'on ajoute à cela une future Commission, de composition identique à celle du Conseil, ou une Cour de Justice auquel les particuliers n'ont pas de facilité d'accès direct, nous pouvons conclure que le processus d'intégration, en marge de toute rhétorique grandiloquente, devient de plus en plus intergouvernemental. Ceci a toujours été un objet du Droit International Public, mais s'il existait encore un doute, après Amsterdam, il le sera plus qu'hier et moins que demain. Mais tous les juristes internationaux ne sont pas satisfaits de constater que le système d'intégration progressive des peuples s'achemine vers la coopération régionale entre les États.

Le Traité d' Amsterdam prouve que le système de révision utilisé jusqu'à ce jour et basé sur une conférence diplomatique avec quinze États est épuisé et qu'il est de moins en moins viable pour faire progresser et préparer l'Union Européenne en vue du XXI^e siècle; mais c'est le seul: le Traité d' Amsterdam annonce de nouvelles Conférences Intergouvernementales pour faire ce qu'on n'a pas voulu faire en 1997, c'est à dire, deux CGI pour le prix d'une.