



**ABRIR CAPÍTULO 3.**

## CAPITULO 4: LA COOPERACION REFORZADA.

### I. INTRODUCCION.

En éste capítulo nos proponemos el estudio del debate general de la flexibilidad con relación al modelo de integración, así como el análisis de la cooperación reforzada introducida en Amsterdam. La cooperación reforzada, tal y como se acordó en Amsterdam, supone la primera incorporación en el Derecho Originario de un modelo de integración diferencialista, un modelo que facilita la realización de estadios superiores de integración por un grupo reducido de EEMM. Ello supone un punto de inflexión en un modelo tradicional de integración, el cual contaba entre sus bases con la evolución conjunta de todos los EEMM,<sup>150</sup> independientemente de que las capacidades o reticencias de algunos EEMM impidieran la consecución de mayores metas de integración. Para hacer posible la realidad diferencialista, los "Estados e Instituciones comunitarias admitieron en su conjunto que, como cuestión de principio, ya no cabe ignorar la contradicción planteada entre el principio de unidad de la integración y heterogeneidad de los Estados miembros."<sup>151</sup>

La nueva dimensión en el modelo de integración afecta irreversiblemente al sistema institucional, de una forma directa al Consejo de la Unión y de una forma indirecta al resto de instituciones. Tal incidencia, siendo hoy bastante incierta, demanda también nuestro análisis. En especial buscaremos las enseñanzas extraíbles de cara a la evolución del PE. Para poder llegar a concluir sobre la repercusión de esta nueva realidad en el papel de la institución parlamentaria, nos detendremos en la configuración del modelo, haciendo énfasis en su lógica y en su funcionamiento.

En primer lugar recordaremos los ejemplos de Europa diferencialista anteriores al Tratado de Amsterdam, ello nos dará un referente de cara a valorar la situación más allá de la cooperación reforzada. En segundo lugar reviviremos el debate político sobre el modelo

<sup>150</sup> Para situarse en la problemática de los modelos de integración e integración política en la UE: Gillespille, P.: "Models of Integration," en Faffan, B. "Constitution-Building in the European Union," Institute of European Affairs (IEA), 1996, espec., pp. 157-166; ver Lindberg, L.-N.: "Political Integration: Definitions and Hypotheses," en Nelsen, B.-F.: "The European Union: Readings on the theory and practice of European Integration," Macmillan Press LTD, 1998, espec., pp. 145-147; Pierson, P.: "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis," en Nelsen, B.-F.: "The European Union: Readings on the theory and practice of European Integration," op. cit., (en esta nota), pp. 145 y ss; Bonvicini, G.: "Political European Integration: Integration Requisites," en Kourvetaris, G.A. y Moschonas, A.: "The Impact of European Integration: Political, Social and Economic Changes," Praeger, Londres, 1996, p. 171 y ss.

<sup>151</sup> Mariño Menendez, F.: "La integración diferenciada. La cooperación reforzada," en Oreja Aguirre, M.: "El Tratado de Amsterdam de la Unión. Análisis y Comentarios. Vol. I," Mc Graw Hill, Madrid, 1998, p. 609.

diferencialista previo a la CIG 96, dicha tarea nos ayudará a descifrar la indigestión semántica relacionada con la flexibilidad, facilitando además el entendimiento de la evolución posterior. En tercer lugar, y de forma más detallada, analizaremos el contenido e implicaciones de las disposiciones contenidas en el Tratado de Amsterdam.

## II. LOS PRIMEROS EJEMPLOS DE MODELO.

Pese a que el Tratado de Amsterdam supone la primera articulación global de la Europa diferencialista, la vida comunitaria conoció con anterioridad ejemplos varios de flexibilidad y diferente intensidad de integración entre los EEMM. Dichos ejemplos de flexibilidad han respondido siempre a necesidades autónomas más o menos coyunturales, y fueron resueltas con soluciones *ad hoc* con muy diversa proyección temporal y vinculación jurídica. Todo ello explica la carencia de un patrón articulador de su estudio, resolvemos analizarlas históricamente, haciendo especial mención a su proximidad con el Derecho Originario.

Hasta el Tratado de Amsterdam, la gran mayoría de los casos ejemplificadores de la cooperación reforzada entre EEMM se ha dado fuera del sistema comunitario. El Derecho Originario solamente recogía la posibilidad de cooperación reforzada fuera del sistema para el caso del Benelux (Artículo 233 TCEE, actual 306 TCE) quien siempre ha alcanzado mayores cuotas de integración que el resto de EEMM.

Con el paso del tiempo la cooperación reforzada fuera del sistema comunitario se extendió en campos diversos. En el ámbito de la cooperación industrial y de investigación. Ejemplo conocido es del Airbus con la participación de Alemania, Francia el Reino Unido y España; y otros proyectos como ESA, Ariane, JET y Eureka. Fuera de éste ámbito destaca el de la seguridad y defensa con muy diversos mecanismos y participación: la Unión Europea Occidental, los Eurocorps, el Eurogrup, el Eurofor y el Euromafor. En un tercer nivel desatan procesos aislados de cooperación reforzada de gran trascendencia como el Sistema Monetario Europeo en su fase primigenia o Schengen.

Todos estos proyectos han sido y son ejemplo de la diversidad de intereses y voluntades políticas de integración entre los EEMM. A los efectos de nuestro análisis debemos recordar como dicha variedad, en los casos especificados, ha sido canalizada por los Estados fuera del sistema comunitario, tanto en el plano jurídico como institucional. Consecuentemente no comparten la afectación institucional de los accesos a la flexibilidad dentro del sistema comunitario.

El primer tipo de diferenciación introducido en el Derecho Originario se produjo a través de los Tratados de Adhesión. En estos, dependiendo de las situaciones concretas del Estado objeto de la adhesión, se establecen excepciones con respecto al régimen general reinante para los EEMM. Las excepciones, teniendo comúnmente un carácter temporal, pueden establecer un régimen permanente como el de Canarias o Gibraltar. Dichas excepciones se han incluido en cada Tratado de adhesión hasta la fecha, teniendo una concepción estrictamente individual con independencia de que varias adhesiones se produzcan al mismo tiempo. Por lo demás, la filosofía de dichas excepciones no fue ni es promover un contexto de mayor integración entre un grupo de Estados, sino facilitar la adaptación de los nuevos Estados al *aquis communautaire* y no dilatar las adhesiones por la ausencia de capacidad de los nuevos Estados en ámbitos sectoriales.

Los primeros ejemplos globales de flexibilidad fueron introducidos en el AUE. Por un lado incluyendo el párrafo 4 del artículo 100 A.<sup>152</sup> Este supuso la introducción de flexibilidad a la hora de aplicar el Derecho Derivado, permitiendo a los EEMM la posibilidad de aplicar normativa nacional en lugar de la norma comunitaria objeto de la armonización que permite el 100 A. Tal excepción fue el precio a pagar por la introducción de la mayoría en lugar de la unanimidad en la base jurídica cardinal en la armonización. El objetivo de la excepción no es otro que promover la integración, permitiendo la adopción de una medida que ciertos EEMM no aplicarán. El margen de aplicación se concibe de forma restrictiva y lejos de ser un arma al arbitrio de los EEMM, es objeto de un serio control por parte de la Comisión, quien en particular, cuida de que no se utilice como una vía de protección de los intereses nacionales.<sup>153</sup> Consecuentemente, tampoco estamos aquí ante una medida pensada para establecer diferenciaciones globales y/o permanentes en la integración.

<sup>152</sup> El Artículo 17 del Tratado de Amsterdam regula el apartado 4 del artículo 100 A del siguiente modo: "si, tras la adopción por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento."

<sup>153</sup> De acuerdo con el actual párrafo 7 del artículo 100 A: "La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses."

El AUE introdujo otra apertura la flexibilidad en el Derecho Originario con la redacción del entonces artículo 8c (7 c tras Maastricht).<sup>154</sup> Este artículo permite el uso de derogaciones temporales en el establecimiento del mercado interior. La necesidad y espíritu de dicha vía fueron comunes a los del artículo 100 A 4 anteriormente analizado: sacrificar el avance conjunto por mor de evitar la parálisis en el campo más ambicioso del AUE. Desde el punto de vista del ámbito potencial de aplicación, esta disposición puede alcanzar tanta repercusión como la primera cláusula analizada. Sin embargo, a diferencia de aquella, se concibió como de "naturaleza temporal" en coherencia con la inclusión de una fecha de 31 de diciembre de 1992 como límite para la consecución del Mercado Interior. Por lo demás, el artículo analizado comparte la concepción restringida del artículo anterior con relación al método de la flexibilidad.

Por contra y en tercer lugar, el AUE incorpora una apertura a la flexibilidad de concepción general en el campo de los programas complementarios de investigación. Dichos programas fueron mencionados por primera vez en la Decisión de Recursos Propios de 1970. La práctica en éste campo realizada hasta el AUE llevaría a la incorporación de la flexibilidad dentro del nuevo Título "Investigación y Desarrollo Tecnológico."<sup>155</sup> La formulación actual permite la realización de programas suplementarios por aquellos EEMM que garanticen su financiación. Por primera vez se permite la colaboración de ciertos EEMM, es decir, un número restringido decide implementan un área de investigación con independencia de los Estados que no desean o no pueden participar. Aquí no estamos como en los casos anteriores ante la excepción por abajo, sino ante la excepción por arriba, la minoría no se queda rezagada, la minoría avanza.<sup>156</sup>

El Tratado de Maastricht superaría la línea iniciada por el AUE tanto con respecto al número de cláusulas flexibilizadoras directamente incluidas como por el alcance de las mismas. Hablamos de la institucionalización de los *opt in-out*, principal argumento para aquellos que afirman que la "Europa a la carta" nace de facto en Maastricht.

El primero de ellos se incorporó en la delineación de la última fase de la UEM. El artículo 109J TUE se asentó en la posibilidad de que sólo los EEMM que cumplieren los requisitos de convergencia pasarían a la tercera fase de la UEM.<sup>157</sup> Tal vía llevaría a que Grecia, pese a querer

---

<sup>154</sup> El actual artículo 15 TCE (tras la reenumeración de Amsterdam) dispone en su segundo párrafo: "si dichas disposiciones adoptaren la forma de excepciones, deberán tener carácter temporal y perturbar lo menos posible el funcionamiento del mercado común."

<sup>155</sup> Ver los Artículos 168 y 172 del actual Título XVIII.

<sup>156</sup> Aquí, al contrario de los casos anteriores, el número de EEMM protagonistas del avance puede ser mayor que el de EEMM que no participan en la fase avanzada.

<sup>157</sup> Ver 109J especialmente puntos 3 y 4, así como protocolos 10, 11 y 14, para un comprensión global del espíritu del Tratado en este aspecto.

formar parte de los países Euro no lo fuese en un principio al no cumplir los criterios de convergencia en la fecha acordada.

Pero no acaba aquí el germen introducido en el TUE, el Reino Unido dejó claro que la unanimidad requerida en las modificaciones del Derecho Originario es un arma peligrosa en manos de euroescépticos.<sup>158</sup> Así los protocolos 11 y 14<sup>159</sup> dejaban al Reino Unido estructuralmente fuera de la política social europea y potencialmente fuera en la tercera fase de la UEM. Parece que lo primero, es válido como ejemplo de la denominada "Europa a la carta," así lo afirma la Comisión;<sup>160</sup> lo segundo a nuestro entender, no lo sería menos ya que, frente a la obligatoriedad de todos los países de formar parte de la tercera fase de la UEM (si cumplen los requisitos de convergencia), el Reino Unido, aún cumpliéndolos, se reservó a su discreción formar parte de la moneda única.

Más peculiar fue el caso de Dinamarca. El Tratado de la Unión incorporó un "Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca," en cuyo primer artículo se estableció: "el Gobierno danés notificará al Consejo su posición relativa a la participación en la tercera fase [de la UEM] antes de que el Consejo haga su evaluación con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 21 del Tratado." Tal notificación se produjo en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992.<sup>161</sup> Se trataba de buscar una segunda oportunidad tras el no danés en el primer referéndum sobre Maastricht, y para ello, había que modificar sus condiciones, facilitando así la celebración de un segundo referéndum.

Pero no fue esa la única flexibilidad que el Consejo Europeo realizó de cara al segundo referéndum danés. La flexibilidad se extendió a la Ciudadanía de la Unión y a los dos nuevos pilares Intergubernamentales. Además, Dinamarca se reservó la libertad de desarrollar políticas nacionales más estrictas en materia de política social, política de consumidores, distribución de la

<sup>158</sup> Para una visión similar sobre la centralidad que el tema tiene, ver a de Witte, quien afirma que la unanimidad requerida en la modificación del Derecho Originario nos muestra que una parte esencial del orden legal Comunitario está impregnado por el espíritu del Derecho Internacional. "Rules of change in International Law: how special is the European Community?" XXV Netherlands Yearbook of International Law, La Haya, 1994, p.28 y ss.

<sup>159</sup> Protocolo 11 del TUE "Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido e Irlanda del Norte"; y protocolo 14 "Protocolo sobre Política Social."

<sup>160</sup> Así lo hace en su documento de evaluación del TUE afirma: "la derogación permanente, tal y como existe en materia social y respecto de la cual hay que lamentar que se sale de una exclusión de la Carta Social del Tratado, plantea problemas, puesto que responde a una "Europa a la Carta", que la Comisión rechaza totalmente. Si cada Estado puede libremente optar por asociarse a tal política y disociarse de otra, ello no puede conducir sino a la no Europa." Vid. página 8 del documento.

<sup>161</sup> Ver a este respecto el tratamiento que realizamos sobre el particular en nuestro estudio del Consejo Europeo. Vid. la parte B de las Conclusiones del citado Consejo Europeo: "Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo, concerniente a ciertos problemas planteados por Dinamarca en relación con el TUE," DOCE, nº C 348, de 21 de diciembre de 1992.

renta y la tradicional política danesa de Medio Ambiente.<sup>162</sup> Aquí, a diferencia de la UEM, el Tratado de Maastricht no preveía ninguna notificación exoneradora, luego la responsabilidad de dicha extensión de la flexibilidad es exclusiva del Consejo Europeo.<sup>163</sup>

La semilla aquí plantada recuerda mucho a lo que hoy se denomina *Europa a la carta*. Ésta se introduce vía Tratado pero también vía "decisión del Consejo Europeo,"<sup>164</sup> el cual solventó una situación ciertamente compleja de una forma peculiar, violentadora del Derecho Comunitario y del Internacional. Curtin y Van Oik afirman que la posición de gracia concedida a Dinamarca ("special position") parece ser fruto de un milagro legal ("legal miracle").<sup>165</sup>

Sin necesidad de entrar en la polémica jurídica de la "decisión," no debemos dejar de afirmar que, si defendemos que la necesidad política hizo al Consejo Europeo violentar el Derecho Comunitario, no podemos extrañarnos demasiado del resto, a saber, la introducción de la *Europa a la carta* en el TUE para el Reino Unido, y de su prolongación en el colapso Francés. En palabras de Remiro Brotons: "de una u otra forma, dentro y fuera de la Unión, el Tratado de Maastricht se había rendido ya a la *geometría variable*, que encuentra en él manifestaciones empíricas nacidas del pragmatismo. Ahora se trata de elaborar un estatuto o régimen de Geometría variable en el Tratado."<sup>166</sup>

De aquí debemos recordar dos aspectos, de un lado el pragmatismo político y de otro la ausencia de elaboración del principio. El diferencialismo (geometrismo, etc.), visto hasta ahora, fue fruto de la necesidad de no romper la baraja, no de la reflexión que requeriría un cambio de tal importancia en la modificación del modelo integrador de la UE. Siendo fruto de la necesidad aislada por las demandas y circunstancia de algunos EEMM, los *opt-outs* se caracterizan por su rigidez de disposición, de suerte que, una vez que se incluyen, su eliminación demanda la revisión del Derecho Originario.

Las salidas de flexibilidad surgidas durante la negociación del Tratado de Maastricht y durante su ratificación, tendrían una repercusión directa en la CIG 96.<sup>167</sup> En particular, según

<sup>162</sup> Vid conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo : "Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo, concerniente a ciertos problemas planteados por Dinamarca en relación con el TUE," op.cit.

<sup>163</sup> Sobre este particular nos remitimos igualmente tratamiento que realizamos sobre el particular en nuestro estudio del Consejo Europeo.

<sup>164</sup> Sobre ambos, aspecto político y jurídico, ver, Howarth, D.: "The compromise on Denmark and the Treaty on the European Union : a legal and political analysis", *Common Market Law Review*, nº 31, 1994, p. 765.

<sup>165</sup> Ver su trabajo "Denmark and the Edinburgh summit: Maastricht without tears", en O'Keefe, D. y Twomey, P.M. (Eds), "Legal Issues of the Maastricht Treaty," Wiley-Chancery, 1994., p. 78.

<sup>166</sup> Remiro, A.: "Consideraciones sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996", dentro del Libro de reflexiones sobre la CIG que edito la Secretaría de Estado de las Comunidades Europeas, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995, p. 61.

<sup>167</sup> Ver "Europa '96: informe para la reforma de la Unión Europea," Fundación Bertelsmann, 1995, pp. 14 y ss.

Kortenber, las lecciones negativas de las rigideces de los *opt-out* fueron determinantes a la hora de afrontar una visión global de la flexibilidad.<sup>168</sup> Esto deberemos tenerlo en cuenta a la hora de valorar el mecanismo de flexibilidad global como vía enfrentada a la proliferación de flexibilidades *ad hoc*.

### III. LOS MODELOS DE LA CIG 96.

#### III.1. La Europa a la Carta.

La primera reflexión conocida sobre la Europa a la carta es atribuida al antiguo Comisario Ralf Dahrendorf, quien ya la mencionó en 1979, en su Jean Monet Lecture titulada "La Tercera Europa." La fórmula allí introducida fue simple pero gráfica; una Europa *à la carte*, plasmada en políticas comunes allí donde hay intereses comunes, sin ningún tipo de limitación para aquellos que en un momento dado no pudieron incorporarse a ellas.<sup>169</sup>

Sin necesidad de recordar la evolución alemano-británica de Ralf Darendorf, es de resaltar que el modelo sea hoy asociado a la posición británica, primigeniamente a la Torie. La primera en recoger el testigo del modelo fue Margaret Thatcher, en la conferencia realizada en 1988 en el Colegio de Europa de Brujas. En plena estructuración del euroescepticismo post-AUE, la ex-primer ministro confirmó que para el Reino Unido, la "cooperación entre estados soberanos independientes" era la mejor fórmula para construir una Comunidad Europea exitosa.<sup>170</sup>

Entrando en el contexto de la CIG 96, sería John Major quién, sometido a la presión de su partido, aprovechó al máximo el resurgimiento de las teorías diferencialistas en el lanzamiento de la CIG.<sup>171</sup> Dicha posición sería la mantenida oficialmente por el Gobierno Británico conservador durante el lanzamiento de la CIG como demuestra su libro Blanco "Partnership of Nations. The

<sup>168</sup> Kortenber, H.: "Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam," *Common Market Law Review*, 1998, 35, p. 834.

<sup>169</sup> Scharrer, H.E.: "Abgestufte Integration – Eine Einführung," en Grabitz, E. (Ed.): "Abgestufte Integration: eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?," N.P. Engel Verlag, 1984, p. 13.

<sup>170</sup> Ver Thather, M.: "Britain and Europe: Text of the Speech Delivered in Bruges by the Prime Minister on 20 September," Londres, Political Conservative Center, 1988, p. 4.

<sup>171</sup> Para las referencias que hagamos sobre el primer ministro británico en esta materia ver: Major, J.: "The Europe: a future that Works," discurso pronunciado en Leiden el 7 de septiembre de 1994, William y Mary Lecture, Universitait van Leiden, The Netherlands, 1994.



British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996.”<sup>172</sup>

La esencia del modelo del premier británico viene dada por la libertad nacional para determinar soberanamente los ámbitos parte de sus obligaciones dentro del amplio espectro de obligaciones que hoy en día son parte del acervo comunitario. El epicentro del razonamiento comparte un doble interés: de un lado el interés económico de cualquier país con vocación exportadora, y de otro, el interés defensor de la soberanía nacional al estilo euroescéptico-torie.<sup>173</sup>

Como formulación política previa a la negociación de la CIG, los documentos citados no definieron de forma global las limitaciones del modelo, dejando espacio al desarrollo doctrinal. Este da lugar a dos lecturas del modelo. Una restringida, según la cual, los EEMM acordarían un conjunto de metas comunes cuya participación sería obligatoria. Conjuntamente, dicha realidad común conviviría con la existencia de *opt-outs* o bien, con la no-participación general en ninguna política fuera del mínimo común acordado.<sup>174</sup>

Una segunda lectura presenta el modelo de la Europa a la Carta como un modelo sin límites a la voluntad de los EEMM: nada dentro del poder de la Unión, todo en manos de la Soberanía Nacional.<sup>175</sup> Se trataría de un modelo no sometido a límites en lo concerniente a espacios de obligada participación, ni sometido a normas a la hora de abordar la elección de las políticas. El modelo implica la inexistencia de un mínimo común, ni siquiera Mercado Único. Dicho modelo llevaría a lo que la doctrina denominó la Europa del “pick and choose.” En palabras de la Comisión: “si cada Estado puede libremente optar por asociarse a tal política y disociarse de otra, ello no puede conducir sino a la no Europa.”<sup>176</sup>

En efecto el *self-service* que propuso Major, podría dar lugar a tantas Comunidades como políticas. El modelo fue rechazado políticamente y considerado inviable por la doctrina, desde ambas tribunas se considera que la flexibilidad no puede atentar contra la esencia de la actual Unión. En su lugar la propuesta de Major sólo ofrece un modelo que convertiría la esencia de la

<sup>172</sup> Ver también la conferencia “Dividing the Union? Britain and the IGC,” Federal Trust Conference, 11 de junio de 1996, Background paper, 22 Mayo, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/instdoc/universse/fedtrust.htm>.

<sup>173</sup> Ver para mayor detalle “Major on Europe”, The Economist, 25 de septiembre de 1993.

<sup>174</sup> Stubb, A.C.G.: “The 1996 Intergovernmental Conference and the management of flexible integration,” Journal of European Public Policy, 4, 1, 1997, p. 39. Por lo demás, ésta lectura coincide con la formulación primigenia de R. Dahrendorf, vid. Scharrer, H.E.: “Abgestufte Integration – Eine Einführung,” op.cit., p. 13.

<sup>175</sup> Ver la lectura realizada sobre este modelo por: Langeheine, B. y Weinstock, U.: “Graduated Integration: A Modest Path Towards Progress,” Journal of Common Market Studies, vol. 2, n 23, 1984, p. 187; Giering, C.: “Vertiefung durch Differenzierung- Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte,” 1997, Integration, vol. 2, n° 20, p. 76; Ver estudio realizado por el Centre of Economic Policy Research, “Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe,” 1995, pp. 52-53.

<sup>176</sup> Así se expresa la Comisión en su informe sobre el funcionamiento del TUE dirigido al Grupo de Reflexión., p.8.

Unión en *chatarra*.<sup>177</sup>

### III.2. El núcleo duro o *directoire*.

El segundo modelo provino de la CDU/CSU alemana, quien lo introdujo en el documento de lanzamiento de la CIG "Reflexiones sobre la política Europea."<sup>178</sup> El modelo tuvo la máxima influencia en la preparación CIG. Fue introducido sólo días antes del discurso de Major en Leiden, y contó implícitamente con todo el apoyo de ex-canciller Kohl. De hecho, un coautor del texto fue la mano derecha del canciller en la Unión Cristiano Demócrata Wolfgang Schäuble; el otro coautor fue Karl Lamers por parte de la Unión Social Cristiana, quién posteriormente desarrollaría el modelo del núcleo duro en un plano más académico.<sup>179</sup>

El modelo del núcleo duro fue quizá el expuesto con mayor claridad de entre los modelos surgidos en el debate político previo a la GIG. La concepción del modelo parte de la diversidad de los EEMM, tanto con respecto a sus capacidades, como con relación a la voluntad política de integración. Dicha heterogeneidad no sólo es vista como un freno a la integración sino como un peligro desintegrador. La vía para evitar los efectos perniciosos de tal heterogeneidad es la selección, ésta debe realizarse teniendo en cuenta tanto la capacidad de los EEMM como su voluntad. La voluntad de los EEMM era y es criterio obligado de cualquier proceso de profundización de éste calibre, pues, la unanimidad rige las modificaciones del Derecho Originario o la apertura de vías flexibilizadoras en él introducidas. Pero en la formulación alemana, no se trata simplemente de participar en todas las políticas existentes, se trata de que los miembros del núcleo duro se distingan por poseer el mayor grado de vocación comunitaria que el resto de EEMM.<sup>180</sup>

Con respecto a la capacidad, el informe de la CDU/CSU va más allá del criterio economista de la tercera fase de la UEM. Explícitamente menciona que los países idóneos para

<sup>177</sup> Así de gráfico se muestra Remiro Brotons, A.: "Consideraciones sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996", dentro del "Libro de Reflexiones sobre la CIG," Secretaría de Estado de las CE, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996, p. 61.

<sup>178</sup> La CDU/CSU, el grupo parlamentario que gobernó durante la preparación y desarrollo de la CIG en coalición con el FPD, realizó estas propuestas en un documento denominado "Überlegungen zur europäischen Politik," Positions-papier der CDU/CSU-Bundestagfraktion vom 1 September, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1994, n° 10; ver también la reseña a este documento realizada en Europe Documents, número 1892/6, de 7 de septiembre de 1994.

<sup>179</sup> Lamers, K.: "Strengthening the Hard Core," en Gowan, P. y Anderson, P.: "The Question of Europe," Verso, Londres, 1997. Resaltar que la mayor aportación al análisis del núcleo duro fue la realizada por Christian Deubner en su "Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?," Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1995.

<sup>180</sup> Ver para mayor detalle Lamers, K.: "Strengthening the Hard Core," op.cit., p.109.

formar éste grupo serían: Alemania, Francia y el Benelux. Es decir, dejando de lado países miembros que ya eran capaces de cumplimentar los criterios de convergencia en el momento de redacción del informe objeto de estudio. La selección se realiza sobre la base de un criterio funcionalista de claro carácter supranacional.

Para los propios promotores del modelo, se trata de crear un centro fuerte dentro de una más amplia y heterogénea Europa, dicho núcleo evitaría la desintegración de la Unión. En esta lectura del núcleo duro, el mismo no tiene por objetivo ser un club selecto cerrado en sí mismo, sino abierto a todo aquel EEMM capacitado y deseoso de aceptar sus implicaciones.<sup>181</sup> Actuaría como punto de atracción de aquellos Estados que en primera instancia no fuesen capaces de participar en el núcleo de integración avanzada. Por ello, en última instancia, el núcleo se mostraría superfluo. El modelo tiene vocación de temporalidad y complementa la demanda de la ampliación con la profundización.<sup>182</sup>

Pese a lo dicho, no podemos confundir el núcleo duro con un modelo de varias velocidades. En el primero, los EEMM no tienen porqué compartir la meta final de la integración, independientemente de que todos, en última instancia y debido a la modificación de las posiciones iniciales, terminen participando en todas las políticas promovidas por el núcleo duro. Por contra, en la diferenciación sobre la base de distintas velocidades, los Estados parten de la comunión sobre un objetivo común, siendo el modelo un camino para compatibilizar las distintas capacidades de asunción de dichos objetivos. Si se prefiere, una forma de evitar la espera de los más capacitados.

Desde una lectura más escéptica sobre las bondades del modelo se argumentó que el núcleo duro era un vagón de primera clase cuyos EEMM, en principio, disfrutaban de un billete de primera exclusivo y excluyente. Para Deidre Curtin un núcleo duro en principio deniega la participación en las políticas incluidas en el núcleo al resto, incluso si tienen la voluntad y capacidad de participar en ellas.<sup>183</sup> El mayor argumento para los críticos del modelo fue aportado por los propios autores del modelo, quienes al nombrar los EEMM considerados idóneos para el núcleo sembraron la duda sobre el rigor del criterio funcional empleado en dicha selección, provocó así el rechazo de los países excluidos.<sup>184</sup>

<sup>181</sup> Junge, K.: "Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam," European Dossier Series, London European Research Center-University of North London, 1999, p. 32.

<sup>182</sup> Lamers, K.: "Strengthening the Hard Core," op.cit., pp. 109-110; Junge, K.: "Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam," op.cit., p. 33.

<sup>183</sup> Curtin, D.: "The Shaping of a European Constitution and the 1996 IGC", *Aussen-Wirtschaft*, n° 50, 1995, p. 243.

<sup>184</sup> Para ver los argumentos de algunos de estos países, especialmente Italia e Inglaterra, ver, *The Economist*, 10 de septiembre de 1994. pp. 13 y ss.

La posibilidad de un *núcleo duro* fue también propuesta por la "Unión de Federalistas Europeos," en un proyecto mucho menos aireado por la ausencia de peso político. Pese a ello, el hecho de que dicha institución plantease un modelo similar al alemán demuestra que el núcleo duro puede sin duda ser un arma en manos de una profundización de la Unión. En realidad, lo que apuntaban era la coexistencia de un *núcleo federal* con la Unión en su forma actual. Los Estados de éste *núcleo federal* establecerían entre ellos la moneda, y lo que constituye la esencia del tercer pilar, garantizando una acción eficaz en ese ámbito, así como la evolución hacia una Constitución Federal. Por otro lado, el Derecho Comunitario y las instituciones de la UE seguirían utilizándose para todos en la aplicación del Mercado Interior y de las políticas asociadas a él, ello sin renunciar a la posibilidad de que el núcleo decida crear instituciones para su propio ámbito, por ejemplo en el campo militar.<sup>185</sup>

### III.3. La Europa de las varias velocidades.

En tercer lugar encontramos la Europa de las varias velocidades o de la Europa de la integración gradual. La primera reseña a dicho modelo fue realizada por Willy Brandt en 1974,<sup>186</sup> siendo retomada y desarrollada un año después por el Informe Tindemands.<sup>187</sup>

Aquellas primigenias formulaciones surgieron en estrecha vinculación con los primeros planteamientos políticos sobre la unión monetaria en la Comunidad Europea. Con la recuperación de las teorías de integración durante la CIG 96, el modelo obtuvo un apoyo mayoritario entre los Jefes de Estado y de Gobierno como estrategia para afrontar la creciente heterogeneidad en la UE.<sup>188</sup>

La Europa de las varias velocidades tiene, a nuestro entender, una concepción rupturista y profundizadora. Rupturista porque es innegable que comparte la necesidad del cambio de modelo tradicional, cual era el avance conjunto a través de un proceso etapista de intensidad supeditada a la coyuntura política. En su lugar, propone un avance diferenciado hacia la misma meta. Es decir, todos los países, sin exclusiones apriorísticas, tienen posibilidades de alcanzar el mismo nivel de

<sup>185</sup> Ver lo dicho al respecto por Louis, J-V.: "Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996", Revista de Instituciones Europeas, 1994, p. 36.

<sup>186</sup> El canciller introdujo la idea en la conferencia dada en la sede de la Organisation Française du Mouvement Européen en París el 19 de noviembre de 1974. Esta sería publicada con posterioridad de Europa-Archiv. Brandt, W.: "Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vor der la Organisation Française du Mouvement Européen," Europa-Archiv, 1995, 2, 33.

<sup>187</sup> Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76.

<sup>188</sup> Así lo afirma Junge, K.: "Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam," op.cit., p. 27.

integración, pero queda abierta la posibilidad de hacerlo en diferentes estadios. Mismo objetivo distinto ritmo.

El objetivo último común representa la diferencia esencial con respecto al modelo del núcleo duro, los EEMM comparten un fin integracionista y una estrategia de alcance gradual. Dicha estrategia implica una *graduación temporal relacionada con las distintas capacidades de asunción de las diferentes políticas*. Así, todos los EEMM, estén o no en la primera velocidad, acuerdan las líneas generales de la evolución global. Para Langeheine y Weinstock, el gran atractivo de la Europa de la integración graduada es el de ser un modelo de consenso.<sup>189</sup>

La diferenciación en velocidades puede tener muchas interpretaciones pero teóricamente defiende lo que no parecen defender las opciones anteriores, al menos no con la misma claridad, a saber: crear en su última etapa una Europa más integrada, sin exclusión apriorística de países por razón de su capacidad. Para hacerlo disciplina distintos estadios de integración con relación a las capacidades de los EEMM, dependiendo de éstas, los EEMM se ubicarán en las distintas velocidades, pero de acuerdo con el modelo, se dirigirán hacia el mismo destino.

Ejemplo clarificador del modelo es la UEM.<sup>190</sup> Permite la existencia futura de un grupo de EEMM para llevar a cabo una mayor cooperación e integración sobre la base de criterios objetivamente definidos con la intención de que los otros Estados, con el paso del tiempo, se unan a los primeros. Así, desde una perspectiva europeísta puede argumentarse que, lejos de proponer la voladura de Europa como hace la *Europa a la carta*, propone una mayor integración. El problema es que la propuesta no afecta a todos al mismo tiempo, por ello, es objeto de conflicto. En cualquier caso las limitaciones de un Estado responden simplemente a sus capacidades, no a la voluntad de los miembros de la primera velocidad ni a la del Estado rezagado,<sup>191</sup> sino al cumplimiento de unas condiciones objetivas.

Desde los EEMM componentes de la primera velocidad se argumenta, no sin razón, que la diferenciación es la única forma de alcanzar mayores cuotas de integración. El avance conjunto en circunstancias de diversidad acentuada dificulta y dilata excesivamente en el tiempo la consecución de las metas integracionistas más ambiciosas. El mismo efecto se produciría si no se ligara la evolución de los EEMM rezagados al cumplimiento de los mismos criterios de

<sup>189</sup> Langeheine, B. y Weinstock, U.: "Graduated Integration: A Modest Path Towards Progress," op.cit., p. 191.

<sup>190</sup> Así lo consideran: Curtin, D.: "The Shaping of a European Constitution and the 1996 IGC", op.cit., p. 245; Junge, K., ibid, p. 29; el documento "Bases para una reflexión" lo pone como ejemplo de *geometría variable*, op.cit., p. 26.

<sup>191</sup> Al respecto se ha argumentado que si el Estado rezagado se autoexcluye de la primera velocidad por voluntad propia, no nos encontraríamos ante un caso de velocidad variable. "Integration at Multiple Speeds in the European Union," [http:// www.nxn.net/home/ernst/eu1.htm](http://www.nxn.net/home/ernst/eu1.htm), p. 1

miembros de la primera velocidad. Por ejemplo, en la Unión Económica y Monetaria, el haber asegurado de antemano que todos los países pasarían a la segunda fase hubiese sido negarse a conseguir los criterios de convergencia, ya que muchos de los países no hubiesen realizado los esfuerzos de ajustes macroeconómicos requeridos. Así, la diferenciación es la vía de alcanzar un objetivo común, mientras que en el *núcleo duro* parecía un objetivo en sí mismo.

Dicha diferenciación se ha llegado a considerar incluso beneficiosa para el resto de políticas comunes a todos los EEMM, "el grupo de países en cabeza de la UEM no sólo es compatible con el mercado interior sino que posibilitará un mayor beneficio de él."<sup>192</sup> Además, para ahondar en el argumento legitimador, se argumenta que el posibilitar dicha diferenciación de velocidades permite no vetar el acceso a la meta final a ningún país. De no realizarse así, recobrarían fuerza las posiciones tendentes a apoyar fórmulas paralelas a las del *núcleo duro*.

Por su parte, los miembros de la segunda velocidad argumentan que, por mucho que se cierre la puerta al grupo de países de la segunda velocidad, es obvio que "el avance de los demás [los de la primera velocidad] nunca es irrelevante para quien no puede sumarse al mismo."<sup>193</sup>

Con lo visto hasta ahora, podemos afirmar la existencia de diferencias sensibles con respecto a los otros modelos, pero por contra, en el plano institucional, los problemas a resolver serían comunes, al menos con respecto al *núcleo duro*. Ambos modelos, de extenderse a las políticas más importantes de la UE, significarían un modelo institucional de diferenciación institucional que no fue valorado seriamente desde las tribunas políticas de la CIG 96.

#### III.4. La geometría variable.

El modelo de la geometría variable no tuvo en la CIG un exponente político activo. Su único defensor influyente fue el ex-presidente de la Comisión Jaques Delors, quien durante el debate previo a la CIG, recuperó su clásica formulación sobre la geometría variable.<sup>194</sup>

La diferencia esencial del modelo con respecto al anterior es doble, hace referencia tanto al instrumento como al contenido de diferenciación. En cuanto al instrumento, en éste modelo los criterios objetivos tasados característicos de la Europa de varias velocidades pierden protagonismo en favor de la voluntad de los países que determinan llevar a cabo una mayor

<sup>192</sup> Como muestra de lo que opinan los países de la "primera velocidad", sirva la posición Holandesa citada, vid.: "Enlargement of the European Union. Possibilities and Problems", Cámara Alta del Parlamento holandés, 1994-1995.

<sup>193</sup> Así se expresa en el documento "Bases para una Reflexión", op.cit.p.16.

<sup>194</sup> Esta fue realizada por primera vez en 1980, ver Agence Europe, n° 3037, de 10 de diciembre de 1980.

integración. En cuanto al contenido, en el modelo de la geometría variable, la temporalidad es una posibilidad no una norma. Es decir, la geometría variable permite diferenciación permanente o irreversible entre el núcleo duro y los países menos desarrollados.<sup>195</sup> En esta construcción de Europa, los EEMM rezagados no están incluidos en un simple *opt in-out* dentro de una política concreta, sino que están excluidos de los objetivos mismos de las políticas pertinentes. Así pues, no hablamos de una temporalización de los objetivos sino de la exclusión de EEMM de unos objetivos que otros han alcanzado.

De acuerdo con el informe Westendorp, la geometría variable “es un término que pretende elevar a principio inspirador de la reforma la excepción utilizada para rescatar a los que, de otro modo, no habrían querido avanzar,”<sup>196</sup> es pues, un coche escoba que, lejos de rectificar lo que la Comisión denomina *Europa a la carta*<sup>197</sup>, le da cobertura, convirtiendo el virus de la diferenciación extrema y permanente en modelo. En un mismo paraguas encontrarían salida la tercera fase de la UE Schengen, la posición Danesa e Inglesa, el *opt in-out* general PESC y la posibilidad de varias velocidades en el tercer pilar.<sup>198</sup> Así pues hay salida para todo y todos, dentro y fuera del Tratado.

Pero si decimos que el modelo viene a cubrir lo que se podía asimilar a la *Europa a la carta*, algo debe de cambiarse. No en vano decíamos que la *Europa a la carta* podía convertir Europa en *chatarra*. La diferencia entre ambos modelos depende de la inclusión o no de un mínimo común inaccesible a la discrecionalidad. Dependiendo de dicha inclusión varían los posicionamientos doctrinales.

Justus Lipsius apuesta decididamente por el modelo de la geometría variable, pero deja claro que éste debe respetar los siguientes principios para evitar la disolución de la Unión: un único sistema institucional; una fuerte base común (PAC, Mercado Interior, y aquellos aspectos cuya exclusión supusiera una distorsión seria de la competencia); un mantenimiento de la “rule of non interference” por aquellos que no participan en la materia en que están exentos; restringir al mínimo las normas obligatorias en la “políticas opcionales”; y el reforzamiento de la

---

<sup>195</sup> Giering, C.: “Vertiefung durch Differenzierung- Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte,” op.cit., p. 76. Ehlermann, Ehlermann, C.D.: “Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty,” RSC Paper, European University Institute, 1998, p. 5; Centre of Economic Policy Research, “Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe,” op.cit., p. 56.

<sup>196</sup> “Bases para una Reflexión”, op.cit, p. 26.

<sup>197</sup> Ver la posición de la Comisión en su informe de análisis del TUE (op.cit.), al referirse a la posición otorgada al Reino Unido en la Política Social.

<sup>198</sup> Para una visión completa de las diferentes posibilidades, dentro y fuera del tratado, ver el análisis realizado por Ludow en “Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference,” Brussels, 1994, p. 58.

cooperación fuera del Tratado.<sup>199</sup>

Maillet y Velo por su parte afirman que el modelo analizable es intrínsecamente desintegrador y que por ello no puede en ningún caso aplicarse a lo que denomina núcleo duro del Derecho Comunitario, especialmente a aquellas políticas que hacen posible la cohesión del Mercado Interior.<sup>200</sup> En el mismo sentido Junge afirma que la geometría variable puede implicar la inexistencia de un centro común, renunciando a la dicotomía EEMM no EEMM por mor de un extremo criterio funcional como diferenciador.<sup>201</sup> "De una forma más radical que en la Europa *à la carte*, éste modelo es funcional en el sentido de que, en la perspectiva de sus defensores, los países europeos deben integrarse exclusivamente de acuerdo con el criterio de mayor eficiencia para solventar sus problemas económicos o políticos. En la práctica, por ejemplo, ésto podría implicar incluir los actuales miembros de la EFTA en la unión económica y monetaria por mor de crear un área monetaria optima, pero excluyendo a los más atrasados Estados miembros del sur."<sup>202</sup>

Sacando consecuencias prácticas para el sistema institucional, diremos que por mucho que se pudiera clarificar el elemento diferenciador (dónde está lo esencial, dónde lo que sin serlo afecta a lo esencial, cómo evitar que los no participantes en una determinada política afecten a los participantes, etc.) seguiríamos con el mismo problema. ¿Cómo mantener un marco institucional único?. Este debería ser de quita y pon, con un centenar de combinaciones posibles para cada toma de decisión, o con una composición única de voto con voz, voz sin voto o ni voz ni voto.

### III.5. La Europa de los círculos concéntricos o de la solidaridad reforzada.

La Europa de los círculos concéntricos o de la solidaridad reforzada fue introducida en la CIG por el entonces primer ministro británico Eduard Balladur,<sup>203</sup> no contando dicho modelo hasta entonces que con más referencias que las académicas.<sup>204</sup> El modelo establece un criterio de "flexibilidad" o "diferenciación" en tres niveles predeterminados pero no estancos, es decir, los Estados, bajo ciertas condiciones, podrían llegar a formar parte del círculo más integrado. Estos

<sup>199</sup> Lipsius, J.: "The 1996 IGC" *European Law Review*, Vol. 20, nº 3, Junio 1995, p. 244-245.

<sup>200</sup> Maillet, P. y Vello, T.: "L'Europe a geometrie variable. Transitin vers l'integration", L'Harmattan, Paris, 1994, p. 246; Louis, J-V, "Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996", op.cit. p. 35.

<sup>201</sup> Para el desarrollo de su posición ver Junge, K.: "Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam," op.cit., pp. 38-39.

<sup>202</sup> Ibid. p. 39.

<sup>203</sup> Balladur, E.: "Pour un nouveau tratie de l'Elysee", *Le Monde*, 30 de noviembre de 1994; véase también "Europe", número 6314, de 14 de septiembre de 1994.



niveles graduales se articulan de dentro a fuera, siendo el círculo central el más integrado y el amplio el menos integrado.

El primer círculo, el más integrado, es el denominado "círculo de derecho común", definido por las cuatro libertades básicas y el acervo comunitario en el nivel en que se encontraba en el postmastrique (Mercado Interior, políticas comunes, política exterior). Dentro de éste se darían una serie de *círculos menores internos* en los que se desglosarían las diferentes elecciones de los países para las políticas ya expuestas al diferencialismo (UEM, Política Social).

En un segundo círculo, de dentro a fuera, se encontrarían los países integrables, los cuales tendrían el tratamiento que les reconocieran los acuerdos bilaterales con la CE, diferentes y adaptados al grado de integración de cada EEMM. En éste círculo se incluyen tanto los países EFTA como los países en vías de adhesión. Para los segundos no se establece un régimen general, relacionándose con el núcleo central de forma individual. Los círculos, como adelantamos, no son estancos. La adhesión de los candidatos se produciría de la forma tradicional, es decir, cuando cumplieran los criterios de adhesión.

En el tercer círculo, el *externo*, estarían los países que, aún con interés por su parte, no serían integrables en un futuro previsible. Esencialmente se incluirían aquí los países provenientes de la antigua URSS, los cuales, vendrían ligados a la Unión por unos no definibles vínculos de *cooperación reforzada*. Esta cooperación se plasmaría gráficamente a través del marco de la CSCE "que habría que utilizar más y mejor."<sup>205</sup> El interés por éste círculo desarrolla una dimensión estratégica que hace válidos los análisis de la doctrina que defienden la dimensión geográfica como un fundamento de la conformación del modelo.<sup>206</sup>

La originalidad de éste modelo está en ser un conjunto de modelos. La relación establecida dentro del *núcleo de Derecho Común* podría darse dentro de la geometría variable;<sup>207</sup> el círculo de países integrables no ofrece nada nuevo a la situación descrita en el estado de la ampliación actual; y el tercer círculo concéntrico podría también verse definido en una combinación de la PESC y la Política Comercial de la CE, independientemente de una hipotética utilización más adecuada de sus mecanismos.

<sup>204</sup> Entre los posicionamientos doctrinales destaca Baldwin, R.E.: "Towards and Integrated Europe", Centre for European Policy Research, 1994.

<sup>205</sup> Véanse: "Le Figaro", de 4 de noviembre de 1994; y Louis, J-V, "Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996", op.cit. p. 35.

<sup>206</sup> Como el mantenido por Langeheine, B. y Weinstock, U.: "Graduated Integration: A Modest Path Towards Progress," op.cit., p. 188.

<sup>207</sup> Así lo defiende Curtin, D.: "The Shaping of an European Constitution and the 1996 IGC", op.cit. p. 247.

## IV. LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE AMSTERDAM.

### IV.1. Introducción.

El debate político previo a la CIG fue recogido por el eje Franco-Alemania cristalizándose en dos cartas conjuntas. La primera fechada el 6 de Diciembre de 1995, en la que el Canciller alemán Kohl y el Presidente Francés Chirac, haciendo referencia implícita al Reino Unido, afirmaban que las dificultades temporales de algunos EEMM no debían limitar los posibles avances de la Unión. Por ello, en vistas a la CIG 96, consideran que el Tratado debería incorporar una cláusula general, abierta a la posibilidad de que los EEMM con capacidad y voluntad política desarrollaran una cooperación intensificada, manteniendo el sistema institucional de la Unión.<sup>208</sup>

El claro sentido político de dicha carta sería desarrollado en la carta de los Ministros de Exteriores de ambos países y en el documento que fue adjuntado a dicha carta cuyo título era: "Cooperación intensificada a la luz de una mayor profundización en la integración de la Unión."<sup>209</sup> Aquí aparece por primera vez el esquema que se seguiría en Amsterdam. Se parte de la base de que la cláusula a introducir en el Tratado debería permitir la continuidad de la profundización en el proceso de integración, promoviendo nuevas vías, a pesar de que inicialmente, sólo algunos EEMM estuvieran capacitados para el avance. Además, a modo de justificación, se concreta que la cláusula debe facilitar la flexibilidad dentro del Tratado pues, de otra forma, dicha flexibilidad seguiría teniendo lugar fuera. Por último, aboga por la inclusión de dicha flexibilidad en los tres pilares del TUE.

Dicho impuso sería recogido por partida doble. En primer lugar por el Consejo Europeo celebrado en Turín en marzo de 1996,<sup>210</sup> donde formalmente se solicitó a la CIG el estudio de las posibilidades para incorporar preceptos, de carácter general o específico que permitiesen a un cierto número de EEMM desarrollar una cooperación más estrecha, abierta a todos y compatible con los objetivos de la Unión; preservando al mismo tiempo el *aquis*

<sup>208</sup> Kohl, H. y Chirac, J.: "Open letter on the 1996 IGC," Bonn-Paris, 6 de Diciembre de 1995; Alexander C-G.: "A Categorization of Differentiated Integration," *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nº 2, 1996, p. 294.

<sup>209</sup> Carta fechada el 17 de octubre de 1996. Ver la referencia que sobre la carta y el documento realiza Ehlermann, C.D.: "Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty," *op.cit.*, p. 6.

<sup>210</sup> Ver las Conclusiones de la presidencia para mayor detalle del aquí realizado en <http://europa.eu.int> o EC Bulletin.

*communautaire* y respetando el sistema institucional único. En segundo lugar, la base descrita sería asumida por la Presidencia neerlandesa, anfitriona de la CIG 96.<sup>211</sup>

Durante las negociaciones de la CIG 96, el estudio demandado por el Consejo Europeo de Turín mostraría una resistencia desigual en varios EEMM a dicha inclusión. Entre ellos destacó el bloque formado por los receptores de los fondos de cohesión quienes, tenían a priori que la flexibilidad trajera una Europa de dos velocidades, impidiendo con ello su poder de influencia futura.<sup>212</sup> Por su parte el Reino Unido, pese a gozar del juego del *opt in-out*, no deseaba la introducción de cláusulas generales por representar para él un riesgo de marginación y por haberse demostrado que pese al rechazo, el desarrollo de la cooperación reforzada tiene a la larga un poder de atracción indiscutible.<sup>213</sup> La posición del Reino Unido fue compartida por Dinamarca y Suecia sobre la base de los mismos temores.<sup>214</sup> El Benelux por su parte, en su memorándum conjunto presentado a la CIG, expresó sus reticencias en base de la desvirtuación del modelo de integración conjunto.<sup>215</sup> Por último, recordar que países con intereses tan dispares como Grecia, Finlandia, Irlanda y Dinamarca, coincidieron en la necesidad de reflexionar sobre los aspectos negativos de la flexibilidad, en especial la creación de una UE con dos clases de EEMM.<sup>216</sup>

Frente a las reticencias de los Estados, cuya presentación hemos realizando de forma dispersa, abundaban las razones a favor de la incorporación de la flexibilidad. Siguiendo la lógica división de Caja,<sup>217</sup> dos fueron los motivos esenciales para requerir su incorporación: el primer motivo fue la resistencia de algunos EEMM a formar parte de algunas expresiones de la integración presente y futura; el segundo motivo hacía referencia a la incapacidad de algunos Estados (sobre todo los Estados en vías de adhesión) para ser parte de estadios elevados de integración. Stubb, centrándose en las razones por las que la flexibilidad surgió en el debate político destaca, entre otras, dos razones que merecen ser mencionadas: el ineficiente

<sup>211</sup> Ver las referencias al respecto realizadas en "Federal Trust Conference 11 June 1996: Dividing the Union? Britain and the IGC," Federal Trust Background Paper, 1996.

<sup>212</sup> Así se reflejó en "Intergovernmental Conference Briefing," n° 4/38, third update, 1996, aparecido en <http://europa.eu.int/dg7/fiche>

<sup>213</sup> La mejor prueba de ello es la evolución seguida por Schengen.

<sup>214</sup> Así lo afirma Kortenberg, H.: "Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam," op.cit., p. 844.

<sup>215</sup> Ver las referencias al respecto realizadas en "Federal Trust Conference 11 June 1996: Dividing the Union? Britain and the IGC," op.cit.

<sup>216</sup> "Intergovernmental Conference Briefing," op.cit., pp. 8-9.

<sup>217</sup> Caja, G.: "How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty?," n° 35, Common Market Law Review, 1998, pp. 858-889.

funcionamiento de los pilares incorporados en Maastricht y el hecho de que la flexibilidad puede considerarse como una alternativa a la unanimidad en el proceso de toma de decisiones.<sup>218</sup>

Junto con estas razones genéricas estructurales, los EEMM reticentes durante la CIG tuvieron que valorar los riesgos potenciales de la no-integración de la cooperación reforzada en el Derecho Originario.<sup>219</sup> La experiencia de Schengen había demostrado que el veto a nuevos aspectos de integración, cuando éstos cuentan con respaldo, puede encontrar salida fuera del sistema de la Unión. Tal hecho provoca la ausencia de garantías futuras para los Estados no incorporados en primera instancia, a parte de su absoluta marginación, tanto en la creación como en el desarrollo de los mecanismos activadores de la nueva faceta.

Con esta dualidad entre necesidad y reticencias a la hora de incorporar la cooperación reforzada en el Tratado, la CIG 96 aprobó una incorporación limitada de la cooperación reforzada. Esta se caracteriza por las limitaciones generalizadas a las disposiciones incluidas y por la exclusión de la flexibilidad en el segundo pilar. La imposibilidad para alcanzar un acuerdo sobre la inclusión de la flexibilidad en el segundo pilar supuso la excepción más importante a la propuesta de la presidencia neerlandesa. Se acordaría pues la inclusión de una cláusula general incluida en un nuevo Título VII (antiguo VI bis) "Disposiciones sobre una cooperación reforzada" (Artículos 43, 44 y 45 del TEU).<sup>220</sup> Dichas disposiciones generales se complementarían con preceptos específicos para dos de los tres pilares: el artículo 11 TCE dentro del primer pilar; y el artículo 40 TEU<sup>221</sup> del Título VI para el tercer pilar (antigua CAJI).<sup>222</sup> Como ya indicamos, las propuestas para incluir una disposición en el segundo pilar fue descartada por la ausencia de consenso político.

## IV.2. La cláusula general.

### IV.2.1. Reflexión preliminar.

<sup>218</sup> Stubb, A.C.G.: "The 1996 Intergovernmental Conference and the management of flexible integration," op.cit., pp. 42-43.

<sup>219</sup> En el mismo sentido Kortenberg, H.: "Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam," op.cit., pp. 844-845.

<sup>220</sup> Enumeramos los artículos de acuerdo a la reenumeración acordada en Amsterdam. Los artículos citados respectivamente sin reenumeración aparecen en el Tratado de Amsterdam como artículos: K. 15, K. 16 y K. 17 dentro del Título VI bis.

<sup>221</sup> Antiguo artículo K. 12.

<sup>222</sup> El nuevo título VI responde "Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal." Buena parte de la doctrina, aun hoy, sigue refiriéndose al tercer pilar con su antigua denominación, a saber CAJI.

De forma general el primer párrafo del artículo 43 TUE dispone: "los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada podrán hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el presente Tratado y en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea." El párrafo mencionado significa la primera inclusión de una cláusula permitiendo, con carácter general y de forma permanente, la introducción de diferenciación entre los EEMM.

Por primera vez se crea la posibilidad de desarrollar la integración independientemente de que no todos los EEMM participen en dicho desarrollo desde un principio. La flexibilidad, frente a lo recogido hasta el momento en el Derecho Originario, no parte con una fijación material a un campo restringido, independientemente de que su desarrollo como veremos tiene campos vedados. La posibilidad a la cooperación reforzada se abre al futuro, es decir, no estamos pues ante la flexibilidad aparecida hasta ahora, la cual, se fijaba de principio, permitiendo como única muestra de flexibilidad un *opt-in* futuro predeterminado también a priori.

El principio general de la cooperación, en el contexto de la cooperación reforzada, se incluye tanto en el TUE como en el TCE, es pues un principio con vocación de generalidad, aplicable a la UE y a la CE. Pese a no aplicarse en la PESC, la referencia específica a ambos Tratados, independientemente de su inclusión específica en el primer y tercer pilar, lo dota del carácter de principio general del Derecho Comunitario.

La incorporación de la cooperación reforzada se hace de forma plena al habilitarse las instituciones y procedimientos de la UE y de la CE para el desarrollo de los nuevos ámbitos de integración. Al disciplinarse que los Estados "podrán hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos" cuando decidan establecer entre sí una cooperación reforzada, no se hace referencia a la discrecionalidad en su uso cuando se decida ejecutarla, sino a la discrecionalidad de ejecutar la cooperación dentro o fuera del sistema de la Unión.

Si se actúa dentro del sistema, sus mecanismos son los utilizables. Ello resulta lógico del propio interés de los EEMM actores en la cooperación reforzada y de la lógica del sistema. Los primeros son claros beneficiarios de éste uso ya que optar por nuevos mecanismos pudiendo utilizar los del sistema, a priori, sólo aportarían externalidades negativas, tanto en el funcionamiento de nuevas instituciones inexpertas como en los costes, los cuales, son sufragados por los EEMM actores de la cooperación reforzada. En cuanto a la lógica del sistema, la redacción del precepto podría considerarse redundante, pues la idiosincrasia de una política dentro del sistema es precisamente la inmersión de su desarrollo a través de los cauces del mismo.

La cuestión abierta es la posibilidad futura de utilización de flexibilidad fuera del Tratado. En primer lugar hemos de considerar que si los términos "podrán utilizar" no vienen referidos a la inclusión en el sistema sino a la utilización de los mecanismos del sistema, lo hace en referencia a la opción del *status quo* (no desarrollo de cooperación reforzada) o a su realización fuera del sistema. De forma general puede hacerse mención a la necesidad de respetar el principio de "lealtad federal" expresado en el actual artículo 10 TCE, según el cual "los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado." Aquí, Ehlermann señala que no es posible denegar a los EEMM el derecho a establecer cooperación reforzada fuera del sistema EU, en tanto que el principio citado está restringido a la CE.<sup>223</sup> Además, dentro de la CE, conviene recordar que la incorporación de las disposiciones incluidas en el Tratado de Amsterdam no altera la problemática de la delimitación de la afectación de la cooperación reforzada fuera del sistema en los fines del Tratado CE. Siempre se podrá alegar que la mayor integración a través de cooperación reforzada, tiende a favorecer la consecución de los fines del Tratado CE.

Estamos también ante la primera referencia a un método de integración en el Derecho Comunitario. Si el modelo monetista-etapista se identifica con la meta expresada en los preámbulos de los Tratados ("una Unión más estrecha entre los pueblos de Europa"), el modelo de la flexibilidad goza de disposiciones reguladoras dentro de los Tratados.

#### **IV.2.2. La delimitación del principio.**

El principio general anteriormente descrito, se configura con una serie de limitaciones. Estas, como avanzamos, fueron la forma de satisfacer a los EEMM recelosos con el principio. Por ello, su inclusión se entiende en favor de la ortodoxia tradicional y contra una posible fragmentación del sistema. Las limitaciones, siendo tan numerosas (8 en total) y extensas, deben considerarse configuradoras del principio. Pasamos a comentarlas en el orden y con la numeración del párrafo primero del artículo 43 TUE.

a) La cooperación reforzada se podrá incluir dentro del sistema siempre que "pretenda impulsar los objetivos de la Unión, así como proteger y servir sus intereses." La principal importancia de dicho precepto es la eliminación del uso de la cooperación reforzada para deshacer trayectos ya recorridos. Mientras la idea de flexibilidad hace referencia a un mecanismo

<sup>223</sup> Ehlermann, C.D.: "Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam

sin prejuzgar el uso del mismo, la cooperación reforzada implica un desarrollo en positivo, parte de la asunción de la integración hasta Amsterdam y posibilita una vía de "impulso."

Para algunos autores, éste precepto establece una obligación de poner la cooperación dentro de las competencias de la Unión, no pudiendo excederlas, por lo cual quedaría espacio para la cooperación fuera del sistema del Tratado para asuntos superadores de las competencias de la Unión.<sup>224</sup> Dicha interpretación, a nuestro entender, resulta excesivamente restrictiva. El precepto hace referencia al impulso de los "objetivos" de la Unión, protegiendo sus "intereses." Los objetivos, como es bien sabido, no disciplinan las competencias, en cualquier caso favorecen una interpretación extensiva de las mismas por mor de alcanzarlas. En el contexto estudiado, contrariamente a la posición doctrinal indicada, parece que la cooperación reforzada usa los mecanismos de la Unión para culminar sus objetivos, los cuales pueden demandar una relajación de los límites competenciales de la Unión, amén de que los ámbitos afectados por la cooperación sirvan mejor a los "fines" de la Unión.

b) La cooperación deberá respetar "los principios contenidos en dichos Tratados y el marco institucional único de la Unión." En lo referente al marco institucional, el precepto es el refrendo del principio general de sistema institucional único presente tanto en la UE como en la CE (artículos 3 TUE y 7 TCE). La mención al respeto a dicho principio, si bien necesaria no deja de ser una mención contradictoria con la lógica de la participación institucional impuesta por la cooperación reforzada. El sistema institucional único no depende solamente de la existencia de un sólo Consejo, sino que además demanda una representatividad global de la UE por parte de sus instituciones. El tema por su centralidad demanda un desarrollo posterior.

La referencia a los principios contenidos en los Tratados no debe considerarse una limitación al desarrollo de la cooperación. Como hemos visto, en la letra a) se vincula la cooperación a la evolución de la Unión y a sus objetivos, los cuales, por la coherencia del sistema son compatibles con los principios. Así, la cooperación reforzada conforma su naturaleza con los propios principios de la Unión y es arma de evolución futura que sirve a sus intereses, por ello, no debe entenderse a priori motivo de alteración de los principios de la Unión.

c) La cooperación reforzada se utilizará "sólo como último recurso cuando no se hayan podido alcanzar los objetivos de dichos Tratados por medio de los procedimientos pertinentes establecidos en los mismos." El precepto debe analizarse desde la perspectiva de la

---

Treaty," RSC Paper, European University Institute, 1998, p. 9.

<sup>224</sup> Kortenbergh, H.: "Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam," op.cit., p. 845.

negociación entre los EEMM así como desde la limitación de las competencias y mecanismos de la Unión.

El precepto parte de la asunción de que los objetivos de la Unión pueden ser demasiado ambiciosos para ser alcanzados con los mecanismos establecidos en el Tratado. Por ello precisamente cobra sentido la incorporación de la cooperación dentro del Tratado, la cooperación sirve cuando los procedimientos establecidos se muestran incapaces o insuficientes, de ahí que, como indicamos, sea interesante la alternativa a la vinculación estricta de la cooperación a las competencias de la Unión.<sup>225</sup>

Por tanto se trata de ver cuando no hay más recursos dentro de los establecidos, para activar la cooperación como generador de mecanismos inexistentes o insuficientes. El precepto, al enfatizar "cuando no se hayan podido alcanzar" demanda que la constatación de la imposibilidad sea práctica. Se pretende constatar la insuficiencia de los mecanismos a través de un intento de utilización fallido.

Un ejemplo teórico de éste ejemplo para el primer pilar podría ser el intentar crear "nuevos poderes de acción," tal y como posibilita el artículo 308 TCE (antiguo 235), para, tras el fracaso de dicha vía dar paso a la cooperación reforzada.<sup>226</sup> Además pueden darse casos en los que los objetivos de los EEMM claramente rebasen los mecanismos establecidos, transformando en esfuerzos fútiles los intentos referidos. Al final, serán los EEMM los que autorizando la cooperación decidan implícitamente que éste sea el último recurso.

Intentar resolver el problema de la dificultad de aplicación del precepto acudiendo a la Corte europea no resolvería mucho.<sup>227</sup> Cabría tal posibilidad cuando unos EEMM impidiesen la activación de la cooperación reforzada, no por su oposición, sino por considerar que no se han explotado las posibilidades existentes. Contrariamente el resto de EEMM discreparían de los primeros simplemente en la valoración sobre el agotamiento de los recursos. Esta situación aun teóricamente posible parece sucumbir en la práctica, pues, los EEMM que se opongan a la cooperación no lo harán amparándose en la inexistencia de mecanismos sino en la oposición frontal a la cooperación en ciertas áreas. Partiendo de la base de que, como veremos, la activación de la cooperación demanda el acuerdo de los EEMM, ningún Estado opuesto a la misma se arriesgará a justificar su negativa en el precepto indicado, posibilitando la actuación del

---

<sup>225</sup> En refuerzo de nuestra tesis conviene recordar que, frente al silencio de los preceptos referidos a la UE, en las disposiciones específicas de TCE se explicita la no superación de las competencias de la CE. Dicho aspecto será analizado con mayor detalle en la sección referida a las cláusulas específicas.

<sup>226</sup> Elegimos este ejemplo por su carácter gráfico. En la práctica, su utilización queda en entredicho por superar las competencias de la CE. Vid. nota anterior.



TJCE. El peligro de una interpretación desfavorable de la Corte se evitará con el uso del veto posibilitado por el mecanismo, ubicando el problema en el Consejo Europeo y no en el TJCE.

d) La cooperación, debe implicar "al menos a una mayoría de Estados miembros." Con ello se pretendió evitar la formación de un núcleo duro de Estados, siendo ésta posibilidad, como vimos al estudiar el informe CDU/CSU, temida por la mayoría de los EEMM. Dichos temores sin duda se han mitigado con dicha disposición; el precio a pagar es una dificultad añadida a la ejecución de la cooperación.

La disposición es puesta por la doctrina en el contexto de las diferentes capacidades y voluntades de los EEMM y en la perspectiva de su radical aumento. Hoy, con la Europa de los 15, no abundan las áreas en las que una mayoría de EEMM estén dispuestos a aplicar la cooperación. Similar razonamiento es aplicable al alcance de la homogeneidad necesaria en algunas áreas para optimizar los resultados de la cooperación. Dicha situación no hará sino empeorarse con las futuras ampliaciones.<sup>228</sup> Dicha perspectiva, en opinión de Ehlermann, permite prever que en el futuro la cooperación reforzada tendrá lugar fuera de la UE.<sup>229</sup>

Las posiciones doctrinales citadas, independientemente de su corrección, carecen de la perspectiva general necesaria. Desde dicha perspectiva se divisa un panorama menos negativo. La mayoría requerida para activar la cooperación en el primer y tercer pilar es la mayoría cualificada. Ello implicará que los EEMM deseosos de activarla, generalmente afrontarán más problemas a la hora de encontrar la mayoría cualificada de activación que para hacerlo con la mayoría simple de aplicación.

También conviene ampliar la perspectiva al funcionamiento de la cooperación. Una vez que una mayoría de EEMM inician la actividad dentro de la misma, la toma de decisiones, reduciéndose en número de Estados y siendo éstos favorables a una mayor integración, será siempre más ágil que la realizada por la totalidad de Estados. La cooperación reforzada, independientemente del número de EEMM con que cuente la Unión, reducirá heterogeneidad y acelerará la toma de decisiones permitiendo la consolidación de las áreas desarrolladas. A dicha consolidación, en éste hipotético escenario futuro, contribuirá el hecho de que el área de integración cuente con la participación de una mayoría de EEMM. En conclusión, las dificultades innegables que el precepto analizado supone para la aplicación de la cooperación

---

<sup>227</sup> Sobre tal posibilidad ver el párrafo 4 del artículo 40 TUE.

<sup>228</sup> Así lo afirma Junge, K.: "Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam," op.cit., p. 51.

<sup>229</sup> Ehlermann, C.D.: "Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty," op.cit., p.10.

reforzada no deben ocultar sus beneficios relativos: en función tanto de los términos normales de la toma de decisiones en el mismo ámbito como de la consolidación futura del área desarrollada.

e) Como quinto requisito se demanda que la cooperación "no afecte al acervo comunitario ni a las medidas adoptadas sobre la base de las demás disposiciones de dichos Tratados." Este precepto es fundamentalmente una reafirmación de una de las características esenciales del principio general, a saber: la cooperación se construye en positivo, no puede amparar un retroceso con respecto al grado de integración adquirido. Este precepto constituye la reafirmación del principio ya analizado, por lo que nos remitimos a lo allí dicho.<sup>230</sup>

Entrando en la dimensión de las repercusiones futuras de la cooperación reforzada en el acervo comunitario, conviene destacar que, frente a lo estipulado en el protocolo comunitarizador del acervo Schengen, nada se dice al respecto de la asunción de las áreas desarrolladas por los futuros Estados miembros. Este silencio ha sido atribuido a la falta de acuerdo.<sup>231</sup> Si reflexionamos, el hecho de incluir a los nuevos EEMM automáticamente en las áreas desarrolladas en cooperación, incrementaría el aislamiento de los Estados rezagados, de ahí que sea comprensible su temor.

La obligatoriedad de la asunción del acervo en materia de cooperación por los nuevos Estados, pese al silencio indicado, encuentra apoyos. El Consejo Europeo de Edinburgo 1992, en plena ebullición de los *opt-outs*, determinó que las excepciones permitidas para el Reino Unido y Dinamarca no serían extensibles a los nuevos EEMM quienes deberían asumir el acervo en su totalidad.<sup>232</sup> El objetivo de no permitir más *opt-outs* se impondría en las negociaciones de la última ampliación. Frente a éstas se optó por los clásicos períodos transitorios para la aplicación del acervo comunitario; o en casos extremos, como el de Suecia con relación a la tercera fase de la UEM, por posponer la solución *vis a vis* tras la adhesión.

El acervo comunitario en su globalidad, en coherencia con lo expuesto, deberá ser asumido por los Estados en vías de adhesión. El silencio de Amsterdam no puede romper la esencia de globalidad característica del acervo comunitario, es decir, el acervo de la cooperación reforzada es parte del acervo comunitario. La asunción obligatoria del mismo por los futuros

---

<sup>230</sup> Vid. supra, punto IV.2.1. Reflexión preliminar.

<sup>231</sup> Philippart, E. y Edwards, G.: "The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union," *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 1, p. 91.

<sup>232</sup> Ver la Parte B de las conclusiones de aquel Consejo Europeo, op.cit.

EEMM es una realidad que fuerza a los Estados rezagados a elegir entre la marginación o la aceptación.<sup>233</sup> Por tanto, las ampliaciones tendrán un efecto magnético.

f) La cooperación reforzada no podrá afectar "a las competencias, derechos, obligaciones e intereses de los Estados miembros que no participen en ella."<sup>234</sup> Dicho precepto fue también introducido por los EEMM reticentes y conforma una parte del principio de no-interferencia entre Estados partícipes y no partícipes en la cooperación. La otra parte de éste principio se encuentra en el párrafo 2 del artículo 43 TUE, según el cual: "los Estados miembros que no participen en dicha cooperación no impedirán su aplicación por parte de los Estados miembros que participen en ella."

El principio de no-interferencia mutua no es más que un principio de buenas intenciones, el cual, dependiendo de la materia se respetará o se ignorará. Miremos a la tercera fase de la UEM y al Euro 11. La zona Euro necesita, con la mayor brevedad posible, desarrollar al máximo la armonización fiscal para actualizar las potencialidades de la moneda única. Sin embargo tal tarea depende de la CE y demanda unanimidad en el Consejo, allí el Reino Unido, sin ser miembro del Euro 11, viene vetando la armonización. La actitud indicada perjudica seriamente a los Estados que participan en la cooperación reforzada. *A sensu contrario*, similares argumentos pueden detraerse de las tensiones que las decisiones del Euro 11 y el Banco Central Europeo provocan sobre las políticas monetarias de los Estados miembros del Ecofin que no son parte del Euro 11.

g) La cooperación reforzada deberá estar "abierta a todos los Estados miembros y les debe permitir participar en ella en cualquier momento, siempre que acaten la decisión de base y las decisiones tomadas en éste contexto." Como claramente se observa estamos ante otra imposición de los EEMM temerosos de que la introducción de la flexibilidad en el Tratado llevase en última instancia a la creación de una Europa de dos clases, bien a través de la creación del núcleo duro, bien a través de una lectura extrema de la geometría variable.

Garantizando la posibilidad de incorporación futura, la cooperación reforzada parece perfilarse como un modelo de varias velocidades, dos para ser exacto. Pese a lo dicho, al explicar el modelo desde el plano teórico, los países miembros de la segunda velocidad, por el hecho de

<sup>233</sup> Philippart, E. y Edwards, G.: ("The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union," op.cit., p. 91) comparten también esta reflexión, si bien, no desarrollan el proceso iniciado en el Consejo Europeo de Edimburgo.

<sup>234</sup> Para Ehlermann, "Clause 1(f) is nothing but a specification (and generalization) of the principles of Article 5 TEC. Paragraph 1 (2) second sentence, by contrast, extends this principles to the new situation of closer cooperation within the EU institutional framework (for which there was already a model in the Maastricht Treaty's provisions

reservarse posibilidad de incorporación a la primera, no están obligados a hacerlo, ni siquiera a compartir los objetivos de la misma. Tal comunión de objetivos se producirá de forma plena en el momento de su incorporación, la cual les demanda el acatamiento de "la decisión de base y las decisiones tomadas en éste contexto." Esta obligatoriedad en la asunción del acervo de la cooperación, es la garantía para los miembros de la primera velocidad, quienes se aseguran la preservación conjunta de la evolución producida. Es decir, el modelo no admite una pluralidad de velocidades sino exclusivamente dos.

Como gráficamente indican Philippart y Edwards, la importancia del principio de "puerta-abierta" se muestra *a contrario* en el artículo 4 del Protocolo Schengen.<sup>235</sup> Dicho artículo regula el procedimiento de incorporación para los dos Estados rezagados, el Reino Unido e Irlanda. Durante la negociación en Amsterdam, la delegación Española, con Gibraltar en mente, obligó a que dicha decisión se tomase por unanimidad. Dicha opción primó, por los intereses políticos y frente al descontento del Reino Unido,<sup>236</sup> al procedimiento general del artículo 40 TEU. Éste demuestra el margen de abuso político que un rígido acceso a la primera velocidad puede tener,<sup>237</sup> siendo válido para justificar el modelo de la cooperación como un modelo de dos velocidades flexible.

h) Por último, se disciplina que la cooperación reforzada deberá además cumplir "los criterios adicionales específicos previstos en el artículo 11 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en el artículo 40 del presente Tratado según el ámbito de que se trate, y esté autorizada por el Consejo con arreglo a los procedimientos en ellos establecidos." Dicho precepto busca no sólo la cumplimentación de la cláusula general, sino la coherencia entre ésta y las específicas en el primer y tercer pilar. Dichos preceptos serán abordados con posterioridad.

#### IV.2.3. Las implicaciones institucionales.

---

on Monetary Union." Ehlermann, C.D.: "Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty," op.cit., p. 10.

<sup>235</sup> Philippart, E. y Edwards, G.: "The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union," op.cit., p. 91, cita 4.

<sup>236</sup> Ver Agence Europe, nº 7014 de 11 de julio de 1997.

<sup>237</sup> Monar, J.: "Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risk of Differentiated Integration in EU Justice and Home Affairs," en den Boer, M., et.al. (ed.): "Judicial Cooperation and Policy Coordination," Maastricht, EIPA, p. 27. El autor llega a la misma conclusión en relación a lo que denomina "politics of the 'in' and 'out'."

#### IV.2.3.1. La posición del Consejo.

El artículo 44 TUE (antiguo K.16) es la disposición de la cláusula general de la cooperación reforzada reguladora de las implicaciones procedimentales e institucionales. La disposición, por un lado, realiza una remisión genérica a las disposiciones específicas incluidas en el Tratado: “a efectos de la adopción de los actos y decisiones necesarios para el desarrollo de la cooperación a que se refiere el artículo 43, serán de aplicación las disposiciones institucionales pertinentes del presente Tratado y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.”

Por otro lado, establece los aspectos horizontales de afectación en el plano horizontal. Pasamos a analizar dichos aspectos, anticipando que éstos, se refieren exclusivamente al Consejo de la Unión. Consecuentemente, deberemos valorar las repercusiones de la ausencia de alteraciones en el marco institucional más allá del Consejo.

La lógica institucional del Consejo se basa en la toma de decisiones por Estados que previamente han puesto en común la soberanía a través del Derecho Originario. Los Estados, a través de los Tratados de Adhesión, asumen las obligaciones que se describen de las instituciones decisorias y adquieren el derecho de participar en la toma de decisiones en la forma que le confieran los Tratados. Su derecho a participar en la toma de decisiones se materializa de forma principal en su derecho a tener un miembro en el Consejo, con voz y voto.<sup>238</sup> De todo ello se deduce que, si la cooperación reforzada permite a un EEMM no verse afectado por la obligación de complementar las decisiones en un determinado ámbito, también debe prever la suspensión de su derecho a tomar parte en dicha decisión.

La solución dada por del precepto analizado otorga voz pero no voto a los EEMM rezagados: “si bien todos los miembros del Consejo podrán participar en las deliberaciones, sólo aquéllos que representen a los Estados miembros participantes en dicha cooperación tomarán parte en la adopción de decisiones.”<sup>239</sup>

Las razones para permitir la participación en las deliberaciones deben analizarse desde la perspectiva de no-interferencia y de la “puerta-abierta” del principio general (Artículo 43 TUE). Los Estados no partícipes, pueden serlo por una negativa absoluta a ser parte de la cooperación pertinente, pero también pueden serlo por razones coyunturales, o por no cumplir los requisitos eventualmente disciplinadores de la cooperación. Ante dicha potencial gama de posibilidades, cerrar la posibilidad de forma general podría entenderse como contraria al principio de “puerta-

<sup>238</sup> Ver artículo 203 del TUE.

<sup>239</sup> Artículo 44.1 del TUE.

abierta,” poniendo eventualmente en entredicho la “lealtad a la Unión” vista por algunos autores en el principio general del artículo 43 TUE.<sup>240</sup>

La base de tal razonamiento parte de que los miembros de la cooperación reforzada no desean formar un núcleo duro. Estando esta posibilidad prohibida por el principio general, los Estados miembros de la cooperación deben desear compatibilizar el avance con la futura integración de los Estados rezagados. Para realizar tal labor, nada mejor que conocer de primera mano, antes de adoptar nuevas decisiones, cuál es la posición de dichos Estados respecto de los eventuales avances; advertir las dificultades de adaptación, o inversamente, saber si ciertas medidas facilitarían la incorporación de dichos Estados. Teóricamente, para que los Estados rezagados puedan pronunciarse sobre el particular, no es imprescindible su presencia en el Consejo, bastaría la información. En la práctica, la CIG era consciente de que la única forma de que los Estados rezagados pudieran pronunciarse con conocimiento de causa era la de estar presente en todas las reuniones del Consejo.

Permitir la participación en el Consejo de los rezagados se aparta del modelo del Euro 11 o la política social (con respecto al Reino Unido) dentro del sistema, y de Schengen tal y como se desarrolló fuera del sistema. La experiencia del Euro 11 se tuvo en cuenta a la hora de definir esta previsión. La práctica, pese al discurso oficial de mutua cooperación entre Euro 11 y Ecofin ha consumado una separación estricta; desde las reuniones, celebradas en días distintos, hasta la toma de decisiones, la cual se disciplina por distintas agendas como demuestra el alarmante caso de la armonización fiscal.

La denegación del voto, por otro lado, si bien no ofrece dudas por el lado de su justificación, si lo hace con relación a su aplicación. El precepto analizado intentó resolver la problemática con la siguiente formulación: “la mayoría cualificada se definirá guardando la misma proporción de los votos ponderados de los miembros del Consejo concernidos que la establecida en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. La unanimidad quedará constituida únicamente por los miembros del Consejo concernidos por la cooperación.”<sup>241</sup>

El mantenimiento de la misma proporción de los votos ponderados que la establecida en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado (la general del Consejo), no solventa la cuestión de forma satisfactoria ya que dependiendo de quienes sean los miembros del Consejo concernidos por la cooperación, la configuración de los votos no se ajustará de la misma forma. Ello podrá

<sup>240</sup> En concreto en la letra f) del párrafo primero del artículo 43 del TUE. Nos remitimos a lo allí dicho.

<sup>241</sup> Artículo 44.1 del TUE.

dar lugar a la necesidad de reajustes para evitar eventuales empates técnicos a efectos de mayoría cualificada, o desajustes grandes en la tan delicada materia de la minoría de bloqueo.

La falta de previsión no termina ahí, también se vislumbra en el ámbito del trascendente tema de la presidencia. La Presidencia del Consejo, conllevando la del Coreper y los Grupos de Trabajo, es el mayor mecanismo de influencia dentro del Consejo. Su atractivo para los EEMM disciplina la existencia de una presidencia rotatoria con períodos de 6 meses. Su importancia para el Consejo hace que la rotación no sea arbitraria, por contra, mantiene un equilibrio pulcro por mor de tener siempre un EEMM grande en la troika.<sup>242</sup>

La experiencia del Euro 11 puede servir como el mejor ejemplo para la posible solución a aportar en similares circunstancias en las futuras cooperaciones. En la última presidencia Británica del Econfin, la presidencia del Euro 11 durante el mismo semestre paso a Austria. Dicha realidad, se justifica por la importancia del papel de la presidencia y demuestra la división de facto entre la zona de cooperación (Euro 11) y la zona común en la que se encuentran también los países rezagados (Ecofin). Esta solución parece la más lógica debido la dificultad de que el Estado miembro rezagado desdoble su naturaleza, no interfiriendo en la presidencia de un Consejo que decide sobre materias en la que no tiene derecho decisorio. Aunque tal bidimensionalidad se creyera viable, los Estados parte de la cooperación no estarían dispuestos a ceder la presidencia, la cual es entendida como un derecho.

Las consecuencias de éste desdoblamiento de las presidencias entre "Consejos en cooperación" y Consejos clásicos apuntan al deterioro sino pérdida del papel integrador del Consejo. Este papel integrador de visión global, no pudiendo en la UE ser desempeñado por la Comisión, apunta el principal argumento para afirmar que la cooperación reforzada demanda un crecimiento del papel de PE. Este papel debe otorgar a la Unión un referente institucional y democrático que a la vez vele por la no-desintegración de la UE y simbolice la misma. Tal solución se facilita por el hecho de que la separación en base nacional impuesta al Consejo en Amsterdam, no se impuso al Parlamento. Pasemos a considerar las razones y repercusiones de ésta decisión.

#### **IV.2.3.2. El Parlamento Europeo.**

---

<sup>242</sup> Ver la "Decisión del Consejo de 1 de enero de 1995 por la que se fija el orden de ejercicio de la presidencia del Consejo," DOCE-L, n 1, de 1 de enero de 1995, p. 220.

La previsión con respecto al Consejo contrasta con el silencio dispositivo con respecto al resto de instituciones. Con respecto al TJCE y a la Comisión, ni las posiciones adoptadas durante la CIG 96 ni la doctrina lo consideraron necesario. Tales posiciones deben ser puestas en el contexto de la procedencia y/o representación nacional de sus miembros.

Si la cooperación reforzada demanda modificaciones en el sistema institucional lo hace porque, los Estados rezagados, estando liberados de las obligaciones derivadas de la toma de decisiones, también lo están de tomar parte en ellas. En el Consejo, es claro que los representantes de los EEMM actúan y toman decisiones en clave nacional. Sin embargo, formalmente, los miembros de la Corte y de la Comisión, siendo elegidos en clave nacional, actúan en clave europea. El caso de la Corte no ofrece muchas dudas. Con respecto a la Comisión, es conocido el sesgo que la nacionalidad de los Comisarios puede llegar a introducir, sin embargo la independencia de los Comisarios está garantizada por el Derecho Originario: "los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad."<sup>243</sup> Ante la claridad del Derecho Originario, la lógica de la influencia nacional motivadora de la modificación pierde su fuerza.

Justo lo contrario ocurre con el PE. De acuerdo con el TCE, el PE está "compuesto por representantes de los pueblos de los Estados."<sup>244</sup> No lo es del para muchos antropólogos inexistente pueblo europeo.<sup>245</sup> El PE es elegido sobre la base de un sistema electoral de base nacional y actúa en clave nacional. Es innegable la evolución de la conformación de grupos parlamentarios con criterios ideológicos y transnacionales, entre otros factores por es castigo reglamentario a la conformación nacional.<sup>246</sup> Pero la fortaleza de dichos grupos parlamentarios es muy relativa cuando se decide sobre asuntos de importancia nacional. En dichos casos se demuestra que los eurodiputados responden a la disciplina de voto de sus partidos nacionales. La defensa del interés nacional en caso de conflicto, se ha mostrado en repetidas ocasiones, desde el Pleno a la delegación en el Comité de Conciliación. Las federaciones de partidos europeos, cuando existen, están muy lejos de ser una alternativa a los partidos nacionales, de ahí la debilidad de los grupos parlamentarios europeos con relación a los de los Parlamentos

<sup>243</sup> Así de claro lo determina el párrafo 2 del Artículo 212 TCE.

<sup>244</sup> Artículo 189 TCE, ver también el párrafo 1 del artículo 190 TCE.

<sup>245</sup> El tema, así como su vinculación con el tema de la cultura europea, desborda con mucho las posibilidades de tratamiento en esta tesis, valgan estas referencias generales: Mairat, G.: "Discurso de Europa," Pomares-Corredor, Barcelona, 1991, espec., p. 31 y ss. y p. 91 y ss; Jáuregui, J.A.: "¿Cultura Europea?, en Molina del Pozo, C.F.: "España en la Europa comunitaria: balance de diez años," Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, pp. 3-10.

<sup>246</sup> El Reglamento impide la formación de grupo con parlamentarios de un sólo país y prima la formación de grupos con parlamentarios de provenientes de mas de 2 EEMM. Ver párrafo segundo del artículo 29 del Reglamento.



Nacionales. Dichas federaciones de partidos tampoco se han mostrado capaces de movilizar al electorado en el ámbito Europeo.

Pero todas las realidades descritas son secundarias desde el punto de vista jurídico. Desde esta perspectiva, basta con reflejar la primera mención al Derecho Originario: los eurodiputados representan a los pueblos de los Estados miembros. La legitimidad de los miembros para actuar en interés de sus Estados no puede estar más justificada. Por ello, la vinculación nacional de los parlamentarios, demanda una solución paralela a la adoptada para el Consejo.

Basándose en dicha lógica, durante la CIG 96, no faltaron EEMM pidiendo que la coherencia demandaba que los parlamentarios procedentes de un Estado rezagado debían ser excluidos de la toma de decisiones pertinentes.<sup>247</sup> En igual sentido se ha manifestado la doctrina, considerando que los parlamentarios representan las opiniones de los ciudadanos de Estados que pueden eventualmente no participar en ciertas políticas, de ahí que sea perfectamente defendible la no-participación de éstos en las votaciones con impacto en el resultado de los procedimientos legislativos de la cooperación reforzada.<sup>248</sup> Por su parte el PE, conocedor de las tensiones en éste contexto, así como con respecto a su papel fuera del primer pilar, se dirigió a la CIG reclamando ser la institución responsable “como un todo” de ejercitar el control sobre aquellas políticas de la Unión que fuesen aplicadas por un número reducido de Estados.<sup>249</sup>

El hecho de que la CIG 96 decidiera la indivisibilidad del PE en esta materia le otorga de facto la única representación política global en la cooperación reforzada. La necesidad de que la institución parlamentaria adquiriera tal relieve debe ser vista desde el riesgo de desintegración de la Unión y desde el asentimiento tácito con la visión del Parlamento, denegando su divisibilidad y denominándose institución representante de la Unión como todo.<sup>250</sup> Pese a ello, los males indicados no dejan de existir, es decir, el PE no está en condiciones de ser el Parlamento de la Unión, aunque tal papel le sea implícitamente otorgado. La consecuencia deviene lógica, el nuevo papel otorgado al PE en la cooperación reforzada demanda avanzar en el sentido de un Parlamento representante de los europeos, así como en el aumento de su participación en todas

<sup>247</sup> Ver sobre el particular Philippart, E. y Edwards, G.: “The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union,” op.cit., p. 94, cita 6.

<sup>248</sup> Ehlermann, C.D.: “Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty,” op.cit., pp.11 y 12; Kortenber, H.: “Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam,” op.cit., p. 847.

<sup>249</sup> Ver su Resolución de 25 de Mayo: “Resolución el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 1996,” op.cit.

<sup>250</sup> Según Kortenber, la posición del PE fue decisiva en la decisión de la CIG: “The Intergovernmental Conference considered similiary adapting the rules for the European Parliament; however, in view of the Parliament’s doubts, this plan was dropped.” Kortenber, H.: “Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam,” op.cit., p. 847.

las bases competenciales afectadas por la cooperación reforzada, especialmente extendiendo la codecisión allí donde hoy no alcance.

### **IV.3. La cooperación reforzada en el primer pilar.**

#### **IV.3.1. El ámbito de aplicación.**

Como explicamos en la introducción, junto con la cláusula general, los redactores del Tratado decidieron introducir sendas cláusulas en los dos pilares de aplicación. La cláusula dentro del pilar CE se introdujo por el artículo 5 A del Tratado de Amsterdam (artículo 11 TCE reenumerado), el cual se desdobra en dos partes: una en la que se aborda un ámbito específico en el que el procedimiento puede aplicarse dentro del pilar CE (primer párrafo); otra en la que se describe el procedimiento a seguir para su activación (segundo párrafo).

Entrando en el ámbito, la disposición específica del primer pilar se encomienda a reducir el ámbito genérico disciplinado en el artículo 43 del TUE. A parte de las condiciones genéricas, el artículo 11 TCE demanda que la cooperación reforzada:

- a) no se refiera a ámbitos que sean de exclusiva competencia de la Comunidad;
- b) no afecte a las políticas, acciones o programas comunitarios;
- c) no se refiera a la ciudadanía de la Unión ni establezca una discriminación entre nacionales de los Estados miembros;
- d) permanezca dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el presente Tratado; y
- e) no constituya una discriminación ni una restricción del comercio entre los Estados miembros y no falsee las condiciones de competencia entre ellos.

El ámbito de la cooperación reforzada en el primer pilar esta compuesto, en negativo, por todas las materias situadas fuera de los campos afectados por el precepto, las cuales, según buena parte de la doctrina no abundan. Langrish llega a afirmar que los “límites a la flexibilidad en el primer pilar pueden situar el concepto en una posición de importancia teórica y no práctica.”<sup>251</sup> Por su parte, la editorial de la prestigiosa revista *Journal of Common Market*

---

<sup>251</sup> Langrish, S.: "The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights," *European Law Review*, n° 23, 1998, p. 6.

Studies, no vacila en barajar la posibilidad de que la flexibilidad en el primer CE no se crease para ser ejecutada, sino para presionar a los Estados entorpecedores de la integración, facilitando de forma indirecta la futura integración.<sup>252</sup>

No puede negarse que los temores de los EEMM reticentes con respecto al mecanismo, llevaron a una disposición restrictiva, la cual, demanda un estudio riguroso de las vías abiertas al procedimiento. Dicho estudio nos lleva, junto con Phillippart y Edwards, a afirmar que "el sistema, sin embargo, es menos rígido de lo que resulta a primera vista."<sup>253</sup>

La primera cuestión a destacar es la elección por el formato de una lista negativa para delimitar el ámbito. Durante la CIG hubo un profundo debate sobre si la definición del ámbito debía hacerse a través de una lista positiva, enumerando las áreas competenciales de desarrollo, o por contra, mediante una lista negativa. La opción final por la última dificulta la definición clara del ámbito. Esta oscuridad, dañina desde la perspectiva de la seguridad jurídica, abre las posibilidades de utilización del ámbito.

La aplicación de la cooperación reforzada será, en última instancia fruto del acuerdo político. Tales acuerdos, dependiendo del momento político (sobre todo de los EEMM rezagados) determinarán una utilización más o menos generosa del mecanismo. En la perspectiva futura de una voluntad política adecuada, la delimitación del ámbito del mecanismo con una lista negativa, facilitará la utilización generosa del mecanismo, e implícitamente la dilatación del contorno delimitador del mismo. Este proceso se hubiese cortado de raíz con un listado positivo de las bases jurídicas afectadas.

En segundo lugar, debemos entrar en la valoración de los límites específicos. Entre ellos destaca el requisito de que la cooperación reforzada "permanezca dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el presente Tratado."<sup>254</sup> Esta disposición puede verse como una limitación, pero también puede entenderse como una ampliación del uso del 308 TCE (antiguo 235 TCE).

Es conocido que el precepto permite al Consejo, por unanimidad, dotar a la CE de poderes de acción no previstos en el Derecho Originario. La unanimidad disciplinadora de la activación, ha venido restringiendo el uso de dicha vía a aquellos ámbitos fruto del máximo consenso. Tal realidad venía impuesta por la inexistencia de la cooperación reforzada dentro del

<sup>252</sup> Ver la editorial realizada por Edwards, G. y Wiessala, G.: "Flexibility, Legitimacy and Identity in Post-Amsterdam Europe," *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, vol. 36, 1998, p. 9.

<sup>253</sup> Phillippart, E. y Edwards, G.: "The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union," *op.cit.*, p. 97.

<sup>254</sup> Letra d) del primer párrafo del artículo 11 TUE.

sistema, es decir, todos los EEMM venían vinculados en un futuro por los ámbitos abiertos vía 308 TCE. Hoy, por contra, la cooperación reforzada da una nueva dimensión a tan crucial posibilidad; la apertura de nuevos ámbitos para la mayoría de Estados, no para la totalidad. Así, los EEMM rezagados, no siendo implicados por la apertura de nuevos ámbitos, quedan en mejores condiciones para hacer uso de su generosidad. Esta vía, como casi todas en la cooperación, dependerá de la voluntad política. En cualquier caso, la posibilidad de un uso extendido de la vía explicada es hoy por primera vez posible, de realizarse en tal extensión, la delimitación más importante del mecanismo de cooperación, la vinculada a las competencias, quedaría diluida.

Con respecto al hecho de que la cooperación no pueda realizarse dentro de los ámbitos de "exclusiva competencia de la Comunidad," debemos estar a los problemas genéricos de interpretación de dicho concepto. La noción de competencia exclusiva no es definida por el Tratado,<sup>255</sup> lo cual, como ha demostrado la vida comunitaria, permite hablar siempre de una zona oscura entre competencias exclusivas y competencias compartidas.<sup>256</sup> La problemática tradicional se complica incluso más desde la entrada en juego del principio de subsidiariedad.

Al enfrentarse al límite de las competencias exclusivas, el procedimiento de cooperación no se enfrenta ante un muro infranqueable. Hay pues una zona gris en el Derecho Comunitario que permite al procedimiento realizar incursiones en ámbitos no claramente definidos por la jurisprudencia. Tales incursiones tendrán mayor o menor éxito dependiendo de la litigación que generen y de la actitud a tomar por el TJCE, de manera que habremos de esperar y ver, pero en ningún caso cerrar las posibilidades de principio.

Por último, haciendo abstracción de las posibilidades citadas anteriormente, la lista las competencias abiertas a la cooperación incluidas en las listas que circularon durante y tras la CIG no son cuestión menor: formación educativa y profesional, juventud, cultura, salud pública, lucha contra la marginación social, turismo, energía, redes transeuropeas, protección civil, industria, investigación y desarrollo, imposición y movimientos de capitales.<sup>257</sup> En resumen, parece haber argumentos sobrados para considerar la existencia de un ámbito significativo abierto a la cooperación reforzada.

---

<sup>255</sup> Ver el Artículo 5 TCE.

<sup>256</sup> Ver entre otros Shaw, J.: "Law of the European Union," MacMillan, Basingstoke, 1996, p. 79.

<sup>257</sup> La listas se configuraron en positivo durante la CIG para facilitar la negociación, vid. Philippart, E. y Edwards, G.: "The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union," op.cit., p. 97.

### IV.3.2. El procedimiento de activación.

Como vimos al analizar la cláusula general del artículo 34 TUE, tanto el pilar CE como el tercer pilar regulan los mecanismos de activación de la cooperación reforzada. La negociación de dichos procedimientos copó la mayor parte de las discusiones sobre el particular en la CIG. La razón de tal interés por los mecanismos de activación deviene lógico, el mayor de los ámbitos de aplicación se convertiría en papel mojado si el procedimiento que lo activara viniese bloqueado de principio. La base de dicho procedimiento en el primer pilar se incluye en el párrafo segundo del artículo 11 TCE, según el cual:

“El Consejo concederá la autorización contemplada en el apartado 1 pronunciándose por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, para que decida al respecto por unanimidad.”

En dicho precepto sobresalen tres momentos básicos: la propuesta de la Comisión, la decisión del Consejo, y en su caso, la participación del Consejo Europeo.<sup>258</sup> A continuación expondremos las diferentes partes.

La participación de la Comisión en el procedimiento es inexcusable, su propuesta activa el procedimiento, y sin ella, el Consejo no puede decidir, independientemente de que se den las mayorías en su sede. Sin estar ante una iniciativa legislativa, el paralelismo es válido con el mecanismo establecido para tales menesteres en el primer pilar. Los EEMM, hasta el momento en que la Comisión les presente su propuesta, sólo tienen un derecho de excitación similar al del procedimiento legislativo, a diferencia de que aquí, la Comisión viene obligada a justificar una eventual negativa:<sup>259</sup>

“Los Estados miembros que se propongan establecer una cooperación reforzada tal como se contempla en el apartado 1 podrán dirigir una solicitud a la Comisión, que podrá presentar una propuesta al

<sup>258</sup> Por razones de claridad en la exposición del artículo, hablaremos de Consejo Europeo, en lugar de “Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno” como hace el precepto. Sobre las intenciones, implicaciones y limitaciones del desdoblamiento del Consejo ver lo dicho en el capítulo dedicado al Consejo Europeo. Debemos tener siempre en cuenta que la Comisión es miembro de pleno derecho del Consejo Europeo y no así del “Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno.”

<sup>259</sup> Ver Langrish, S. : “The Treaty of Amsterdam: Selected Highligts,” op.cit., p. 6.

Consejo a tal fin. En caso de que la Comisión no presente ninguna propuesta, informará a los Estados miembros concernidos acerca de los motivos de esta decisión.<sup>260</sup>

El requerimiento del deber de información no debe entenderse como una restricción al monopolio de la Comisión. De hecho, su contenido o la satisfacción de los EEMM excitadores de la cooperación reforzada, no desencadena situaciones ulteriores. Como señala Caja, dando el derecho exclusivo de iniciativa a la Comisión se podría llegar a una situación de bloqueo de la cooperación, incluso si una mayoría de EEMM estuviese dispuesta a iniciarla.<sup>261</sup> Dicho informe, así como los motivos por los que la Comisión decida el *status quo*, deben, en coherencia con el sistema, basarse única y exclusivamente en la compatibilidad de la cooperación por emprender con los restos de requisitos disciplinadores.

El importante papel de la Comisión ha sido visto por la doctrina tanto como una victoria de los EEMM recelosos del procedimiento,<sup>262</sup> como el único área donde el preexistente método comunitario se ha incluido en éste nuevo ámbito.<sup>263</sup> La solución dada por el precepto no vino dada por la convicción de los Estados promotores de incluir a la Comisión en dicho procedimiento sino de la convicción de los Estados reticentes en que la Comisión suponía una garantía para ellos, al disciplinar el procedimiento de forma más restrictiva que los Estados promotores de la cooperación. Dicha garantía está por comprobarse pues, a priori, el activismo de la Comisión no tiene porque moderarse en éste nuevo ámbito.<sup>264</sup>

El celo de la Comisión dependerá en mucho de la actitud de los Estados rezagados. Si su parálisis convierte a la cooperación reforzada en única vía de progreso, la Comisión se situará exactamente en la posición contraria a la deseada por los Estados promotores de su inclusión. Nuestro argumento no implica la miopía de estos. Su razonamiento se basó en la difícil elección entre Comisión y Estados miembros pro-integracionistas a la hora de determinar el uso del mecanismo. Aquí, el papel de la Comisión como defensora del interés comunitario ofrece la garantía deseada por los eventuales Estados excluidos. La Comisión es a los ojos de estos un garante de que las iniciativas de cooperación estarán dentro del marco establecido.

<sup>260</sup> Párrafo 2 del artículo 11 TCE.

<sup>261</sup> Gaja, G.: "How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty?," *Common Market Law Review*, nº 35, 1998, p.864.

<sup>262</sup> Moravcsik, A. y Nicolaïdis, K.: "Keynote Article: Federal Ideas and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam," *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, vol. 36, 1988, p. 20.

<sup>263</sup> Moravcsik, A. y Nicolaïdis, K.: "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interest, Influence, Institutions," *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n 1, p. 80.

<sup>264</sup> La afirmación implica la consideración de que la cooperación es un instrumento al servicio de mayor integración y no al servicio de una diferenciación desintegradora. Esta segunda posibilidad convertiría a la Comisión en el guardián limitador deseado por los Estados rezagados.

Una vez la Comisión ha realizado la propuesta, es el Consejo quién tiene en control. Como primera reflexión abordamos la modificación de la propuesta por parte del Consejo. Debe destacarse que ésta parece sólo tener sentido si, con la propuesta de la Comisión, no se alcanza la mayoría necesaria para sacar la cooperación adelante. Es decir, los Estados recelosos aceptarían la cooperación por mor de un recorte de la propuesta de la Comisión. Por contra, al demandarse la mayoría absoluta para realizar tal modificación, no tendrá mucho sentido recurrir a la profundización de la propuesta de la Comisión. Estamos pues ante un nuevo contexto, según el cual, unos u otros Estados se aliarán con la Comisión, frente al uso tradicional común en el que los EEMM se enfrentan a la posición de la Comisión modificándola. Por todo ello, parece que las iniciativas de la Comisión recibirán en éste ámbito menos envites que en el resto.

Centrándonos estrictamente en la toma de la decisión, el mecanismo establecido puede calificarse de revolucionario. De forma primaria, el Consejo decide por mayoría cualificada, lo cual, habida cuenta de la trascendencia de la materia llama la atención. Pero subsidiariamente, se institucionaliza por primera vez la capacidad de “veto” en el ámbito de la mayoría cualificada. Esta siempre relegada a las materias regidas por unanimidad, se institucionaliza como medida subsidiaria de un procedimiento antípoda, a través de una formula que, a *prima facie* recuerda al Acuerdo de Luxemburgo.<sup>265</sup>

#### IV.3.2.1. El procedimiento del frein d’urgence.<sup>266</sup>

La cuestión de la mayoría cualificada no aporta ningún problema añadido a lo ya descrito en nuestro estudio de la cláusula general, allí nos remitimos. Por contra, la introducción del veto como salida a la mayoría cualificada (y todo ello coronado por la participación del Consejo Europeo), nos demanda retrotraernos a la CIG.

Durante las negociaciones de la CIG, solamente dos alternativas fueron contempladas formalmente, ambas vinculando el ámbito material de la cooperación con el mecanismo habilitador: una lista negativa y unanimidad *versus* una lista positiva y mayoría cualificada.<sup>267</sup> Al final se optó por una tercera vía que recogía la combinación de una lista negativa y mayoría cualificada, pero, introduciendo junto a ésta una fórmula que buena parte de la doctrina considera

<sup>265</sup> Moravcsik, A. y Nicolaïdis, K.: “Keynote Article: Federal Ideas and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam,” op.cit., p.20.

<sup>266</sup> Con dicho nombre se ha bautizado el procedimiento en la jerga comunitaria. Independientemente de sus características definitorias, la denominación nos facilita la de identificación de un procedimiento único.

<sup>267</sup> Seguimos aquí a Philippart, E. y Edwards, G.: “The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union,” op.cit., pp. 97 y 98.

la institucionalización del Acuerdo de Luxemburgo.<sup>268</sup> “si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación.”<sup>269</sup>

El Acuerdo de Luxemburgo ha sido introducido dentro del Derecho Comunitario. Este asentamiento intergubernamental en el pilar comunitario hace válida la observación del Tratado de Amsterdam como explorador de “la zona gris existente entre el tradicional método comunitario y el puro intergubernamentalismo.”<sup>270</sup> Dicha exploración hizo a parte de la doctrina afirmar la vigencia del Acuerdo de Luxemburgo fuera del sistema comunitario<sup>271</sup> y generar la duda sobre su extensión dentro del mismo.<sup>272</sup>

Una vez aquí, dos matizaciones destacan en la formulación del artículo 11 TCE frente al primigenio Acuerdo de Luxemburgo, las cuales lo endulzan parcialmente.<sup>273</sup> En primer lugar, se carga al Estado que realiza la alegación con el deber de explicar en que consisten las causas de importancia nacional afectadas. En segundo lugar, con mayor trascendencia para el proceso, el veto en sede del Consejo no liquida el proceso, dándose paso a su discusión en sede del Consejo Europeo.

La remisión al Consejo Europeo, una vez constatado el veto, se realiza por mayoría cualificada. Ello implica que la remisión está en manos de los EEMM promotores de la cooperación, con lo cual ésta se presume exitosa. La implicación de tal paso es la eliminación del anonimato vinculado a la votación en el Consejo ordinario. Publicidad que de un lado pone presión en el Estado aislado y de otro lo sitúa en una situación ideal para hacer constar su resistencia ante su opinión pública. El Consejo Europeo sufre una presión provocada por la indefinición sobre los plazos. Estamos ante una remisión permanente que permitirá que el tema aparezca en los Consejos Europeos indefinidamente hasta que los activadores del veto desistan.

<sup>268</sup> Así por ejemplo la Editorial de *Common Market Law Review* “The Treaty of Amsterdam: Neither a bang nor a whimper,” n° 34, 1997, p. 769; Philippart, E. y Edwards, G., *ibid.*, p. 98.

<sup>269</sup> Párrafo segundo del artículo 11 del TCE.

<sup>270</sup> Moravcsik, A. y Nicolaïdis, K.: “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interest, Influence, Institutions,” *op.cit.*, p. 79

<sup>271</sup> A contrario de lo que opina la mayoría de la doctrina, puede argumentarse que su inclusión en el pilar comunitario (como en la cláusula parecida de la PESC) pone en duda su vigencia. Si su vigencia política fuese plena, ¿por qué violentar el pilar comunitario gratuitamente?

<sup>272</sup> “Once legally baptized, the Luxemburg Compromise may start popping up in other places.” Así lo afirma la Editorial de *Common Market Law Review*, *op.cit.*, p. 769; Ehlermann (“Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty,” *op.cit.*, p. 14) por su parte deja en el aire la siguiente cuestión: “Does including the veto possibility in the Amsterdam Treaty revalue the national veto and legitimate it politically beyond the narrow limits of the articles mentioned?”

<sup>273</sup> En el mismo sentido Kortenbergh, H.: “Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam,” *op.cit.*, p.850.



Haciendo balance del *frein d'urgence*, debemos destacar dos dimensiones. Claramente es el mecanismo más beneficioso de los barajados primigeniamente, lo cual debe congratular a quienes consideran que la diferenciación es la única salida a la ecuación diversidad-profundización. Con la misma claridad, su inclusión en el Derecho Comunitario es una sombra proyectada de la máxima expresión del intergubernamentalismo en el pilar más integrado y por incluir a la más intergubernamental de las instituciones, el Consejo Europeo, en el pilar comunitario. Ambos factores serán puestos con posterioridad a la luz de participación del PE y del TJCE.

#### **IV.3.3. La incorporación a la cooperación en desarrollo.**

Como avanzamos, la preocupación de los eventuales rezagados se centró, durante las negociaciones de la CIG en el ámbito estudiado, tanto en la fórmula activadora de la cooperación como en el acceso posterior. La flexibilidad o rigidez del mecanismo de incorporación en segunda instancia alejaría o acercaría el modelo al temido núcleo duro. En la mente de los eventuales rezagados, sin duda estuvo presente el mecanismo de incorporación de Schengen, en el cual, la unanimidad de los Estados parte puede transformarse en un castigo a los Estados rezagados. Este era el modelo a evitar.

Desde la perspectiva de los Estados promotores de la cooperación el objetivo a satisfacer por el mecanismo era garantizar la preservación de las cuotas de integración y el ritmo alcanzados eventualmente en las cooperaciones emprendidas. Si una de las piedras angulares del método para los Estados integrados es avanzar pese y frente a los euroescépticos, a priori, su voluntad apunta al mantenimiento de los Estados rezagados fuera de la cooperación. Dicha lógica presupone que si un Estado no desea integrarse en el primer momento por ausencia de voluntad integradora, menos debería desear hacerlo cuando el avance de la integración demande la puesta en común de mayores cuotas de soberanía, mayores costes, etc. La lógica de los Estados promotores, válida como punto de partida, pierde fuerza cuando nos encontremos ante cooperaciones reforzadas vinculadas a requisitos de partida. En ese caso, puede darse la situación de que los Estados rezagados lo sean no por falta de voluntad sino por no reunir en el momento de puesta en marcha de la cooperación los criterios demandados, los cuales, pueden adquirirse a lo largo del proceso.

El mecanismo adoptado finalmente es sin duda condescendiente con los Estados rezagados. El procedimiento se disciplina por el párrafo 3 del artículo 11 TCE:

“Todo Estado miembro que desee participar en la cooperación creada de acuerdo con el presente artículo notificará su intención al Consejo y a la Comisión, la cual transmitirá al Consejo un dictamen en un plazo de tres meses a partir de la recepción de la notificación. En un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de dicha notificación, la Comisión decidirá sobre la misma y sobre las disposiciones concretas que considere necesarias.”

El mecanismo, en primer lugar, permite a los Estados rezagados optar por su inclusión en la cooperación en cualquier momento. Así, la presión de los Estados rezagados a la hora de decidir en un primer momento sobre su inclusión es mínima. Es muy factible que los Estados rezagados, independientemente de consideraciones políticas, no conociendo los beneficios futuros de la cooperación dada, permitan al resto de Estados desarrollar la cooperación, posponiendo su incorporación a un horizonte en el que las dudas sobre la conveniencia de la cooperación queden despejadas. La UEM es un buen ejemplo de lo dicho.

El mecanismo, debe también entenderse como beneficioso para los Estados promotores. Al eliminar grandes dosis de presión sobre los rezagados en la activación de la cooperación se facilita la misma. El alejamiento de un sistema cerrado facilita la activación de la cooperación, por ello los Estados promotores consintieron ceder el papel determinante en el mecanismo de acceso a la Comisión.

El papel de la Comisión conforma la segunda característica del sistema. Durante la CIG se barajaron dos posibilidades: una con un cariz marcadamente político, en el que la decisión se tomaría por el “Consejo integrado”; otra técnica, siendo la Comisión la institución decisoria. La opción por esta segunda, acordada en el último minuto, ha sido considerada un triunfo de los potenciales “outs.”<sup>274</sup> Sin embargo, una visión global de las contraprestaciones en la negociación y de sus consecuencias futuras permite presentarlo como un triunfo del sistema. Su inclusión permitió la elección del mecanismo activador menos restrictivo (mayoría cualificada mas *frein d’urgence*); así como un mejor clima político de los Estados miembros de cara a la activación. Ambos factores, en comparación con las alternativas barajadas, representan la mejor cara posible por mor de la activación del mecanismo.

<sup>274</sup> Moravcsik, A. y Nicolaïdis, K.: “Keynote Article: Federal Ideas and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam,” op.cit., p. 20.

Por lo demás, otorgar el criterio evaluador a la Comisión frente a los “Consejos” devuelve la diferenciación al método comunitario. Los principios generales de la cooperación reforzada definen el método como una vía abierta a la profundización en la integración europea, respetuosa con el acervo comunitario, permanentemente abierta, y culminada por el respeto y no-interferencia entre Estados. Así, si la flexibilidad canaliza los distintos intereses en favor de una mayor integración, si no es un mecanismo arrojadizo a los euroescépticos, debemos congratularnos del reforzamiento de los criterios y valoraciones objetivas. Mantener la flexibilidad como servicio al interés común no es fácil cuando su esencia es la diferenciación, pero de intentar hacerse, las decisiones no pueden residenciarse en ninguno de los dos bandos de Estados.

La Comisión tiene la llave del cierre de la cooperación;<sup>275</sup> toma la decisión final con lo que provoca que ningún Estado Miembro pueda evitar, por criterios políticos, la adhesión futura de ningún Estado. Junto con Philippart y Edwards debemos resaltar el excesivo peso de la decisión para el test de independencia de la Comisión: “formalmente, la Comisión toma la decisión final en solitario, pero consultará sin ninguna duda a los ‘in’ antes de adoptar la decisión final.”<sup>276</sup> Los Estados incluidos en la cooperación, generalmente prointegracionistas, realizarán la máxima presión sobre la Comisión con el fin de evitar que Estados, con diferente o menor desarrollo en capacidades y prácticas, pongan en peligro el ritmo de integración. La permeabilidad de la Comisión ante dichas presiones echa en falta el papel del PE.<sup>277</sup>

#### IV.3.4. El papel del Parlamento Europeo.

Las decisiones sobre la activación y el acceso a la cooperación reforzada tienen una dimensión política de primer orden como demuestra la inclusión del Consejo Europeo en el *frein d'urgence*. Sin embargo, el sistema detrae de los “Consejos” partes esenciales del procedimiento debido a su incompatibilidad con el espíritu del método de la cooperación, el cual, sirve a la integración y no a los intereses de los Estados. Compatibilizar ambos extremos motivó el recurso a la Comisión. El papel de la Comisión se ha visto como una tendencia a incluir la cooperación

<sup>275</sup> “Here again, the Commission holds the key to the decision on closer cooperation.” Kortenber, H.: “Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam,” op.cit., p.851

<sup>276</sup> Philippart, E. y Edwards, G.: “The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union,” op.cit., p. 98.

reforzada dentro del método comunitario. A priori, desde una perspectiva europeísta, la novedad merece el máximo respaldo, sobre todo si se considera *frein d'urgence* como única alternativa. Sin embargo, la alternativa representada en el Parlamento también existía.

La Comisión fue concebida para representar el interés comunitario en ciertos ámbitos. Hasta la fecha tal necesidad se ha ubicado en el desarrollo o protección de mecanismos y políticas. La cooperación reforzada, frente a los otros roles de la Comisión, le otorgan la llave de un proceso global de repercusiones políticas mayúsculas. La Comisión en teoría, puede dejar a un Estado miembro y a sus ciudadanos fuera de los beneficios de una cooperación reforzada. Independientemente de su capacidad técnica para tamaña decisión, no creemos que su legitimidad derivada le convierta en el candidato idóneo para tan trascendente papel. No se trata de una iniciativa legislativa de implicaciones sectoriales, se trata de una iniciativa con repercusiones constitucionales de primer orden.

La ecuación a resolver demanda satisfacer dos requisitos. Por un lado, la decisión no puede dejarse en manos del veto exclusivo de los Estados rezagados o integrados, se demanda una perspectiva global articuladora de una solución de conjunto. Este requisito viene demandado por el espíritu de la cooperación reforzada tal y como venimos indicando. En segundo lugar, desde el momento en que la cooperación reforzada forma parte del pilar comunitario, debe satisfacer, hoy por hoy, el principio democrático. Dicho principio ha sido residenciado por el TJCE en el PE. Ciertamente es que dicha jurisprudencia no tuvo en cuenta las implicaciones de la entonces inexistente cooperación reforzada, pero contrariamente, las implicaciones constitucionales de la cooperación acentúan la demanda de la participación del PE.

No se pueden negar las potenciales dimensiones constitucionales de la cooperación reforzada.<sup>278</sup> La idoneidad del PE para poseer la llave de la cooperación, como de cualquier otra decisión de tamaña implicación constitucional, puede ser discutida por la legitimidad del Consejo pero no por la de la Comisión. Pero en éste contexto, la idoneidad del PE no puede ser discutida por el "Consejo reforzado" o por los Estados rezagados, pues frente al Parlamento carecen aquí de la representatividad del conjunto de la CE. Dicha representatividad se le

<sup>277</sup> Para Philippart, E. y Edwards, G. (Ibidem), las presiones al menos asegurarán a los Estados parte de la cooperación que la Comisión "would be very probably balanced its decision against the size of the opposition and against the possible counter-productive side-effects."

<sup>278</sup> Hasta su incorporación en el Derecho Comunitario, solamente el artículo 235 TCE (actual artículo 308 TCE) permitía una autorruptura constitucional. Esta sin embargo no permite como la cooperación reforzada una diferenciación entre Estados, además, no existiendo dicha posibilidad, la Comisión no tiene allí la llave exclusiva de la incorporación. Ver la distinción que Usher realiza entre "provisions given special treatment" (p. 171) y la situación existente tres Amsterdam (p. 178 y ss.), Usher, J.A.: *EC Institution and Legislation*, Longman, Londres-Nueva York, 1998.

reconoce al PE, como ya vimos en la cláusula general, desde el momento que se respeta su conformación dentro de la toma de decisiones de los “ámbitos reforzados.”

#### **IV.4. Las disposiciones específicas en el tercer pilar.**

##### **IV.4.1. El ámbito de aplicación.**

El nuevo título VI “Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal” introduce en su artículo 40 TUE la posibilidad del establecimiento de la cooperación. Las disposiciones específicas en el tercer pilar se caracterizan por definir un amplio marco de aplicación de la cooperación reforzada. En comparación con la situación descrita en el pilar CE, la cooperación reforzada en éste pilar es irrestricta en cuanto al ámbito y relaja parcialmente los requisitos de activación y los de incorporación posterior por Estados rezagados. Al estudiar éste pilar, tanto con relación al ámbito de aplicación como sobre el procedimiento disciplinador, debemos tener en cuenta que nos hallamos frente al único pilar intergubernamental abierto a la cooperación.

En cuanto al ámbito de aplicación, el párrafo 1 del artículo 40 TUE, solamente añade dos requisitos a la cláusula General del artículo 43 TUE:

- a) que “respete las competencias de la Comunidad Europea y los objetivos establecidos en el presente título”,
- b) que “tenga por objeto permitir a la Unión una evolución más rápida hacia un espacio de libertad, de seguridad y de justicia.”

De forma general se puede afirmar que el segundo de estos requisitos no es sino una adaptación al tercer pilar del principio de evolución vertebrador de la cooperación en todo el Derecho Originario. Aquí como allí la cooperación reforzada no puede ser utilizada para desmantelar las cuotas de integración o colaboración intergubernamental alcanzadas.

Con respecto al primer requisito, estamos ante la especificación en la cooperación reforzada de un requisito general de la estructura de pilares, de acuerdo con el cual, los pilares intergubernamentales no inocularán “intergubernamentalismo” en el pilar comunitario. No estamos pues ante restricciones pensadas para restringir el ámbito de aplicación en éste pilar. El respeto a los márgenes establecidos por la cláusula general es absoluto. No existe un listado negativo (ni

positivo) delimitando las áreas competenciales como el estudiado en las disposiciones específicas del primer pilar (Artículo 11 TCE), por lo cual, la cooperación puede alcanzar cualquier área del Título VI. La gran diferencia debe explicarse por la diferente naturaleza de los pilares,<sup>279</sup> en éste, frente al comunitario, no hay un acervo comunitario que proteger y por consiguiente, la ausencia de temores tan acuciados en los Estados rezagados posibilitó una salida más generosa.

#### IV.4.2. El procedimiento de activación.

El procedimiento de activación responde de forma general al diseño del modelo descrito en nuestro estudio de la disposición homónima del primer pilar (Artículo 44 TUE). Con respecto a aquel modelo, se introducen dos modificaciones: la Comisión pierde su papel crucial y se refuerza la mayoría cualificada requerida en la toma de decisiones en sede del Consejo.

Según el párrafo 2 del artículo 40 TUE:

“El Consejo concederá por mayoría cualificada la autorización a que se refiere el apartado 1 a petición de los Estados miembros interesados, previa invitación a la Comisión a que presente su dictamen; la solicitud se remitirá también al Parlamento Europeo.”

La Comisión, al encontrarse en un pilar intergubernamental,<sup>280</sup> pasa al plano del PE, emite un dictamen cuya receptibilidad por el Consejo simplemente se presume. El relevo en el epicentro de la iniciación del procedimiento se desplaza al Consejo, concretamente al de “Estado interesado,” lo cual implícitamente demanda la existencia de una mayoría suficiente en el Consejo. En el pilar comunitario la Comisión activa el mecanismo, lo cual teóricamente puede llevar a discusión de iniciativas sin respaldo suficiente en el Consejo *ab initio*. Tal posibilidad no se da en el pilar estudiado, salvo que, uno o varios Estados consideren conveniente elevar las discusiones del plano informal bilateral o multilateral a sede del Consejo. La posibilidad mencionada no parece probable habida cuenta de la fluidez e importancia que tales contactos tienen en el plano intergubernamental. En consecuencia, las cooperaciones se plantearán cuando los Estados promotores cuenten con la mayoría necesaria para ejecutarla, lo que promete la máxima agilidad en los procedimientos ulteriores dependientes de esa mayoría.

<sup>279</sup> En el mismo sentido Philippart, E. y Edwards, G.: “The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union,” *op.cit.*, p. 100.

La mayoría a la que hace referencia el precepto, pese a denominarse cualificada, no es la mayoría cualificada al uso sino una mayoría reforzada diseñada *ad hoc* para la cooperación reforzada en el tercer pilar:

“Los votos de los miembros del Consejo se ponderarán con arreglo al apartado 2 del artículo 148 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Para su adopción, las decisiones requerirán al menos sesenta y dos votos, que representen la votación favorable de diez miembros como mínimo.”<sup>281</sup>

El refuerzo de la mayoría, así como la marginación de la Comisión en beneficio de los EEMM a la hora de activar la cooperación, debe en términos relativos considerarse un avance significativo. Nos encontramos en un pilar intergubernamental configurado en Maastricht bajo el dominio pleno de la unanimidad en la toma de decisiones. Por ello la comparación pertinente del precepto analizado, no debe buscarse con la salida parcialmente acorde con el método comunitario del artículo 43 TUE, sino con el impedimento que la unanimidad genera en éste pilar. Dicha perspectiva, y el hecho de que el *frein d'urgence* se incluyera en el pilar comunitario, presenta como natural su inclusión también en el tercer pilar.<sup>282</sup>

Con respecto al mecanismo, es necesario recordar que, en el pilar intergubernamental, la inclusión del característico mecanismo no presenta los problemas apuntados en el pilar comunitario. No habiendo mecanismos comunitarios que alterar y partiendo del dominio pleno de la unanimidad en el pilar, las tribulaciones allí justificadas se tornan aquí en expectativas. Expectativas vinculadas a la posibilidad de que los Estados más comprometidos con el proceso de integración avancen en materias tan trascendentes como la lucha contra el crimen organizado. En el desarrollo de tales políticas, la unanimidad no supondrá la rémora del pasado simplemente por cambiar de manos.

Lo que busca Amsterdam no es eliminar un pilar intergubernamental sino agilizarlo. La experiencia del pilar hasta Amsterdam mostró un inadecuado funcionamiento del pilar, forzando el desarrollo y mantenimiento de Schengen fuera de la UE.<sup>283</sup> Dichas experiencias son las que han justificado la introducción de la flexibilidad en un pilar intergubernamental. No buscando la

<sup>280</sup> “In correspondence with the intergovernmental character of JHA, however, the Commission has less power than it does in the EC.” Junge, K.: “Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam,” *op.cit.*, p. 52.

<sup>281</sup> Párrafo 2 del artículo 40 TUE.

<sup>282</sup> Según el párrafo 2 del artículo 40 TUE: “si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad.”

<sup>283</sup> Ver sobre el particular Kortenberg, H.: “Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam,” *op.cit.*, pp. 854-855.

eliminación de la unanimidad intrínseca hoy por hoy en los pilares intergubernamentales, sino buscando situarla en manos progresistas. La unanimidad en manos de países comprometidos con la integración no es un elemento cercenador sino delimitador de la evolución.

#### **IV.4.3. La incorporación a la cooperación en desarrollo.**

La apertura a la futura participación de los Estados rezagados ofrece bastantes novedades con respecto a lo visto en el primer pilar. Según el párrafo tercero del artículo 40 TUE:

“Todo Estado miembro que desee participar en la cooperación creada de acuerdo con el presente artículo notificará su intención al Consejo y a la Comisión, la cual transmitirá al Consejo, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de la notificación, un dictamen que podrá ir acompañado de una recomendación acerca de las disposiciones concretas que se consideren necesarias para la participación de ese Estado miembro en la cooperación de que se trate. En un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de dicha notificación, el Consejo decidirá sobre la solicitud y sobre las disposiciones concretas que considere necesarias. La decisión se considerará adoptada salvo que el Consejo decida, por mayoría cualificada, mantenerla en suspenso; en tal caso, el Consejo motivará su decisión y establecerá un plazo para su revisión.”

El mecanismo establecido sirve al principio de “puertas abiertas” inserto en la cláusula general, de suerte que, no se recoge la posibilidad del rechazo a la solicitud. La única alternativa a la aprobación de la solicitud es el “mantenerla en suspenso.” El sistema se diseñó para evitar una congelación de las aplicaciones en su sede por parte del “Consejo reforzado” órgano decisor en ésta materia.<sup>284</sup> Así, se acelera al máximo el procedimiento de la primera decisión sobre la aplicación (ocho meses máximo desde la solicitud del Estado rezagado). En el caso de que ésta no se apruebe, se fuerza al Consejo a tener presente perennemente la solicitud de incorporación, forzándole a fijar una nueva fecha para el estudio de la solicitud cada vez que “decida mantenerla en suspenso.”

Si recordamos, en el primer pilar, la llave del acceso la tiene la Comisión, en lo que la doctrina considera un refuerzo del método comunitario y una victoria de los Estados rezagados a priori. El papel de la Comisión se aprobó en contraposición a la alternativa de otorgar la llave de la incorporación al “Consejo reforzado.” Al encontramos aquí en un pilar intergubernamental, la



alternativa de la Comisión no fue tomada en cuenta, por lo que se optó por otorgar la llave al “Consejo reforzado actuando por mayoría cualificada”(para mantener en suspenso el ingreso) y al “Consejo reforzado” sin especificar mayoría (para aceptar la admisión). La solución intermedia permite a los miembros de la integración estar en buena predisposición para dilatar el acceso de nuevos Estados si así lo consideran necesario.

La aceptación del nuevo miembro puede producirse por una doble vía: puede realizarse de forma explícita por el “Consejo reforzado”; o puede realizarse tácitamente si tras los 4 meses otorgados al “Consejo reforzado” para pronunciarse sobre el particular no lo hace. Para valorar las posibilidades de una y otra salida, se demanda solucionar el silencio del precepto sobre la toma de esta concreta decisión, determinando si el “Consejo reforzado” decide por unanimidad o por mayoría.

La remisión a la cláusula general realizada en el precepto estudiado no soluciona nada ya que<sup>285</sup> el artículo 40 TUE considera ambos. Kortenberg razona que decantarse por la unanimidad sería racional pues “la oposición de un Estado tendría el efecto de aceptar la solicitud sobre la base de la no-decisión.”<sup>286</sup> Por contra, hay al menos dos razones para pensar que tal posibilidad no es tan irracional: por un lado los principios generales de “puerta abierta” y “no-interferencia” apuntarían a la decisión más pro-aceptación de la solicitud; y por otro lado, la clara concepción aperturista de éste precepto. Muestra de esto último es la inclusión de la aprobación tácita, la cual, cobraría pleno sentido de optarse por disciplinar la decisión por unanimidad, dado que, de optarse por la mayoría cualificada sería un precepto con escaso juego.

## V. CONCLUSIONES.

La Cooperación reforzada, institucionalizando la flexibilidad en el modelo de integración europeo, ha introducido un punto de inflexión mayúsculo de cara al desarrollo futuro de la Unión Europea. El modelo tradicional, debilitado pero vigente, no fue fruto de una predeterminación teórica ni una plasmación constitucional. Por ello, gozó de la flexibilidad necesaria para absorber tanto la euforia integracionista como el euroescepticismo, así como sus manifestaciones en el Derecho Originario.

---

<sup>284</sup> “A los efectos del presente apartado, el Consejo adoptará sus decisiones con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo 44.” Párrafo 2 del artículo 40 TUE.

<sup>285</sup> Vid. cita anterior.

<sup>286</sup> Kortenberg, H.: “Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam,” op.cit., p. 853. Debe destacarse que el autor es único cae en la cuenta del vacío legal.

Neofuncionalismo, Monnetismo, *spill over*, etc.,<sup>287</sup> son definiciones para un modelo que, hasta el Tratado de Amsterdam, mantenía formalmente el avance conjunto. Avance manifestado de puertas adentro en la ficción de que todos asumían el Derecho Comunitario en la misma medida, pese a que, desde las negociaciones de las actas de adhesión no es así. Como describimos, siempre hubo diferenciación, si bien fue Maastricht la más clara muestra de la ficción igualitaria permitiendo *opt-outs* en aspectos troncales.

De puertas a fuera, como bien señala Preston, el modelo tradicional mantenía la ficción jurídica del acervo comunitario demandando a los nuevos Estados la aceptación de éste en su conjunto, no permitiéndose el mantenimiento de *opt-outs*, y basando las negociaciones en una visión inmovilista del acervo, sin tener debidamente en cuenta sus distintas necesidades ni las demandas sobrevenidas a las instituciones existentes con cada vuelta de tuerca plasmada en forma de ampliación.<sup>288</sup>

La flexibilidad-inmovilista del modelo tradicional ayudó (nunca legitimó ni justificó) el *status quo* institucional, manteniendo intacto el principio básico del sistema institucional único. Tal realidad tuvo que sucumbir ante la nueva y radicalmente distinta situación. Como correctamente afirman Traxler y Schmitter, la flexibilidad supone no solamente una etapa transitoria sino una característica perdurable en la arquitectura básica de la política europea.<sup>289</sup> La vocación de permanencia futura de la cooperación reforzada cobró cuerpo en su institucionalización y adquiere vigencia de presente y futuro con la acentuación de las diferencias de una casa Europea abierta a los Pecos. Junto a la llegada de países incapacitados para adoptar ciertas fases de integración o políticas (¿para siempre?), la UE tácitamente asume la permanencia *sine die* de los *opt-outs* existentes en tanto que su finalización queda pendiente de los EEMM afectados.

La institucionalización de la cooperación reforzada implica la división entre los EEMM en una o varias dimensiones de integración, unos con plenos derechos y deberes, otros sin ellos. Siendo el derecho a la participación en las instituciones el contrapeso fundamental a la asunción de las obligaciones emanadas de los actos producidos por las mismas, la cooperación reforzada demandaba la ruptura de la unidad institucional. No es necesario entrar en las repercusiones que

<sup>287</sup> Si bien todas estas definiciones pueden incluirse en una misma clasificación, todas contaron con su especificidad teórica. Sobre el particular ver Lindberg, L.-N.: "Political Integration: Definitions and Hypotheses," en Nelsen, B.-F.: "The European Union: Readings on the theory and practice of European Integration," Macmillan Press LTD, 1998, *espc.*, pp. 145-147.

<sup>288</sup> Preston, C.: "Obstacles to the EU Enlargement: The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe," *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n° 3, 1995, pp. 541-546.

la cooperación reforzada contiene con respecto al futuro sistema político de la UE,<sup>290</sup> estamos ante la demanda presente de bidimensionalidad de las instituciones, según los EEMM tomen o no parte en aspectos de cooperación reforzada. La fractura institucional, siendo inevitable, se intentó mitigar reduciéndose sus efectos en la ruptura institucional exclusivamente al Consejo de Ministros, dándose erróneamente por supuesto que ésta, frente al PE, es la única Institución que lo demanda.

Limitar la afectación institucional al Consejo no es coherente, menos en la forma difusa realizada. El PE no es una institución privada del interés nacional justificador de la fractura, tampoco está exento de incidir en la toma de decisiones afectadas por la cooperación reforzada. Pese a ello, en el último momento, se desechó una fórmula similar a la aplicada con el Consejo limitando el derecho de votación de los parlamentarios de las naciones no participantes en la política de turno. La justificación de tal medida se basó en un equilibrismo reaccionario tendente a la marginación del PE, pues aunque las disposiciones específicas disciplinadoras de la cooperación reforzada lo relegan a la mera consulta, muchas de las materias afectadas por la flexibilidad otorgan a la institución un papel más generoso. Papel, por lo demás, acorde con su progresivo incremento de competencias en el Derecho Comunitario y con la jurisprudencia del TJCE. En apoyo del recorte contra *natura* de las competencias del PE milita el nulo papel otorgado al PE en los gastos generados por los Estados participantes en la cooperación reforzada (Artículo 40 TUE), realidad opuesta al trascendente papel jugado por el PE en el presupuesto comunitario.

La solución institucional es insatisfactoria, no sólo por incompleta y contraria a la denostada claridad, sino por romper el principio general del sistema institucional común. Este principio como sabemos no es sólo esencial en el pilar comunitario. Según el artículo 3 del TUE “la Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario.” Este principio general de la Unión y de la CE no existe en ninguno de los dos ámbitos cuando rige la cooperación reforzada, de ahí que Wessels acertadamente afirme que tras la institucionalización de la cooperación reforzada “es imposible seguir hablando de un

---

<sup>289</sup> Traxler, F. y Schmitter, C-P.: “The Emerging Euro-Polity and Organised Interest,” *European Journal of International Relations*, vol.1, nº 2, 1995, p. 196.

<sup>290</sup> Sobre dichos aspectos me remito al destacado estudio de Gillespille, P.: “Models of Integration,” en Faffan, B. “Constitution-Building in the European Union,” *Institute of European Affairs (IEA)*, 1996, espec., pp. 157-166.

sistema institucional único” tal como se desprende de dicho precepto.<sup>291</sup> Dicha realidad demanda la reflexión que a continuación realizamos.

Si los principios básicos del Derecho Comunitario tienen razón de ser, su modificación o supresión debe llevar consigo una reflexión sobre la conveniencia de dicha evolución sobre la base de los costes de tal acción. Por mejor decir, no se puede prescindir o vulnerar un principio lleno de contenido por acuciante que sea la necesidad de hacerlo, o por la ausencia de voluntad política para afrontar las alternativas a su vulneración. En nuestro caso, es obvio que el principio derrumbado por la cooperación reforzada es base en el sistema institucional y el desarrollo del Derecho Comunitario. La enunciación de dicho principio deja claro que el “sistema institucional único” es causa de la coherencia del sistema, y a *sensu* contrario, su fraccionamiento la pone en peligro. No es coherente un sistema que, se quiera o no, provocará el enfrentamiento permanente entre “bloques” de Estados, ello por no existir la participación o no-participación “neutral” en una política.<sup>292</sup> Tal realidad se fomenta de forma radical ubicando la toma de decisiones únicamente en un Consejo formalmente dividido desde la activación de la cooperación reforzada.

En una segunda dimensión se da en el hecho de que el principio es en la UE garante de “continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos,” lo cual, habida cuenta de los riesgos de parálisis de las áreas afectadas por la flexibilidad parece reforzar el quebrantamiento del principio. Puede argumentarse que la incursión de la cooperación reforzada puede precipitar el acuerdo de las partes en las materias afectadas por la vía tradicional, permitiendo hablar de que, en la práctica, la continuidad en la búsqueda de objetivos vía sistema institucional único se realiza. Pero no debemos caer desde un plano jurídico en la distinción filosófica de la potencia y el acto. La cuestión es tangible, tenemos un principio básico del sistema jurídico e institucional en crisis por una nueva dimensión del modelo que directamente lo suprime en sus ámbitos. Ámbitos, por lo demás, no cerrados, pues nada impide la posterior incorporación de nuevas materias al mecanismo.

Estamos ante el quebrantamiento de un principio clave en el sistema institucional porque su concepción unitaria se pierde en las materias afectadas, perdiéndose igualmente la visión institucional de conjunto, y afectando aún más al ya debilitado interés común en sede del Consejo. Este interés, opuesto al de la suma de intereses nacionales, resulta aun menos creíble si

---

<sup>291</sup> Wessels, W.: “Flexibility, differentiation and closer cooperation: the Amsterdam provision in the light of the Tindemans Report,” en Westlake, M.: “The European Union beyond Amsterdam: New Concepts of European Integration,” Roudledge, 1998, p. 92.

<sup>292</sup> En el mismo sentido se ha expresado la doctrina, ver por ejemplo: Wessels, W.: “Flexibility, differentiation and closer cooperation: the Amsterdam provision in the light of the Tindemans Report,” *ibid*, espec., pp. 88-90.

se promueve desde un “Consejo en cooperación reforzada” tomado por parte de los EEMM, lo dicho, por supuesto, con independencia de los utópicos deseos de los preceptos introducidos en Amsterdam, parcial pero intensamente opuestos a la lógica.

Todo ello presenta una ecuación no resuelta en Amsterdam: el Consejo debe fragmentarse pero el sistema institucional en su conjunto no puede desvincularse por completo del principio de la unidad institucional, ni siquiera en la esfera estudiada. Las garantías que para la evolución del sistema supone la unidad institucional solamente pueden resolverse a través del PE. Dicha institución, frente a la Comisión, es la única legitimada para compartir el poder decisorio con el Consejo. Frente al Consejo, el PE podría llegar a encarnar la representación del conjunto de la UE, y no de los pueblos de Europa como realiza hoy.

La solución a la ecuación planteada por la introducción de la cooperación reforzada en el plano institucional puede favorecerse con un mayor protagonismo del PE, permitiéndole compartir la toma de decisiones en los ámbitos activados por la cooperación reforzada. Para proceder a tal cambio de concepción, debe atenderse a otra variable, el PE no es hoy el representante del pueblo europeo, ni siquiera goza de un sistema de partidos ni electoral europeo, por ello, no está en condiciones de subsanar plenamente la merma en el sistema institucional único en el contexto analizado. Este último argumento abogaría en la necesidad de fomentar el cambio cualitativo del PE antes de equiparle con el Consejo.

Otra línea argumental defendería la compatibilidad de otorgar la equiparación del PE, en una doble base. Primeramente el PE, pese a no ser un Parlamento al uso, goza de mucha mayor representatividad europea que el Consejo, lo cual, transformaría su participación en alivio para el problema generado en unidad del sistema institucional, si bien no en la solución plena. En segundo lugar, la reforma previa del PE es obviamente incompatible con la factible inminencia de activación de la cooperación reforzada, activación ligada a posibles secuelas dañinas en el sistema institucional.

Finalmente y como derivación de lo inmediatamente anterior, las cuotas de poder más amplias del PE (colegislación, presupuesto, etc.) demuestran que la evolución última de la institución subvierte el orden ortodoxo de integración. En lugar de consolidar la reforma plena antes de proceder al reparto de poderes se residen los poderes, progresivamente en el PE buscando el arrastre político, especialmente sobre el sistema de partidos. La ortodoxia debe dar

paso al posibilismo, la ausencia de voluntad política no permite lo contrario,<sup>293</sup> y aun haciéndolo, no existe el concepto “reforma plena” como no existe fin conocido al proceso de integración.<sup>294</sup>

Sea la vía ortodoxa o la heterodoxa, el PE es la única salida a la defunción del principio de la unidad institucional con la consecuente oleada de externalidades negativas de tal hecho dentro y fuera de la cooperación reforzada.

---

<sup>293</sup> Para sostener la afirmación sobre con asomarse a la actual preparación de la próxima CIG. Ver “Avancing the Union,” Report by The Independent Commission for the Reform of the Institutions and Procedures of the Union (ICRI), [www.icri.org.com](http://www.icri.org.com). Vid. Agence Europe de 26-11-1999.

<sup>294</sup> Es el sistema parlamentario (en dicha dirección Corbett, R.: “The European Parliament and the idea of European Representative Government,” en Pinder, J.: “Foundations of Democracy in the European Union,” Macmillan Press LTD, Londres, 1999, p. 87 y ss.), es un sistema federal (en tal sentido apuntan las muchas realidades presentes de la UE. Ver sobre el particular la tesis doctoral de Goudappel, F.A.N.J.: “Powers and Control Mechanisms in European Federal Systems,” Sanders Instituut-Gouda Quint, 1997, espec. 165-236.), o es una salida *sui generis* (una reflexión abierta en Vibert, F.: “Europe: a Constitution for the Millennium,” Dartmouth, Aldershot, 1995, pp. 201-233; Bonvicini, G.: “Political European Integration: Integration Requisites,” en Kourvetaris, G.A. y Moschonas, A.: “The Impact of European Integration: Political, Social and Economic Changes,” op.cit, espec, “Scenarios for the Future,” p. 181-185).

## CAPITULO 5: EL PROCEDIMIENTO DE CODECISION.

### I. LA PRIMERA LECTURA.

#### I.1. La iniciativa legislativa de la Comisión.

De acuerdo con el artículo 251.2 TCE: “La Comisión presentará una propuesta al Parlamento y al Consejo.” Este artículo establece el punto de arranque del estudio de la codecisión, imponiendo la necesidad de referirse de forma genérica a la iniciativa legislativa de la Comisión y paralelamente a las implicaciones de la remisión por parte de la Comisión de dicha iniciativa a las otras dos instituciones implicadas en el procedimiento. Esta característica, como veremos, queda reservada al procedimiento de codecisión.

La Comisión, pese a los esfuerzos del PE, mantuvo en Amsterdam el monopolio de la iniciativa legislativa, tanto en los procedimientos legislativos tradicionales como en el procedimiento de codecisión. Dicho monopolio otorga a la Comisión la decisión sobre cuándo y en qué términos el derecho derivado debe comenzar su andadura. Estas dos facetas de la iniciativa legislativa, se enriquecen para bien de la Comisión con el mantenimiento de dicho monopolio en términos absolutos en tanto en cuanto el Consejo no se pronuncie sobre la iniciativa.<sup>295</sup> En otras palabras, la Comisión puede retirar la propuesta en cualquiera de las fases previas al pronunciamiento oficial en sede del Consejo, incluso en la misma sede durante la discusión previa a la decisión. Pese a ello, no se puede proclamar la perdurabilidad del contorno de la iniciativa legislativa durante todo el procedimiento de codecisión. Como veremos, el instante en el que el Consejo se pronuncia a los efectos del artículo 250 TCE, transmutando los poderes de la iniciativa, ni se produce en el momento de los tradicionales procedimientos legislativos, ni la culminación de tal momento es indemne a los conflictos interinstitucionales. Para el Consejo se produce con la posición común,<sup>296</sup> para la Comisión no se produce hasta el comité de conciliación. Regresaremos sobre el particular entrado el procedimiento.

Este marco sucintamente resumido premia el interés general comunitario representado por la Comisión. Pese a ello, encontramos varios factores potencialmente limitadores de la

---

<sup>295</sup> Artículo 250 (ex 189 A).

<sup>296</sup> Incluso compartiendo la visión del Consejo, la Comisión irradia su influencia más allá de la posición común, al disciplinar el Derecho Originario la unanimidad como única vía posible para modificar los términos en los que la Comisión concibió el acto legislativo sin su consentimiento.

descrita autonomía de la Comisión. Factores que, releídos a la luz de las implicaciones del procedimiento de codecisión, aumentan considerablemente dicha cualidad.

Una limitación clara a la iniciativa de la Comisión devino con la institucionalización del Consejo Europeo, pues, si éste ha de dar a la Unión “los impulsos necesarios para su desarrollo” (Art. 4, ex D), deberá ser secundado en buena parte por la Comisión, ya que no son demasiados los impulsos políticos que trascienden sin una corporización en Derecho Derivado. Aquí, la vinculación Consejo Europeo-Comisión se antoja trascendente y en teoría cercenadora de la posesión y ejercicio de la iniciativa legislativa. En la práctica, no faltarían argumentos a los servicios jurídicos de la Comisión para escurrir las sugerencias de una institución no incluida como tal en el Pilar Comunitario, no incluida entre los legisladores comunitarios y en consecuencia carente incluso del poder de evocación.

El recurso por omisión limita igualmente la discrecionalidad de la Comisión en el contexto analizado. Lo hace por mor de la coherencia del sistema y el respeto al principio de lealtad comunitario (vid. Art. 10, ex. 5), en base a la cual, no se puede permitir el uso torcido de una potestad comunitaria, ni dentro ni fuera del ámbito legislativo. Por ello, el recurso por omisión posibilita al Consejo y al PE, por vía judicial, a poner fin a una injustificada inactividad legislativa de la Comisión.

Por otro lado, el derecho de evocación del Consejo y del PE, puede también ser concebido como una limitación del poder de iniciativa de la Comisión. De acuerdo con el artículo 193 TCE (ex 138), el PE “podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquel requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado.” Las propuestas del PE, como las paralelamente presentables por el Consejo,<sup>297</sup> contaban antes de Amsterdam con una mejor base que las dimanantes del Consejo Europeo en orden a incidir en la iniciativa legislativa de la Comisión. Hoy, tras Amsterdam, la situación se ha clarificado algo más.

La “Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión”, determina que “La Comisión [...] ejercerá su derecho de iniciativa de manera constructiva con vistas a facilitar un acercamiento de las posiciones del Consejo y del Parlamento Europeo, respetando el equilibrio interinstitucional y el papel que le confiere el

---

<sup>297</sup> El artículo 208 (ex 152) paralelamente estipula: “El Consejo podrá pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que él considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes.”



Tratado.”<sup>298</sup> Consecuentemente, el Presidente de la Comisión, estampando su firma en la declaración, condiciona, como pasamos a ver, la discrecionalidad que otorgan los Tratados a su institución.

De la economía del artículo 252. 1 TCE, no se desprende obligación alguna para la Comisión con relación al procedimiento legislativo demandado por su iniciativa legislativa. De la economía general del Tratado se desprende que dicha iniciativa ha de responder al interés comunitario y proponerse cuando sea necesario, sin demoras injustificadas. De la Declaración común, se desprende un condicionante novedoso y trascendente, la Comisión, debe dirigir su iniciativa a proporcionar un acercamiento entre las instituciones máximas protagonistas de la codecisión. El ejercicio “constructivo” de la iniciativa demanda a la Comisión la difícil búsqueda del “justo medio.” Dicha misión, si bien armoniza con la lógica de la codecisión, no lo hace con el acervo comunitario el cual otorga a la institución ostentadora del interés comunitario la autonomía de iniciar el proceso legislativo bajo la influencia de ese interés común. Las otras instituciones, indiscutiblemente el Consejo, no representan dicho interés, sino otro, muchas veces el contrario. Atendiendo a la lógica, no gozan de dicha iniciativa. Ahora, pese a ser a través de una declaración común, la Comisión incorpora una carga importante a su derecho de iniciativa.

Esa carga, debe ser puesta en el contexto ya analizado, esto es, con relación a la influencia que la concepción del procedimiento tuvo en Amsterdam, con relación al derecho de evocación, y al recurso por omisión. Con respecto a Amsterdam, la ampliación de las bases jurídicas del artículo 251 y el mejoramiento de la posición del PE demandan una mayor atención por parte de la Comisión para con la evocación del PE, en base a una interpretación del poder de evocación del PE (artículo 251 TCE) a la luz del *status* adquirido en el procedimiento de codecisión (artículo 192 TCE).

Con respecto a una posible interposición de un recurso por omisión contra la Comisión, el procedimiento de codecisión abre una nueva vía para el PE. Por otro lado, independientemente de la discusión sobre la fuerza legal de la declaración, no resulta disparatado encontrar aquí una dimensión cualitativa de la inactividad de la Comisión, como por ejemplo, si tras reiteradas evocaciones de las instituciones habilitadas a tal efecto la Comisión actúa de forma claramente divergente con ese nuevo papel mediador. Aquí no estaríamos ante una inactividad al uso genérica, sino ante una inactividad con matices y de importancia considerable si uno considera el papel mediador atribuido a la Comisión en el procedimiento de codecisión.

---

<sup>298</sup> “Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión”, DOCE C, 1998, 148/01; o en SN 3631/99, punto I, artículo 3.

Ante estas importantes modificaciones en el marco tradicional de la iniciativa legislativa, la salida más factible para la Comisión en aras a mantener su independencia, es ampararse en las propias contradicciones de la declaración común. Esta matiza el carácter “constructivo” de la iniciativa subrayando que la tarea será llevada a cabo por la Comisión “respetando el equilibrio institucional y el papel que le confiere el Tratado.”<sup>299</sup> De la CIG 96 salió reforzada la idea del respeto a la iniciativa legislativa de la Comisión, así como al mantenimiento del nebuloso principio del equilibrio institucional frente al estimable empujón que para el principio democrático hubiese tenido el acceder a la solicitud del PE otorgándole la iniciativa legislativa. Abundando en la cuadratura del círculo encontramos la referencia a la Comisión en la declaración común. Esta vincula su participación durante la primera lectura, tanto en la elaboración de la iniciativa legislativa como en el favorecimiento de los contactos entre las partes, así como en el respeto del “equilibrio institucional y al papel que le confiere el tratado.”<sup>300</sup> Ambos principios vienen estrechamente vinculados el papel tradicional de la Comisión: defensa y representación del interés comunitario. Tales principios han justificado la existencia y mantenimiento de la tradicional iniciativa legislativa; es decir, más amplia que la requerida en el procedimiento de codecisión. Aquí radica la contradicción de la declaración común. Apelar a los principios tradicionales paladines del papel de la Comisión en el nuevo procedimiento de codecisión es buscar la comunión de lo contrapuesto.

Todo lo anterior demanda mucha cautela a la hora de afrontar la discusión jurídica. En el plano político, como pasamos a ver a continuación, debido a la lógica del procedimiento de codecisión, la búsqueda del “justo medio” es un objetivo de máximo interés para la Comisión, independientemente de la fuerza de la Declaración conjunta.

## **I.2. La Primera Lectura del Parlamento.**

### **I.2.1. Cosideraciones generales.**

En la primera lectura del PE, el texto de referencia es la propuesta de la Comisión. La propuesta, en tanto el Consejo no se pronuncie sobre la iniciativa en forma, puede ser retirada por la Comisión, y aun habiéndose pronunciado, la Comisión mantiene el papel privilegiado que le otorga la incómoda salida procedimental en la que se envuelve la institución promotora del

---

<sup>299</sup> *Ibidem.*

apartamiento de la iniciativa. Si se desecha una propuesta de la Comisión sin su asentimiento, todo dependería de la mayoría absoluta del Consejo, bien en apoyo a su convicción, bien en apoyo a las enmiendas introducidas por el Parlamento y no aceptadas por la Comisión.

Junto con el poder de la Comisión y, en parte, reforzado, dos características imperan en esta primera lectura parlamentaria. Por un lado la ausencia de plazo fijo para finalizar la lectura. Por otro, coetáneamente, la posibilidad de terminar el procedimiento de codecisión en primera lectura.

Con respecto a la primera característica, la ausencia de plazo en la primera lectura, conviene recordar la preocupación general previa a la introducción del procedimiento que fue, entre otras, el empeoramiento de la ya acuciante lentitud del proceso legislativo comunitario. Precisamente por ello, aunque parezca una contradicción, hay una razón para no introducir plazo. Así se permite al Parlamento agotar las posibilidades derivadas de su funcionamiento interno y potenciar al máximo las posibilidades de llegar a un acuerdo en primera lectura, lo cual concluiría felizmente el procedimiento de la codecisión. Dicho final siempre implicaría una economía temporal mayor que un proceso culminado en segunda lectura o en conciliación. En otras palabras, se consideró preferible facilitar el acuerdo en primera lectura a restringir el tiempo en dicha lectura ya que esto tendería a incrementar los dossiers en segunda lectura, lo cual a la larga alejaría el objetivo de la reducción del tiempo empleado en el procedimiento.

Pasamos a analizar en segundo lugar, otra gran novedad introducida por Amsterdam en el procedimiento de codecisión, a saber: la posibilidad de terminar el procedimiento de codecisión en primera lectura en forma de acto legislativo adoptado por el Consejo y PE. Esta gran novedad introducida en Amsterdam,<sup>301</sup> sin duda estimula la flexibilidad de las tres instituciones implicadas directamente, especialmente la de la Comisión, por estar en la parte del proceso donde tiene mayor control. Este control se reduce en la segunda lectura dado que se elimina su capacidad de retirada de la iniciativa, y por último, en conciliación, desaparece. Como veremos, no cabe en conciliación hablar de transformación del citado poder en la mediación allí gozado, pues ambas tienen distinta naturaleza.

Las razones del Consejo y Parlamento son de distinta naturaleza. De forma genérica el PE es el primer necesitado en consolidar el procedimiento de codecisión como una vía legislativa rápida y eficaz. Lograr tal objetivo habilita sus aspiraciones futuras de incremento de las bases jurídicas afectadas por el procedimiento de codecisión. De forma distinta, el Consejo necesita en

---

<sup>300</sup> *Ibidem.*

<sup>301</sup> Apartado 2 del artículo 251 TCE.

la medida de lo posible aligerar la carga extra de la conciliación de sus órganos inferiores, especialmente del Coreper I. Dicho todo ello, señalaremos la necesidad de relativizar e incluso arrinconar tal reflexión en los muchos casos en los que las prioridades legislativas o políticas de los actores convierten el procedimiento de codecisión en un campo de batalla entre poderes legislativos, olvidándose ambos poderes de las necesidades estructurales coligadas a la codecisión.

En cualquier caso, el PE fue consciente desde el principio de ser la institución más beneficiada por el Tratado de Amsterdam en este ámbito legislativo, siendo también la institución que ha demostrado mayores reflejos y voluntad de adaptación a la nueva realidad. Así lo demuestra la resolución valorativa del Tratado<sup>302</sup> Tal espíritu concurrió en la promoción de una amplia ponencia sobre la reforma del Reglamento. La cristalización de la misma supuso la adaptación del Reglamento de forma considerable a las demandas del nuevo procedimiento de codecisión, de suerte que, el Reglamento del Parlamento, frente al de las otras instituciones, sirve parcialmente de guía al análisis del procedimiento.

La lógica sustentadora de los dos puntos anteriormente analizados (ausencia de plazo y finalización en primera lectura del procedimiento) se refuerza después de Amsterdam, ya que, frente a lo estipulado en Maastricht, la primera lectura puede ser la última. La trascendente novedad trató de reforzarse por las tres instituciones implicadas en la “Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión”. Allí se estableció la cooperación interinstitucional como base para la feliz resolución de la primera lectura: “las instituciones cooperarán de buena fe con objeto de acercar al máximo sus posiciones de modo que, en la medida de lo posible, el acto pueda ser adoptado en primera lectura.”<sup>303</sup>

La declaración concretiza dos aspectos trascendentes de la citada cooperación. Considera, por un lado, que “las instituciones procurarán que los calendarios de trabajo respectivos se coordinen en la medida de lo posible.”<sup>304</sup> Las instituciones hacen referencia a la necesidad de facilitar el desarrollo de los trabajos en primera lectura de manera coherente y convergente en el Parlamento Europeo y en el Consejo. Se trata en definitiva de evitar que un dossier tenga que esperar a una reunión de la comisión parlamentaria, o a la sesión plenaria del PE cuando el Consejo ya ha definido su posición por el hecho de haberse fijado ésta a destiempo. En el otro

<sup>302</sup> Ver el considerando C de la “Resolución sobre el nuevo procedimiento de codecisión después de Amsterdam,” DOCE-C 292/140.

<sup>303</sup> “Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión”, op. cit. I.1.

<sup>304</sup> Ibid. I.2.

lado de la mesa, en el Consejo, si bien los grupos de trabajo y el Coreper tienen una disponibilidad considerable, no ocurre lo mismo.

La otra dimensión de la cooperación explicitada en la declaración se concretiza del siguiente modo: "las instituciones establecerán los contactos apropiados para realizar un seguimiento de la evolución de los trabajos y analizar su grado de convergencia."<sup>305</sup> Como ya hemos anticipado y desarrollaremos, los contactos son la esencia de la codecisión. En la primera lectura su razón de ser radica en la necesidad por parte del PE de enviar al Consejo una propuesta legislativa aceptable, dado que, una vez que el PE se pronuncie formalmente sobre la base de la propuesta de su comisión competente y envíe tal pronunciamiento al Consejo, no tendrá otra posibilidad, en primera lectura, de modificar su posición. Coherentemente, el PE y el Consejo, deben establecer los contactos necesarios para evitar un desencuentro por falta de información. Se trata de reducir los desacuerdos que no respondan a posiciones antagónicas entre las instituciones. De ahí la importancia de los contactos y el tono imperativo utilizado en la Declaración("establecerán") para el aseguramiento de su posición.

Pero si la codecisión hace de los contactos su esencia, también lo hace de la negociación. Por desgracia, para las instituciones colegisladoras, es más importante alcanzar sus objetivos que finalizar el procedimiento en primera lectura. De ahí el interés en ocultar información e incluso en entorpecer los contactos demandados imperativamente por la Declaración. De ahí que el Consejo no accediera a poner dicho énfasis en un acuerdo intersinstitucional, acordándose la firma de una simple declaración interinstitucional.<sup>306</sup> Ello permite al Consejo eludir al siempre incómodo TJCE y enfatiza la necesidad de relativizar la "buena fe" demandada por la Declaración con relación a la cooperación interinstitucional.

### **I.2.2. Los pasos seguidos en primera lectura.**

Entrando de lleno en el deambular de la primera lectura, el PE, como sabíamos, recibe la propuesta legislativa de la Comisión al unísono con el Consejo, si bien formalmente el Consejo espera al producto final de la primera lectura del Parlamento para iniciar la suya. La propuesta de

---

<sup>305</sup> *Ibidem.*

<sup>306</sup> La cuestión sobre la importancia de esta distinción no es analizada con la diligencia debida por el ponente del "Report on the Joint Declaration on the practical arrangements for the new codecision procedure (Article 251 TEC)," quien simplemente afirma: "Joint Declaration, a title preferred by the Council to that of inter-institutional agreement." Ver la primera cita del "Explanatory Statement," p.9. Committee on Institutional Affairs, Rapporteur: Andrea Manzella, 21 April 1999, A4-0206/99.

la Comisión, es recibida en sede parlamentaria por el Presidente, quien la remite a la comisión parlamentaria competente sobre el fondo del asunto a tratar y al resto de comisiones cuya opinión considere relevantes.<sup>307</sup>

La comisión competente es aquella que por razón de la materia, se encarga de las propuestas de la Comisión y demás actos de índole legislativo relacionados con su ámbito de competencia.<sup>308</sup> Toma el máximo protagonismo durante todo el procedimiento, hecho asumido por la Conferencia de Presidentes del PE, órgano encargado de delegar a la comisión competente la facultad decisoria necesaria para afrontar los retos del procedimiento legislativo más exigente.<sup>309</sup> La delegación se constituye de forma coetánea a la remisión de la tarea pertinente, quedando mención expresa de ésta en el informe del proyecto legislativo.<sup>310</sup>

De forma complementaria, junto con el preeminente papel de la comisión competente, el Reglamento del Parlamento y su mecanismo de eficiencia legislativa incorporan la participación de otras comisiones. Lo hacen también de forma genérica, a través de la opinión formal que les es solicitada por la presidencia del PE en orden a sustentar y enriquecer el proyecto legislativo del PE.<sup>311</sup> Estas opiniones suelen ser tenidas muy en cuenta por la comisión competente, especialmente en aquellos informes de clara interrelación competencial. Esta se produce de forma constante con algunas comisiones, particularmente con aquéllas ostentadoras de una visión transversal de la actividad legislativa parlamentaria, como, por ejemplo, las de control presupuestario y la de asuntos jurídicos.

<sup>307</sup> Apartado 1 del artículo 60 del Reglamento del PE.

<sup>308</sup> Actualmente las Comisiones permanentes del PE son: Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa - AFET Presentación y competencias; Comisión de Presupuestos - BUDG; Comisión de Control Presupuestario - CONT; Presentación y competencias; Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores - LIEBE; Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios - ECON; Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior - JURI; Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía - INDU; Comisión de Empleo y Asuntos Sociales - EMPL; Comisión de Pesca - PECH; Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo - REGI; Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte - CULT; Comisión de Desarrollo y Cooperación - DEVE; Comisión de Asuntos Constitucionales - AFCO Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades - FEMM. Pueden encontrarse en: <http://www.europarl.eu.int/committees/es/default.htm>

<sup>309</sup> Vid. Artículo 2 del Reglamento del PE.

<sup>310</sup> Ver la "PAGE RÉGLEMENTAIRE" del "RAPPORT sur le projet commun, approuvé par le comité de conciliation, de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un instrument unique de financement et de programmation pour la coopération culturelle (Programme « Culture 2000 »)," (C5-0327/1999 - 1998/0169(COD)), Délégation du Parlement européen au comité de conciliation, 25 janvier 2000, Rapporteur: Vasco Graça Moura, p.4.

<sup>311</sup> Ver la referencia en la primera lectura del Programa DAPHNE "with a view to the adoption of a European Parliament and Council decision adopting a programme of Community action (the DAPHNE Programme) (2000-2003) on preventive measures to fight violence against children, young persons and women (9150/1/1999 - C5-0181/1999 - 1998/0192(COD)) Committee on Women's Rights and Equal Opportunities, Rapporteur: Maria Antonia Aviles Perea, OJ C 219, 30.7.1999, p.505.

Aquí conviene señalar la posible alteración producida por el procedimiento estudiado en la citada interrelación. La comisión competente es la única encargada de negociar la propuesta legislativa con las otras instituciones. Así, pese a tener en cuenta el por qué de las otras comisiones, éstas, al producirse el contexto del proyecto del informe en primera lectura pierden capacidad de influencia en caso de llegar a segunda lectura. Este efecto se produce por la posibilidad de un cambio sustancial en la propuesta, así como por la necesidad constante de la comisión competente sobre el fondo de disponer de flexibilidad en la negociación. De ahí la disponibilidad de las aportaciones del resto de comisiones en aquellos puntos no esenciales. En este contexto, el contacto entre comisiones puede resultar necesario para no herir susceptibilidades en las comisiones no involucradas en las fases subsiguientes al de la emisión de la opinión. Este último aspecto provoca la necesidad del resto de comisiones de aprovechar la emisión de la opinión al máximo, pues no ha de repetirse otra oportunidad para hacer llegar a la comisión competente la visión global de la comisión sobre el proyecto.

Las opiniones solicitadas por la presidencia, pueden de facto intervenir sensiblemente en la primera lectura. Lo normal es que la comisión competente sobre el fondo del asunto inicie contactos informales con las otras instituciones con anterioridad a la producción de la opinión de las comisiones.<sup>312</sup> Consecuentemente, si alguna comisión opinara en sentido contrario al marco adoptado en los contactos informales, podría forzar la retractación de la comisión, perdiendo con ello los acuerdos informales obtenidos hasta la fecha. Tal contrariedad puede producirse porque la opinión, bien discrepa con la posición manejada, bien aporta razones distintas no tenidas en cuenta que sugieren un mejor enfoque, o bien trae a colación razones técnicas, jurídicas y/o presupuestarias imponderables. Este último caso es, sin duda, el de mayor transcendencia. Si la comisión de presupuesto informa sobre límites presupuestarios desconocidos por la comisión competente, o si la comisión jurídica vislumbra una posible infracción del ordenamiento comunitario, la comisión competente, no se encuentra en una posición de valoración de la opinión, sino en una situación de asunción necesaria. Todo ello independientemente del tono meramente sugestivo de estas opiniones<sup>313</sup> y del hecho de ser la comisión competente la efectivamente dotada de poderes delegados por el Pleno.

---

<sup>312</sup> Estos contactos, como veremos, se producen a través del ponente de turno.

<sup>313</sup> Ver por ejemplo los remitidos a la primera lectura del Programa Socrates, "Décision du Parlement européen et du Conseil établissant la deuxième phase du programme d'action communautaire en matière d'éducation SOCRATES (C5-0267/1999 – 1998/0195(COD)) Délégation du Parlement européen au comité de conciliation, 8 décembre 1999, Rapporteur: Doris Pack, JO C 359 du 23.11.1998, p. 74.

Ejemplo de esta influencia entre comisiones, se produjo en el contexto del *fourth research framework programme*, donde la opinión de la comisión de asuntos económicos y monetarios y política industrial dificultó los contactos de la comisión de energía (la competente) con la Comisión.<sup>314</sup>

Junto con la mencionada participación genérica de las comisiones, también se producen intervenciones específicas de comisiones en relación con partes del procedimiento. Estas, mucho menos frecuentes, vienen preceptuadas por el Reglamento del PE a fin de asegurar la coherencia y eficacia de sus procedimientos, estableciendo excepciones a la regla general de transmisión global de competencias a la comisión competente. Estas serán vistas cuando proceda en su contexto.

### **1.2.3. El papel de la comisión parlamentaria.**

La comisión parlamentaria debe encargarse de activar una serie de mecanismos connaturales a su papel en primera lectura con relación a la propuesta de la Comisión, así como al devenir de la actividad del resto de instituciones.

En primer lugar, tenemos la verificación del fundamento jurídico. De acuerdo con el Reglamento parlamentario,<sup>315</sup> este es el primer paso a realizar por la comisión competente. Se trata de ver si el mismo existe en el Derecho Originario, o si pese a existir, la Comisión ha elegido una base jurídica errónea. En caso de que la comisión competente sobre el fondo considerase necesario impugnar la validez o procedencia del fundamento jurídico, deberá solicitar “la opinión de la comisión competente para asuntos jurídicos.”<sup>316</sup>

Por otro lado, la comisión de asuntos jurídicos puede intervenir por iniciativa propia, en cualquier valoración de fundamento jurídico de las propuestas de la Comisión, cumplimentado un mero deber de información.<sup>317</sup> Estamos aquí ante una de las mencionadas participaciones específicas de una comisión no competente, distinta de las genéricas emisiones de opinión. Este mecanismo está especialmente diseñado para defender las prerrogativas legislativas del PE. Como sabemos, la participación del PE en codecisión en primera lectura, depende en la práctica de la base jurídica elegida por la Comisión. Puede darse el caso de una elección equivocada, de

<sup>314</sup> Weiler, T.: “The European parliament and Condecision: the fourth research framework programme”, Energy and Reseach Series, European Parliament Working Papers, W-11, 1994, p.29. Ver también Agence Europe, 23-10-1993.

<sup>315</sup> Artículo 63, “Verificación del fundamento jurídico.”

<sup>316</sup> Artículo 63.2 del Reglamento PE.

<sup>317</sup> Artículo 63.3 del Reglamento PE.



forma intencionada o fortuita, de base jurídica, lo cual deje formalmente fuera el mecanismo de codecisión, iniciándose, por ejemplo, un procedimiento de consulta en su lugar. Aquí, la comisión de asuntos jurídicos, haciendo uso de la prerrogativa indicada, puede promover un proceso que lleve al PE a solicitar ante la Comisión la modificación de la base jurídica e incluso, si tal solicitud no recibe acogida, a iniciar un procedimiento ante el TJCE.

El conflicto descrito dista de ser teórico; de hecho, como es sabido, ha requerido la intervención del Tribunal de Luxemburgo en varias ocasiones.<sup>318</sup> Fruto de dichas sentencias y de la trascendencia de dichos conflictos tras la creación del procedimiento de codecisión, surgió el Código de Conducta de 1995, en el cual el PE y la Comisión acordaron que la elección de las bases jurídicas debería basarse en elementos susceptibles de control jurisdiccional, tales como la finalidad y el contenido del acto.<sup>319</sup>

La vía al recurso jurisdiccional puede ser evitada dentro del procedimiento de codecisión por otros medios. La comisión competente (o la de asuntos jurídicos), tras haber cuestionado el fundamento jurídico, puede introducir una enmienda con el propósito de modificar el fundamento jurídico y transmitirla al Pleno, quien habrá de aprobarla. En caso de que la Comisión no acepte modificar su propuesta para adecuarla al fundamento jurídico demandado por la comisión parlamentaria, el ponente, o la comisión competente para asuntos jurídicos o sobre el fondo, “podrán proponer que se aplaze a una sesión ulterior la votación sobre el contenido sustancial de la propuesta.”<sup>320</sup> En cualquier caso, independientemente de la posición inamovible de la Comisión, el Pleno puede introducir dicha enmienda, trasladándola posteriormente al Consejo. Allí, si la Comisión mantiene su posición y el Consejo desea apoyar la modificación de la base jurídica, tendrá que actuar por unanimidad. Aclarado el proceso conviene recordar que es precisamente el Consejo el más interesado en esquivar el tener que colegislar con el PE. Por ello, de existir un sesgo, lo será en detrimento del PE.

Otro mecanismo activado por la comisión competente, es el de las medidas tomadas en relación con la transparencia del proceso legislativo. Con relación a ésta, el Reglamento del PE se refiere a los mecanismos de información interinstitucional referentes a la propuesta legislativa. El PE, sabedor del valor de la información en el proceso legislativo, cubre el estadio anterior y posterior a la propuesta de la Comisión. Prevé el Reglamento: “el PE y sus comisiones

<sup>318</sup> Recordar aquí las sentencias “Tchernobyl”, Asunto 70/88, del 4-10-91, DOCE C, 1988; y “Directiva de estudiantes”, Asunto 195/90, del 7-7-92, DOCE C, 1990. Para mayor detalle nos remitimos a nuestro estudio sobre la interpretación jurisprudencial del TJCE.

<sup>319</sup> Así lo recoge Gil-Robles, L.: “El nuevo procedimiento de codecisión tras el Tratado de Amsterdam”, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Serie Política, W-34, 1997, cita 18, p. 8.

podrán pedir que se les facilite el acceso a todos los documentos relacionados con las propuestas de la Comisión en igualdad con el Consejo y con los grupos de trabajo de éste.”<sup>321</sup> Esta petición, así como el seguimiento de la formación de la propuesta de la Comisión, se realiza generalmente por el ponente. Volveremos sobre el particular al abordar el papel del ponente.

Por otro lado, el PE refuerza el seguimiento de la iniciativa legislativa en las otras instituciones, una vez la propuesta de la Comisión es una realidad: “durante el examen de una propuesta de la Comisión, la comisión competente pedirá a la Comisión y al Consejo que la mantenga informada del estado en que se encuentra la citada propuesta en el Consejo y en sus grupos de trabajo.”<sup>322</sup> La provisión reglamentaria citada es consecuencia de la consolidación del procedimiento de codecisión como un campo de constante intervención institucional. Estando en primera lectura del PE, formalmente, la Comisión y el Consejo están a la expectativa de la finalización de la misma, la Comisión para considerar si apoya o no apoya las posibles enmiendas y, el Consejo, para comenzar su primera lectura. Pese a ello, la Comisión esta aún en la plena disponibilidad de retirar su propuesta, bien por replanteamientos propios, bien por lo percibido en el contacto con los legisladores.

El Consejo, por su parte, a través de sus grupos de trabajo, realiza un estudio preliminar de la propuesta durante la primera lectura del PE en la que ya se perfila cuales son las modificaciones deseables para el Consejo con relación a la iniciativa legislativa de la Comisión. La Comisión, estando presente en todos los niveles del Consejo, toma un papel activo en los grupos de trabajo, intentando hacer valer sus prerrogativas. De dicha interrelación pueden surgir acuerdos entre Consejo y Comisión, independientemente del devenir de la primera lectura parlamentaria. Esos acuerdos, así como la posible retirada de la iniciativa, son precisamente los que inquietan al PE durante el transcurrir de su primera lectura, de ahí la previsión reglamentaria analizada. De hecho, está enfatiza que la petición de información que el PE o sus comisiones solicitará al Consejo y Comisión versará “en particular [sobre] cualquier posibilidad de compromiso que introdujere modificaciones substanciales de la propuesta inicial de la Comisión, o bien de la intención de la Comisión de retirar su propuesta.”<sup>323</sup>

En última instancia, el objetivo del PE es no continuar trabajado sobre las bases de una propuesta que carece de vigencia o de viabilidad futura. El interés por conocer cuanto antes el anormal desarrollo de la propuesta le permite evitar, no solo un hipotético esfuerzo fútil, sino

<sup>320</sup> Artículo 63.6 del Reglamento PE.

<sup>321</sup> Artículo 64.1, Reglamento del PE.

<sup>322</sup> Artículo 64.2, Reglamento del PE.

<sup>323</sup> *Ibidem*.

seguir mostrando a las instituciones implicadas cuales son las bazas del PE en la propuesta en cuestión. El PE tiene una doble y concatenada reacción ante un cambio sustancial de la suerte de la propuesta. Por un lado, aplazar el examen de la propuesta en la comisión competente hasta que haya recibido una nueva propuesta o las modificaciones de la Comisión<sup>324</sup> o, por otro lado, la comisión competente, en lugar de adoptar esta actitud pasiva, puede requerir que el Presidente del PE actúe: quien “pediría a la Comisión que remita nuevamente su propuesta al Parlamento.”<sup>325</sup>

Con esta prescripción reglamentaria especialmente prevista para el mecanismo de codecisión,<sup>326</sup> el PE pretende, en la medida de lo posible, evitar perder el papel protagonista en el momento del proceso donde más claramente debería ostentarlo. Pese a ello, aún infrecuentemente en la práctica, el Consejo y/o la Comisión pueden transformar en una formalidad la primera lectura del PE si las informaciones requeridas no se producen. En la práctica, como decíamos, el fenómeno no se produce de forma dolosa. Realizar tales modificaciones sin ponerlo en conocimiento del PE, no haría sino provocar un enrarecimiento de las relaciones interinstitucionales y la llegada segura de la segunda lectura en un clima poco propicio para el acuerdo.

#### **1.2.4. El papel del ponente.**

Junto a la comisión competente, se sitúa en nivel de importancia en la primera lectura el ponente. El ponente es elegido entre los miembros de la comisión. Esta elección puede producirse en vinculación con el programa legislativo anual, de suerte que el ponente se nombra con anterioridad a la efectiva aparición de la iniciativa en sede parlamentaria. De no haberse nombrado un ponente en el contexto de programa legislativo anual, será nombrado inmediatamente después de la formación de la comisión competente, tras el estudio del procedimiento adecuado para la propuesta.

El hecho de la acumulación de poderes en el ponente, puesto en relación con las mayorías parlamentarias demandadas en codecisión, hace necesaria en ocasiones la figura de los “ponentes en la sombra”. La mayoría absoluta de los miembros del PE requerida para rechazar un posición común del Consejo, demanda en muchas ocasiones el apoyo de los dos partidos principales del

---

<sup>324</sup> Artículo 65.1, Reglamento del PE.

<sup>325</sup> Artículo 71.1, Reglamento del PE.

Parlamento. Así, junto al ponente de uno de ellos, se designa oficiosamente un “ponente en la sombra”.<sup>327</sup> El “ponente en la sombra”, realiza un seguimiento exhaustivo de las actividades del ponente, pero sólo tiene poder de incidencia a través de él. El intercambio de información y visiones no es menester menor para el ponente, no en vano pueden ser la clave para la aprobación de su labor.

Esta figura, con la redistribución de fuerzas en la presente legislatura, puede incluir a un miembro de los Liberales o Izquierda Unida-Verdes Nórdicos. Aparte del juego en relación con el equilibrio de fuerzas, no es extraña la designación de un parlamentario del grupo de los Verdes en una materia de medio ambiente, o de otro de los grupos minoritarios. En caso de ser el ponente de un grupo minoritario, cada grupo mayoritario nombrará un “ponente en la sombra”. Este modus operandi del PE, se ha hecho más necesario a raíz del progresivo aumento del número de parlamentarios.

Hoy, la alternativa a la existencia de los ponentes en la sombra sería poco atractiva. Podría implicar marginación de ponencias de los partidos minoritarios. Incluso acotando la reflexión a la dialéctica entre los dos partidos mayoritarios, la eliminación supondría complicar hasta el extremo la exitosa culminación de los proyectos colegislativos, al alcanzarse precisamente en codecisión la máxima expresión de la independencia del ponente. Esta independencia sólo cobra razón de ser si su aportación recibe el refrendo de la cámara; para conseguirlo, la satisfacción del “ponente en la sombra” es condición cardinal.

La misión del ponente en el contexto de la codecisión aumenta sus obligaciones en relación con otros procedimientos legislativos. En el contexto del programa legislativo anual, el ponente es “encargado de seguir su elaboración”.<sup>328</sup> Es necesario destacar el énfasis que el PE ha hecho durante la concepción de la reforma reglamentaria sobre la necesidad de planificar su trabajo por mor de encarar adecuadamente las tareas de la codecisión. La idea primordial es recortar el tiempo de duración de la primera lectura, avanzando el trabajo del ponente en la preparación de la ponencia e incluso los contactos con la Comisión desde los primeros momentos del proceso. El PE sin duda apuesta por una extensión de su participación en el programa legislativo anual, tanto dentro como fuera de la codecisión.

---

<sup>326</sup> El Artículo 71 del Reglamento del PE es de hecho un “Procedimiento para la adopción de un acto de conformidad con el artículo 251 del Tratado CE.”

<sup>327</sup> Como veremos a continuación, si el ponente es miembro de un partido mayoritario, cohabitará con un “ponente en la sombra”, de serlo de un partido minoritario, cohabitará con dos “ponentes en la sombra”.

<sup>328</sup> Artículo 60.1 RPE.

Una vez se produce la propuesta de la Comisión, el ponente comienza el trabajo intrínseco a la condición de ponente: examinar la propuesta y presentar a la comisión parlamentaria una propuesta de informe. Pero aparte de esta dimensión clásica, el ponente tiene que desplegar una actividad negociadora especialmente intensa. Debemos resaltar que la comisión competente, recibiendo la delegación decisoria del Pleno, lo hace también con un poder de representación del PE. Esta potestad, ha de entenderse transmitida de facto también al ponente, independientemente de la ausencia de estipulación en el Reglamento o de referencia en la decisión de procedimiento específica tomada por la comisión, o de mención expresa en el nombramiento del ponente. Entender lo contrario iría contra la lógica demandada por el procedimiento.

Cuestión distinta es la reflexión que demanda el gran poder acumulado por el Presidente de la comisión o el ponente, cuando, *de facto*, dentro del contexto de la negociación, adoptan posiciones superadoras de su mandato negociador, incluso no incluidas en él. Tales posicionamientos no tienen que asumirse obligatoriamente por la comisión o el Pleno, pero, en ciertos casos, el hecho de no hacerlo, puede implicar un replanteamiento global de los acuerdos de mayor impacto negativo que la asunción de una propuesta no deseada a priori. Estaríamos pues ante una externalidad negativa de la necesaria y extensa capacidad de negociación de los responsables del PE en la codecisión.

La disponibilidad y agilidad en la negociación son esencia del procedimiento de codecisión, de ahí la necesidad de la mencionada delegación. La lógica de los contactos y negociaciones se desarrolló esencialmente en el procedimiento de cooperación. Allí ya se dieron los contactos a todos los niveles. Dicha experiencia llevó a las tres instituciones, vía acuerdo interinstitucional sobre el artículo 189B, a considerar que la práctica de los “contactos entre la presidencia del Consejo, la Comisión y los Presidentes y/o los ponentes de las comisiones competentes del Parlamento Europeo”,<sup>329</sup> desarrollada durante el procedimiento de cooperación, “deberá mantenerse y podrá desarrollarse en el marco del procedimiento del artículo 189 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.<sup>330</sup>

En primera lectura, es el ponente el máximo protagonista de la información sobre la posición de las otras dos instituciones, y dependiendo de ellas, el máximo protagonista en negociación. Para ambas tareas, pero especialmente para la información, las secretarías generales

---

<sup>329</sup> Acuerdo interinstitucional sobre: “Artículo 189 B- Fase anterior a la adopción de la posición común por parte del Consejo” DOCE, 9-12-93, N 329/141.

<sup>330</sup> *Ibidem*.

de las tres instituciones son pieza clave, en concreto los departamentos encargados de seguir la conciliación: la “Dirección General de comisiones y delegaciones -Dirección B- Secretaría de Conciliaciones/Concertaciones” en el PE; la “Dirección General F III-Codecisión” dentro de la Secretaría General del Consejo; y la Dirección de relaciones con el PE de la Comisión. Su participación será comentada según adquiera protagonismo a lo largo del proceso.

El ponente trabaja con tres herramientas: la propuesta de la Comisión, la flexibilidad mostrada por la Comisión y la posición del Consejo. Eventualmente, la comisión competente puede pedir un informe a un “grupo de sabios-expertos”. En dicho caso, habría que incluir dicha aportación en las herramientas del ponente.

El ponente, una vez estudiada la propuesta de la Comisión, realiza un boceto del informe. Para la culminación de éste, pueden darse contactos entre los departamentos encargados de la codecisión de las secretarías de las otras instituciones, pero lo normal es que estos contactos se mantengan aún en el nivel de información. Una vez el informe provisional esta perfilándose, el ponente suele entrar en contacto con los encargados sectoriales del dossier. Con este contacto se elabora el informe definitivo que se pasa a la comisión sobre el fondo para su debate.

#### **I.2.5. El debate en la comisión parlamentaria.**

El debate en la comisión parlamentaria tiene como principales características la publicidad y la presencia de representantes de la Comisión y del Consejo. Llegado el punto de codecisión en el orden del día, el Presidente de la comisión parlamentaria, da la palabra al ponente, quien expone los principales puntos de su informe y de la propuesta de proyecto de resolución legislativa adecuada a su entender. Eventualmente, la comisión puede organizar una audiencia con expertos para debatir la propuesta que podría tener lugar antes de la ponencia; de la posición de los expertos el ponente tiene normalmente conocimiento anterior.<sup>331</sup> Tal iniciativa se puso en práctica con motivo de la valoración de las propuestas de directiva relativas al gas natural y a la electricidad.<sup>332</sup> También puede disponerse la presentación de la ponencia en una sesión posterior a aquella en la que ha tenido lugar la audiencia de expertos.

---

<sup>331</sup> Tal práctica ha contado con bastante apoyo en el transcurso del debate sobre el estatuto de los miembros del PE, llevado a cabo en la comisión jurídica, en particular su presidenta Ana Palacio en las sesión celebrada la primera semana de diciembre de 1999.

<sup>332</sup> Así lo recoge Gil-Robles, L.: “El nuevo procedimiento de codecisión tras el Tratado de Amsterdam”, op. cit., p.10.

Tras la mencionada exposición del ponente, el Presidente da paso a la intervención de la Comisión. La Comisión, representada en primera lectura por un funcionario de alto nivel, hace una introducción general de su propuesta para posteriormente entrar a valorar las enmiendas propuestas por el ponente. Básicamente comenta cuales puede aceptar y cuales no, así como los motivos de la segunda posición. Igualmente, suele comentar de forma genérica cual es la posición del Consejo. El hecho de que el Consejo, representado en la comisión parlamentaria y capacitado para hacerlo, no realice dicha función es digno de análisis.

### **I.2.5.1. La representación del Consejo en la comisión parlamentaria.**

El Parlamento, desde el primer análisis del nuevo procedimiento de codecisión,<sup>333</sup> resaltó la necesidad de tomar medidas de desarrollo por mor de optimizar las posibilidades de finalización del procedimiento en primera lectura. Como consecuencia de todo ello, el Reglamento del PE cuidó con especial mimo la posibilidad de que las comisiones parlamentarias fueran utilizadas como sede del intercambio de posiciones entre los colegisladores, conviniendo la participación del Consejo en las comisiones parlamentarias.<sup>334</sup>

Como es lógico, no basta con la facultad concedida por el PE al Consejo, es necesario que el Consejo pueda hacer prolífico el intercambio de posiciones en las comisiones parlamentarias, estando representado por quienes son capaces de dar información y generar certidumbres de negociación en el ponente y en la comisión parlamentaria. Tales demandas fueron certeramente abordadas por el nuevo Reglamento del Consejo: “salvo lo dispuesto en procedimientos especiales, el Consejo podrá estar representado por la Presidencia o por cualquier otro miembro ante el Parlamento Europeo y sus comisiones. Por mandato de la Presidencia, el Consejo también podrá estar representado ante dichas comisiones por su secretario general, por su secretario general adjunto o por altos funcionarios de la Secretaría General.”<sup>335</sup>

Pese a lo dicho, el Consejo no está representado por tan distinguidos representantes. Se hace representar por funcionarios de nivel A que acuden con el fin de informar al Consejo sobre lo acontecido en la comisión parlamentaria y no al revés. Aquéllos, no estando apoderados, no

<sup>333</sup> Ver el considerando C de la “Resolución sobre el nuevo procedimiento de codecisión después de Amsterdam,” DOCE-C 292/140.

<sup>334</sup> Ver los siguientes artículos del Reglamento del PE: 60.1 con relación a la primera lectura y 80.5 con relación a la segunda lectura.

<sup>335</sup> Artículo 23 del Reglamento del Consejo. Decisión del Consejo de 31 de mayo por la que se adopta su Reglamento interno, (1999/385/CE, CECA, Euratom), DOCE L, nº 147 de 12-6-1999.

intervienen, aunque sean aludidos por los parlamentarios e invitados explícitamente por el Presidente de la comisión parlamentaria.

La actitud del Consejo en sede parlamentaria, se explica esencialmente por dos razones; por un lado, aunque de forma adjetiva, por los problemas en la conformación de una opinión del Consejo y, por otro, por los intrínsecos en la coordinación de la presidencia de la institución. Cierta es la existencia de una problemática específica relacionada con el procedimiento de codecisión. En los procedimientos legislativos tradicionales, allí donde el Consejo no debe contar con el PE o puede imponer su posición finalmente, los EEMM pueden no definir claramente su posición hasta los prolegómenos del Consejo de Ministros, apareciendo entonces claro el acuerdo o desacuerdo labrado en los Grupos de Trabajo y Coreper.

Este contexto se caracteriza por el desarrollo del proceso de puertas adentro, consiguientemente la presidencia no tiene la exigencia de articular una posición común que abanderar de puertas afuera. También se caracteriza por la atenuada presión sobre el acuerdo en los momentos preliminares; las delegaciones, salvo urgencias coyunturales del dossier, dan toda la preeminencia a la defensa de sus intereses. En defensa de ellos, el tiempo de negociación en los Grupos de Trabajo y las reservas de estudio acompañadas de consultas a las autoridades nacionales, es una baza explotable al máximo.

El procedimiento de codecisión, a sensu contrario, demanda una pronta articulación del Consejo de puertas afuera, tanto para orientar al ponente como para clarificar posiciones en la comisión parlamentaria y en el Pleno antes de la decisión del PE en primera lectura. Tal reacción posibilita, que no asegura, un posicionamiento menos extremista del PE. Un posicionamiento que, partiendo de un conocimiento claro de lo admisible por el Consejo, permita al PE replegar posiciones por mor de un acuerdo en primera lectura. A mayor desconocimiento de las posiciones del Consejo, mayor posibilidad de distanciamiento del PE en su posicionamiento en primera lectura, y menor posibilidad de la finalización de la codecisión.

El talante del Consejo en el contexto ahora estudiado responde por otro lado a su táctica con respecto a la codecisión. Táctica, como veremos, contraria al nuevo espíritu de la primera lectura. El Consejo tiene como eje cardinal de su procedimiento, reducir al máximo la interlocución directa con el PE y mantener hasta el final la mayor de las disponibilidades con respecto a su posición. Jurídicamente nada impediría al Consejo alterar en el transcurso del procedimiento su posición, pese ha haberla explicitado frente al Parlamento, bien en el plano informal con el ponente, o bien en el plano formal de la comisión parlamentaria. Pero no cabe duda de que mantener la capacidad de rectificación, desde un punto de vista político, es mucho



más llevadero en ausencia de explicitaciones en sede parlamentaria. El precio a pagar por este sistema es, en muchas ocasiones, dar por imposible el acuerdo en primera lectura.

Tras Amsterdam, la primera lectura puede ser la última; por ello, resulta difícilmente justificable que el Consejo mantenga el mutismo formal. Mutismo fruto de una táctica generada en el contexto de la primera lectura del antiguo artículo 189 B, que hoy contraría claramente el espíritu de la actual primera lectura (Art.251 TCE).

La situación se podría resolver parcialmente sin la presencia física de un representante de la presidencia de turno. El Consejo podría, cuando menos, definir su postura sin entrar en mayores debates. Normalmente, el Consejo está representado por miembros de la DG sectorial encargada del área del dossier, y además, por la Dorsal codecisión.<sup>336</sup> Cualquiera de ellos debe tener un conocimiento del expediente lo suficientemente profundo como para poder informar sobre el posicionamiento genérico del Consejo. Especialmente capacitada para esta tarea está la Dorsal codecisión, pues junto con el conocimiento del dossier particular, es el único departamento de la Secretaría General del Consejo con una visión global. Tiene una visión global de los dossiers vivos en codecisión, y, lo más importante, es además perfecta conocedora de la actitud a mantener por el Consejo en vistas a futuros pasos en el procedimiento. Esta información genérica sobre la posición del Consejo, no involucrando a la presidencia en representación del Consejo, debería realizarse a título informativo, por ello, no involucraría en extremo al Consejo.

En un hipotético caso, el Consejo podría, en primera lectura, hacerse representar por la presidencia en la comisión parlamentaria. Como es sabido, la frecuente falta de acuerdo genérico en los Grupos de Trabajo a esas alturas del procedimiento, legitimaría a la presidencia a presentar simplemente las partes de la propuesta legislativa aceptables y las enmiendas parlamentarias promovidas por el ponente difícilmente asumibles por una mayoría suficiente del Consejo. Esta alternativa forzaría al Consejo, según su criterio, a continuar participando con la misma intensidad en el Pleno y en la segunda lectura, a forzar la máquina del consenso en la primera lectura y a mostrar demasiadas bazas negociadoras demasiado pronto.

Pero las miras del Consejo en codecisión no están puestas en la culminación del procedimiento con la máxima economía procesal, sino en hacerlo con el máximo beneficio. Por ello, la práctica de la participación del Consejo en la comisión parlamentaria deja bastante que desear. La presidencia no está presente como indicamos. Los representantes del Consejo (funcionarios de la secretaría) nunca participan de motu proprio, extraordinariamente lo hacen si

---

<sup>336</sup> Dorsal codecisión, proveniente del termino francés “Dorsale codecision”, es el nombre por el que se conoce en la jerga comunitaria a la DG F III-codecisión del la Secretaría del Consejo.

son insistentemente invitados, y en caso de hacerlo, lo normal es que el representante simplemente constante “no tener mandato” para responder a las preguntas o para expresar la opinión del Consejo.

Es la Comisión la institución que en la práctica carga con el deber de informar al PE sobre la posición del Consejo. La doctrina cercana a las tesis del PE entiende que “esta responsabilidad deriva directamente del derecho que asiste a la Comisión a estar presente en las sesiones del Consejo[...], la Comisión asume el deber de informar del estado en que se encuentra su propuesta, de las modificaciones que está sufriendo o puede sufrir, de los compromisos que alcanza con el Consejo, etc.”<sup>337</sup> La extensión de dicho deber demanda algunas reflexiones.

Por un lado, con relación al deber de confidencialidad debido por la Comisión respecto al Consejo, existen argumentos discrepantes de la doctrina citada. La Comisión asiste a las reuniones del Consejo en el plano legislativo siguiendo la inercia de los procedimientos legislativos primigenios. De acuerdo con dichos procedimientos, la relación Consejo-Comisión cobraba sentido en base al monopolio de facto del Consejo con respecto a la decisión última y a la necesidad de interlocución entre ambas instituciones, en particular, cuando el Consejo debe persuadir a la Comisión para modificar su propuesta. La Comisión era y es capitalmente, en aquel contexto, receptora y no transmisora del sentir legislativo del Consejo. Por ello, siempre en aquel contexto, asiste a las reuniones del Consejo y guarda confidencialidad sobre lo acaecido en las discusiones del Consejo, en cualquiera de sus niveles.

El procedimiento de codecisión, significando la ruptura del monopolio protagonizado por el Consejo, no eliminó el deber de confidencialidad de la Comisión. No ha habido mención expresa o modificación reglamentaria del Consejo liberando a la Comisión de tal deber o cediéndole la responsabilidad de informar al PE de lo acontecido en las reuniones varias del Consejo. Esto parece especialmente congruente en el estadio de procedimiento analizado, pues durante la primera lectura del PE, el Consejo no ha realizado ninguna posición formal. Pero la valoración final sobre el particular no debe basarse exclusivamente en la inexistencia de posicionamiento formal en sede parlamentaria por parte del Consejo durante la primera lectura.

El derecho originario (tanto el antiguo artículo 189B como el actual artículo 251), en referencia al deber de información respecto a la posición común del Consejo para con el PE, establece una clara competencia del Consejo: “el Consejo informará plenamente al Parlamento Europeo de los motivos que le hubieran conducido a adoptar su posición común”.<sup>338</sup> Por el

<sup>337</sup> “El nuevo procedimiento de codecisión tras el Tratado de Amsterdam”, op.cit., p, 9.

<sup>338</sup> Artículo 251.2 TCE.

contrario, la “Comisión informará plenamente sobre su posición al Parlamento Europeo”<sup>339</sup>, esto es, su posición respecto a dicha posición común, valga la redundancia, no la posición del Consejo sobre la posición común.

La existencia de una clara diferencia entre el procedimiento de codecisión y otros, encuentra refrendo en la silenciosa doctrina del servicio jurídico del Consejo de la UE. En su dictamen de 3 de febrero de 1994, afirmó: “con respecto a la información sobre las razones que llevan al Consejo a adoptar su posición común, cabe señalar que corresponde a este último proporcionarla, en contra de lo dispuesto en el artículo 189 C, que, al igual que el apartado 2 del artículo 149 del Tratado CEE, sigue atribuyendo la incumbencia a la Comisión. Según el procedimiento del artículo 189 B, la Comisión se limita a informar al Parlamento de su propia posición.”<sup>340</sup>

Puede pues hablarse en teoría de una situación de control exclusivo del Consejo sobre la información de sus posicionamientos formales, de los cuales, la posición común es el primero. El contexto ahora analizado no observa ningún posicionamiento formal, lo cual, lejos de relajar, extrema los deberes de confidencialidad. Ello porque al Consejo, en cualquier contexto, le resulta más fácil desembarazarse de un posicionamiento informal que de uno formal.

### **I.2.5.2. La participación de la Comisión en la comisión parlamentaria.**

Pese a las razones jurídicas expuestas, el abstencionismo extremo del Consejo en el ámbito de la labor de información al PE y la necesidad de que la misma se produzca para el buen funcionamiento de la codecisión, transforman a la Comisión en el informador del PE en la comisión parlamentaria.

Esta realidad nos obliga a abordar otra variante, aquella relacionada con la neutralidad de la información dirigida por la Comisión al Parlamento. El papel de la Comisión como informadora de los legisladores produce sin duda un conflicto de intereses, por ejemplo, el derivado del uso interesado por parte de la Comisión de dicha información. La Comisión, con relación al PE, tiene distinto acceso a la información pero distinto interés, el propio. Independientemente del alcance del papel neutral que le atribuye la codecisión, tiene un interés, digamos el comunitario, concretizado en cada dossier con la propuesta parlamentaria.

<sup>339</sup> *Ibidem.*

<sup>340</sup> NON-PAPER a la atención del Presidente y los Miembros del COREPER (1ª Y 2ª Parte), Asunto: Procedimiento del artículo 189 B del Tratado CE, denominado de codecisión, SN 1404/94 ES, punto I.4.

El papel informador del PE sobre el legislador no es objetivo por ser parte, y como tal puede abandonar, y abandona, el papel de mero transmisor de información. Para ello no es necesario faltar a la verdad, resulta más sutil y menos difícil enfatizar los aspectos coincidentes entre Consejo y Comisión. La tarea resulta más o menos fácil dependiendo de donde nos encontremos: en una reunión informal, en comisión o en el Pleno. Siempre, eso sí, tales actitudes vienen facilitadas por el silencio del Consejo y por la incapacidad del PE de asistir a las reuniones del Consejo.

La Comisión, como veremos, también informa al Consejo sobre lo acaecido en sede parlamentaria, pero a diferencia del PE, el Consejo, a través de la Dorsal codecisión tiene información de primera mano sobre lo que sucede. El hecho de que el Consejo mande a la Dorsal, aun recibiendo información de la Comisión, puede indicar algo sobre el grado de neutralidad de la información aportada por la Comisión.

### **I.2.5.3. La culminación del trabajo de la comisión competente.**

Siguiendo con el hilo argumental del desarrollo del procedimiento, la comisión competente sobre el fondo recibe, estudia y debate la propuesta de la Comisión. Antes de cerrar el debate se fija un plazo para que los miembros de la Comisión competente presenten enmiendas. Las enmiendas que se presentan durante el estudio en comisión en primera lectura son primigeniamente las promovidas por el ponente. Del acuerdo entre el ponente y los ponentes en la sombra surgirán o no la mayoría de las enmiendas presentadas por parlamentarios de los grupos mayoritarios. Como norma general, pese a que la primera lectura en comisión es el momento del procedimiento durante el cual se presentan más enmiendas, son pocas las presentadas por los grupos minoritarios, menos aquéllas que encuentran apoyo suficiente para llegar al Pleno.

El éxito de las enmiendas en comisión, es fruto de la propia conformación de las comisiones parlamentarias en combinación con el juego ponente-ponente en la sombra. La presencia de la mayoría parlamentaria evita la sorpresa, de suerte que la mayor parte de las enmiendas no respaldadas por los grupos parlamentarios mayoritarios no alcanzan el Pleno; consecuentemente, las que lo alcanzan normalmente cuentan con apoyo en el Pleno. Cuestión distinta es el eventual descarte, en comisión o en Pleno, de las que no cuentan con el beneplácito de la Comisión. Lo normal es ver pasar las enmiendas hasta el Pleno, para observar allí un

replanteamiento de las mismas, dependiendo del apoyo de la Comisión y de las posibilidades de finalizar el procedimiento en primera lectura. Lógicamente, la eventualidad de finiquitar el procedimiento con la eliminación de una enmienda conflictiva apunta a su eliminación, independientemente de que el apoyo fuese claro en comisión.

Antes de pasar a la votación final sobre la propuesta de la Comisión y las enmiendas a la misma, la comisión competente “solicitará a la Comisión que dé a conocer su posición sobre todas las enmiendas a la propuesta que hayan sido aprobadas en comisión, y al Consejo, que formule sus observaciones al respecto.”<sup>341</sup> Una vez las dos instituciones se pronuncian, o declinan pronunciarse, del modo anteriormente descrito, se pasa a la votación de las enmiendas. Las enmiendas se adoptan normalmente por consenso a estimación de la presidencia. Parece pues más adecuado, hablar de aprobación o rechazo de las enmiendas. La votación se produce normalmente cuando un grupo introduce la enmienda no acordada y solicita la votación de la misma. De mediar acuerdo, bastaría una constatación por parte de la presidencia de la existencia de apoyo.

En comisión, si bien no tanto como en el Pleno, el PE apura al máximo la posibilidad de llegar a un acuerdo con la Comisión sobre las enmiendas que desea introducir. Por mor de facilitar su consecución, el Reglamento prevé que “si la comisión no se encontrare en condiciones o declare no estar dispuesta a aceptar todas las enmiendas aceptadas aprobadas en comisión, ésta podrá aplazar la votación final.”<sup>342</sup> El aplazamiento de la votación, como delata la mala redacción del artículo al distinguir entre aprobación y votación final, responde al objetivo de dar tiempo a la comisión para rectificar; no trata pues de retomar el debate en comisión o dar pie a la reflexión parlamentaria.

Una vez se ha producido la votación, el ponente realiza un informe definitivo en el que incluye las enmiendas aprobadas, un proyecto de resolución legislativa y una exposición de motivos.<sup>343</sup> Este informe nutre la resolución legislativa dirigida al Pleno por la comisión. Si la comisión no hubiese introducido enmiendas, solicitaría al Pleno la aprobación de la propuesta de la Comisión. Si hubiese introducido enmiendas, solicitaría la aprobación de la propuesta de la Comisión con las respectivas enmiendas. Sobre el proyecto de resolución legislativo citado gravita el estadio final de la primera lectura en sede parlamentaria, el Pleno.

<sup>341</sup> Reglamento del PE, artículo 66.1.

<sup>342</sup> Reglamento del PE, artículo 66.2.

<sup>343</sup> Ver artículo 159.3 del Reglamento del PE.

## **I.2.6. La tramitación en Pleno.**

La finalización de la primera lectura no requiere normalmente superar un periodo de sesiones semanal. La primera lectura puede finiquitarse en un día de Pleno, en el que se produce el debate y la votación sin sucesión de continuidad. Puede ocurrir, como veremos, que se produzca una separación entre el debate y el voto en días distintos dentro de una semana parlamentaria. Esta separación se produce por la táctica adoptada por el PE de realizar todas las votaciones conjuntamente, para facilitar la asistencia de los eurodiputados a las votaciones. A diferencia de la segunda lectura, la primera lectura se disciplina por mayoría simple, de ahí la menor dependencia de la asistencia de parlamentarios en la votación del Pleno.

La votación o un debate iniciado puede, incluso, si bien de forma excepcional, aplazarse a otra sesión plenaria. Por último, podría ser devuelta al Pleno por la Comisión competente sobre el fondo, el caso más común por el que se produciría esto sería la no aprobación de la resolución legislativa propuesta por la comisión competente.<sup>344</sup>

La tramitación en Pleno de la primera lectura en codecisión puede realizarse de conformidad con el procedimiento común o por procedimientos especiales abreviados: procedimiento sin informe, procedimiento simplificado<sup>345</sup> y procedimiento sin debate.<sup>346</sup>

### **I.2.6.1. Los procedimientos simplificados.**

El procedimiento sin informe tiene su inicio en la comisión competente; allí, el Presidente de la misma, bien de motu proprio, bien por recomendación del Presidente del PE, comunica a la comisión la idoneidad de que la propuesta de la Comisión de que se trate se adopte sin informe. Dicha recomendación tiene que ser refrendada con la aprobación de la comisión, lo que se producirá salvo oposición de una quinta parte de la misma.<sup>347</sup> Si se aprueba la propuesta del procedimiento sin informe para el dossier en cuestión, se producirán las siguientes derivaciones: el Presidente de la comisión competente se lo comunicará al Presidente del Parlamento, la propuesta sin informe se incluirá en el “proyecto de orden del día del periodo parcial de sesiones siguiente a la decisión de la comisión”,<sup>348</sup> y el Pleno se limitará a votar la propuesta aprobándola

<sup>344</sup> Así lo disciplina el artículo 69.2 del Reglamento del PE.

<sup>345</sup> Disciplinados en el artículo 158 del Reglamento del PE.

<sup>346</sup> Disciplinado por el artículo 114 del Reglamento del PE.

<sup>347</sup> Artículo 158.1 del Reglamento del PE.

<sup>348</sup> Artículo 114.1 del Reglamento del PE.

o rechazándola.<sup>349</sup> Dichos efectos sólo se alteran si treinta y dos eurodiputados o más se oponen, en cuyo caso “la propuesta de la Comisión se devolverá, para un nuevo examen, a la comisión competente.”<sup>350</sup>

El procedimiento simplificado se inicia, al igual que el procedimiento sin informe, por iniciativa de uno o ambos Presidentes, salvo oposición de una quinta parte de los miembros de la comisión. La primera repercusión del procedimiento se muestra en la elección automática del Presidente de la comisión como ponente. El Presidente en su función de ponente realizará el proyecto de informe, el cual enviará a los miembros de la comisión. El proyecto de informe se compone de: una parte reglamentaria, un proyecto de resolución legislativa y una sucinta exposición de motivos.<sup>351</sup> El mismo se considerará aprobado si durante las dos semanas siguientes a su remisión, al menos una quinta parte de los miembros de la comisión competente no hubieran formulado objeciones. En tal caso el informe “se incluirá [...] en el proyecto de orden del día del período parcial de sesiones siguiente a la decisión de la comisión”.<sup>352</sup> De acuerdo con el artículo 158 del Reglamento, el proyecto de resolución legislativa se someterá a votación sin debate en el Pleno, siguiendo el procedimiento sin debate establecido en el artículo 114 del Reglamento.

El procedimiento sin debate se inicia por una petición de la comisión competente al Pleno en tal sentido.<sup>353</sup> También se “aplicará el procedimiento sin debate cuando la posición competente no haya presentado enmiendas o cuando las enmiendas presentadas hayan sido aprobadas por menos de cuatro votos en contra.”<sup>354</sup> Dándose alguno de los casos anteriores, el proyecto de resolución legislativa incluido en el informe objeto de la petición se someterá a votación sin debate en el mismo período parcial de sesiones que los anteriores procedimientos. El procedimiento sin debate se desarrolla automáticamente a partir de los detonantes mencionados

<sup>349</sup> Ver a modo de ejemplo de aprobación de una propuesta de Directiva sin informe, el resultado de la primera lectura en Pleno de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/61/CEE del Consejo relativa a la recepción de los vehículos de motor de dos o tres ruedas. Resultados de la primera lectura del PE (Estrasburgo, 25-29 de octubre de 1999), expediente interinstitucional 99/0117(COD), 12376/99, Bruselas, 27 de octubre de 1999. También ver para ejemplo de una propuesta de Directiva sin informe, el resultado de la primera lectura en Pleno de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la protección delantera contra el empeoramiento de los vehículos y por la que se modifica la Directiva 92/61/CEE del Consejo.

<sup>350</sup> Artículo 114.1 del Reglamento del PE. Resultados de la primera lectura del PE (Estrasburgo, 25-29 de octubre de 1999), expediente interinstitucional 99/0007(COD), 12376/99, Bruselas, 27 de octubre de 1999.

<sup>351</sup> Vid. artículo 158.2 del Reglamento del PE.

<sup>352</sup> Artículo 114.1 del Reglamento del PE.

<sup>353</sup> Ver a modo de ejemplo de aprobación de una propuesta de Directiva sin debate, el resultado de la primera lectura en Pleno de la Proposition de directive du parlement européen et du Conseil modifiant la directive 80/181/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux unités de mesure

salvo oposición de un tercio de los eurodiputados en Pleno, en cuyo caso, se incluirá el informe con debate en una de las sesiones plenarias parciales posteriores y no en la inmediata siguiente.<sup>355</sup>

La razón de estos procedimientos especiales responde a la agilización del trámite plenario sin detrimento del tratamiento de los dossiers. Se trata esencialmente de eliminar el debate en Pleno de aquellas propuestas de la Comisión de escaso impacto por el amplio consenso alcanzado en la comisión parlamentaria. El consenso en comisión entre los distintos grupos, especialmente cuando se refleja en pocas o ninguna enmienda a la propuesta de la Comisión, augura una pasada por el Pleno en primera lectura repetitiva y duplicativa del debate en comisión. De hecho, sólo marginalmente se introducen enmiendas en Pleno cuando se da curso al procedimiento sin debate. Si las instituciones modifican las posiciones institucionales expuestas y conocidas en comisión, se podría dar una situación incómoda para el PE. Tal peligro se solventa con la mera activación del debate por indicación de treinta y dos diputados en el Pleno.

#### **1.2.6.2. El procedimiento común.**

El procedimiento común se caracteriza por formalizar todos los pasos previstos en el Pleno durante la primera lectura, entre ellos principalmente el debate. Los temas de codecisión a tratar por el Pleno, no se ordenan con relación a la fase de procedimiento legislativo, sino a la temática. Ejemplo de ello son los debates conjuntos sobre la misma temática, pero disciplinados por distinto fundamento jurídico, lo que determina que uno se siga por codecisión y otro por cooperación. La inclusión o no de votación en el mismo día es otro factor decisivo en la determinación del orden del día.<sup>356</sup> Así, el tratamiento de los temas de codecisión se suceden en el Pleno alternativamente según los presente el orden del día.<sup>357</sup>

Una vez llega el turno establecido en el acta del día de la sesión para el debate del informe pertinente, identificado con el nombre del ponente,<sup>358</sup> el Presidente del PE anuncia el

<sup>354</sup> Artículo 114.2 del Reglamento del PE. Résultats de la 1 ère lecture du Parlement européen (Strasbourg, 13-17 décembre 1999), Dossier interinstitutionnel 99/0014(COD), Bruxelles, le 15 décembre 1999.

<sup>355</sup> *Ibidem*.

<sup>356</sup> Los ordenes del día de las sesiones, se encuentran en: INTERNET, <http://www.eu.int./agenda/es>; INTRANET, <http://www.ep.ec./agenda/es>.

<sup>357</sup> El procedimiento de codecisión es identificado en la documentación Parlamentaria con tres asteriscos \*\*\*, siendo codecisión en primera lectura \*\*\*I, en segunda \*\*\*II, tercera lectura (en referencia a la aprobación o rechazo de un texto conjunto del comité de conciliación y no con relación a la antigua tercera lectura del 189 B) \*\*\*III.

<sup>358</sup> En el acta del día se encuentra incluido del siguiente modo: Rapport Redondo Jiménez (A5-0089/1999) - Statistiques agricoles communautaires sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant



comienzo del debate sobre el tema. El primero en intervenir es el ponente, quien lo hace en nombre de la comisión competente sobre el fondo. En dichas intervenciones normalmente se describe y se aboga por los temas centrales de la ponencia; igualmente, se realiza una descripción de las evoluciones sufridas por la propuesta en la comisión competente, así como de las posibles enmiendas que considera necesario introducir en Pleno.

A parte de las introducidas vía contactos informales con las otras instituciones involucradas en codecisión, suelen introducirse aquéllas fruto de las inquietudes de los ponentes en la sombra, o simplemente enmiendas necesarias para evitar problemas formales. Como ya adelantamos, la introducción de enmiendas entre comisión y Pleno depende en muchas ocasiones de la viabilidad de finiquitar el procedimiento en primera lectura. Pero lo que ahora nos interesa es destacar el valor cualitativo de que las enmiendas presentadas en Pleno cuenten o no con el apoyo del ponente independientemente de ser el promotor de las mismas. La importancia radica en las expectativas de aprobación de las enmiendas en virtud del posicionamiento del ponente. Como muestra de lo dicho, el Presidente del PE, antes de la votación de las enmiendas, señala la posición a favor o en contra del ponente. Los partidos, quienes con anterioridad al comienzo de la sesión se han reunido para estudiar el debate en el Pleno y fijar su posición sobre informe del ponente y la votación,<sup>359</sup> fijan su posición, como es lógico, teniendo en cuenta el juego de ponentes en la sombra. El apoyo o rechazo a las enmiendas pivota con relación al ponente, salvo excepción provocada por la marginación de grupos en el contexto de la colaboración con la ponencia.

La propia intervención del ponente puede determinar la evolución del resto del debate, independientemente de que la presidencia tenga un turno de peticiones de intervención de parlamentarios. Ello sin olvidar que los grupos políticos, durante las reuniones de preparación del Pleno y decisión del voto, manejan casi siempre el posicionamiento definitivo del ponente. Por el contrario, no se tiene la misma certeza sobre la posición de los legisladores cuya participación no es segura. El Presidente puede demandar expresamente a la Comisión o al Consejo su posicionamiento. En este caso la presidencia cederá la palabra a los representantes de dichas instituciones. La intervención del Consejo brilla por su ausencia, exactamente por los mismos motivos que en las comisiones competentes sobre el fondo.

---

la décision 96/411/CE relative à l'amélioration des statistiques agricoles communautaires [COM(1999) 332 - C5-0042/1999 - 1999/0137(COD)] Commission de l'agriculture et du développement rural. *Le vote a lieu à la fin du débat.*

<sup>359</sup> Estas reuniones se producen antes del comienzo de la sesión en el día que se celebren las votaciones, generalmente el último de la semana. Dicho hecho se puede contrastar en cualquier acta de esos días.

La Comisión actúa en Pleno con mayor discreción a la hora de pronunciarse sobre la posición del Consejo, dando líneas generales sobre la aceptabilidad de las enmiendas por el Consejo, sin entrar normalmente en posicionamientos nacionales; es decir, sin hablar de supuestas minorías de bloqueo eventualmente coaligables al interés parlamentario. En cuanto a la suya propia, dependerá mucho del estado de cosas, tanto sobre las enmiendas introducidas en comisión, como sobre la viabilidad de finalizar el procedimiento en primera lectura. Lo último debe ser siempre puesto con relación a la debilidad de la incidencia de la Comisión en el Comité de Conciliación, así como la divergencia entre los textos comunes de él emanados acerca de la propuesta de la Comisión.

Como indicamos, la primera lectura es el momento álgido de influencia de la Comisión; pese a ello, poco puede hacer para enmendar en el Pleno aquello que no pudo sacar adelante en la Comisión. En estos casos, la intervención puede realizarse esencialmente para resaltar las partes cardinales de la propuesta a respetar en posteriores fases del procedimiento; también para pronunciarse sobre las enmiendas presentadas en Pleno. Con respecto a éstas, dependiendo de la posición del ponente y del resto de partidos, la Comisión puede esperar a pronunciarse, o hacerlo de nuevo una vez que todos los partidos se hayan pronunciado.

La Comisión, en cualquier caso, sin caracterizarse como el Consejo por no pronunciarse en sede parlamentaria, opta eventualmente por no hacerlo, convirtiendo en debate en Pleno en un intercambio intraparlamentario. Dicha pasividad por parte de ambas instituciones puede cobrar sentido por el acuerdo o por táctica, pero no por desacuerdo, al menos no en la Comisión.

Ejemplo del silencio táctico se dio en el Informe Papayannakis.<sup>360</sup> El ponente pidió al Consejo que precisara su posición sobre la solicitud que, en el contexto del dossier, le hizo la Comisión (dos días antes del debate) de presentar una nueva propuesta, con otro fundamento jurídico, lo que permitiría, según el ponente, prescindir del acuerdo con el Parlamento.<sup>361</sup> Pese a la importancia tan crucial del cambio del fundamento jurídico, ni el Consejo ni la Comisión intervinieron.<sup>362</sup> Es difícil encontrar un ejemplo más claro de la falta de colaboración interesada. Del mismo modo encontramos aquí un ejemplo de lo ya dicho: la Comisión es un aliado de sí mismo en el procedimiento de codecisión. Si bien su filosofía prointegracionista le hace coaligarse mayormente con el PE, la cohabitaciones interinstitucionales dependen de la realidad

---

<sup>360</sup> A5-0101/1999.

<sup>361</sup> Ver acta de la sesión del Jueves 16 de diciembre de 1999, PE 282.374, p.7.

<sup>362</sup> Ibid., p. 8.

concreta de cada dossier. Su papel mediador brilla dependiendo de lo conciliadora que sea su posición con respecto a la de los legisladores.

A parte del ponente, Consejo y Comisión, el debate en Pleno está abierto al resto de los eurodiputados. Como norma general, el debate está copado por los portavoces o especialistas de los grupos parlamentarios en el ámbito sectorial sobre el que versa el informe. Estos lógicamente son los representantes de los grupos parlamentarios en la comisión competente sobre el fondo, de suerte que el debate tiende a ser endogámico y repetitivo, particularmente si no se han introducido enmiendas en el Pleno.<sup>363</sup>

Una vez se han producido todas las intervenciones pertinentes, el Presidente da por cerrado el debate y abre la votación, o en caso de producirse ésta en día distinto, indica día y hora para la votación. La votación de acuerdo con el apartado 2 del artículo 67 se produce sobre cuatro aspectos: enmiendas a la propuesta, propuesta, enmiendas al proyecto y, por último, proyecto legislativo.

El orden de la votación refleja la lógica de la conformación de la resolución legislativa. Los distintos apoyos recibidos por las distintas enmiendas presentadas a la propuesta, pueden configurar tres propuestas diferentes de cara a la votación: una propuesta modificada con todas las enmiendas; una modificada parcialmente con la aprobación solamente de parte de las enmiendas y la propuesta tal y como la concibió la Comisión en caso de que ninguna enmienda fuese aprobada. No es necesario recordar las repercusiones políticas y económicas que la redacción de un artículo puede llegar a tener. Tal realidad, puesta a la luz de las tensiones y equilibrios pendientes de una propuesta, explica las votaciones por partes de ciertas enmiendas a petición de un grupo parlamentario,<sup>364</sup> o las intervenciones de eurodiputados explicando el curso que se debiera dar a una enmienda.

La votación demuestra que la primera lectura del PE no termina hasta que se vota y aprueba la resolución legislativa, pues de no aprobarse, como veremos, se derivan otras repercusiones. Pero antes de ver aquéllas, entramos en las repercusiones de la aprobación de enmiendas a propuesta de la Comisión.

---

<sup>363</sup> La coincidencia mayoritaria entre miembros de la comisión sobre el fondo e intervinientes en el Pleno se puede contrastar consultando cualquier acta con los miembros de la comisión parlamentaria. Los miembros de las comisiones parlamentarias pueden consultarse en <http://www.europarl.eu.int/committees/es/default.htm>

<sup>364</sup> Ver a título de ejemplo la propuesta y retirada de votación por partes realizada por el Grupo PSE de una enmienda en el contexto del informe Aparicio Sánchez- A5-0075/1999, Acta de la Sesión del Miércoles 15 de diciembre de 1999, PE 282.373, p.15.

### I.2.6.3. La aprobación de enmiendas a propuesta de la Comisión.

La Comisión y el PE comparten aún, con distinta intensidad, el interés por aprobar el proyecto en primera lectura. De ahí una filosofía compartida por encontrar el punto óptimo de consenso: maximización en el alcance de los objetivos de su agenda y aprobación del proyecto en primera lectura. Para alcanzar tal objetivo, el Parlamento debe, por un lado, presionar a la Comisión para alcanzar sus objetivos, pero por otro, no minusvalorar la importancia del apoyo de la Comisión a sus enmiendas. No contar con el apoyo de la Comisión supone asumir un riesgo de llegar a la conciliación. Como hemos repetido, el Consejo debería en primera lectura actuar por unanimidad para apoyar al PE allí donde se enmendó la propuesta de la Comisión sin su beneplácito. Dicha unanimidad en sede del Consejo, se consigue con bastantes dificultades en los procedimientos tradicionales, allí donde el Consejo sólo debe prestar atención a la Comisión. Consecuentemente, no resulta difícil entender que la dificultad se redoble al demandarse aquí la unanimidad del Consejo en apoyo a las mayoritariamente contrarias posiciones parlamentarias.

Debido a la necesidad de presionar indicada, el Reglamento parlamentario posibilita al Pleno azuzar al máximo a la Comisión, permitiéndole aprobar cuantas enmiendas se propusieran en comisión y en Pleno contra la voluntad del ejecutivo comunitario. Complementariamente, por los riesgos intrínsecos al divorcio con la Comisión, se fuerza al PE a recapacitar. Por un lado, aplazando la votación sobre la resolución legislativa hasta que la Comisión se haya pronunciado sobre todas las enmiendas,<sup>365</sup> y en caso de que la Comisión declare no estar preparada para pronunciarse en esa sesión, aplazando la votación.<sup>366</sup>

La espera al posicionamiento de la Comisión no es una formalidad. Si se posiciona en contra de una o varias de las enmiendas, el Reglamento faculta al Presidente de la comisión competente o al ponente a solicitar al Presidente del PE suspender las deliberaciones en Pleno.<sup>367</sup>

---

<sup>365</sup> Artículo 69.1. “Cuando la propuesta de la Comisión se apruebe en su conjunto, pero con introducción de enmiendas, se aplazará la votación sobre el proyecto de resolución legislativa hasta que la Comisión haya manifestado su posición sobre cada una de las enmiendas del Parlamento.”

Si la Comisión no estuviere en condiciones de manifestar su posición al final de la votación del Parlamento sobre su propuesta, comunicará al Presidente o a la comisión competente el momento en que podrá hacerlo; en este caso, la propuesta se incluirá en el proyecto de orden del día del período parcial de sesiones siguiente a esa fecha.”  
Subrayado añadido.

<sup>366</sup> *Ibidem.*

<sup>367</sup> Artículo 69.2. “Cuando la Comisión manifestare que no acepta todas las enmiendas del Parlamento, el ponente de la comisión competente o, en su defecto, el Presidente de dicha comisión hará una propuesta formal al Parlamento sobre la oportunidad de votar el proyecto de resolución legislativa. Antes de hacer dicha propuesta formal, el ponente o el Presidente de la comisión competente podrá pedir al Presidente que suspenda las deliberaciones”  
Subrayado añadido.

En dicho contexto el Pleno puede decidir aplazar la votación, considerándose así el informe automáticamente devuelto a la comisión para su reexamen. El Pleno también fijará un plazo para el reexamen.<sup>368</sup>

La devolución del informe a la comisión tiene un carácter extraordinario, tan excepcional como el error de cálculo de la comisión parlamentaria. Sólo esto justifica el hecho de que los grupos parlamentarios mayoritarios, valedores necesarios del informe en comisión decidan no finiquitar la primera lectura parlamentaria en Pleno. El error referido se plasmaría en la aprobación de enmiendas tácticas dirigidas en gran parte a doblegar en el Pleno la posición de la Comisión, no habiendo podido hacerlo en comisión.<sup>369</sup> Una forma de hacerlo sería introduciendo enmiendas de transacción, las cuales eventualmente permitirían pasar otras de mayor calado. Como hemos indicado, la votación de la propuesta modificada es el climax de la tensión entre ambas instituciones. Si allí la Comisión permaneciese hipertérrita, el reexamen podría iniciarse con el objetivo de promover un replanteamiento menos ambicioso por parte del Parlamento.

Volviendo al hilo del procedimiento, la comisión receptora de la devolución, dispone de un plazo, siempre inferior a dos meses,<sup>370</sup> para replantear el enfoque de la propuesta. El reenfoque de la comisión parlamentaria debe ir encaminado a conseguir el acercamiento con la Comisión, de suerte que “en esta fase solamente se admitirán las enmiendas de la comisión competente que tiendan a lograr un compromiso con la Comisión.”<sup>371</sup> Este es el objetivo primordial del nuevo estudio en comisión, lo cual refrenda lo anteriormente dicho sobre el conflicto en las instituciones. El Pleno, si opta por devolver el estudio a la comisión, lo hace para poder ofertar a la Comisión un proyecto de resolución legislativa más condescendiente con la propuesta de la Comisión. Así, el Reglamento parlamentario, pese a preferir evitar aquí un replanteamiento general de lo ya aprobado por el Pleno,<sup>372</sup> no puede ignorar absolutamente la necesidad de dejar

---

<sup>368</sup> Artículo 69.2: “Si el Parlamento decidiera aplazar la votación, el asunto se considerará devuelto para nuevo examen a la comisión competente.”

<sup>369</sup> Otra fuente de desacuerdo a estas alturas puede venir por la inclusión de enmiendas en Pleno. Pero posibilitándose reglamentariamente la posposición de la votación por mor de dar tiempo a la Comisión para reflexionar, dichas enmiendas deberían, para provocar el reenvío, entrar a jugar en un contexto ya conflictivo entre las dos instituciones.

<sup>370</sup> Artículo 69.2: En este caso, dicha comisión informará de nuevo al Parlamento oralmente o por escrito en el plazo que éste hubiere fijado, que no podrá exceder de dos meses.

Si la comisión competente no pudiere respetar este plazo, se aplicará el procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 68.

<sup>371</sup> Reglamento del PE, Artículo 69.2.

<sup>372</sup> Reglamento del PE, Artículo 69.3,：“Una comisión a la que se devuelva un asunto en virtud del apartado 2 del presente artículo, deberá ante todo, según los términos del mandato que éste confiere, informar en el plazo señalado

una puerta abierta: “no obstante y por razón del efecto suspensivo de la devolución, la comisión dispondrá de la mayor libertad y, cuando lo considere necesario para el logro de un compromiso, podrá proponer que se examinen nuevamente las disposiciones que hayan sido objeto de una votación favorable en el Pleno”.<sup>373</sup>

La comisión competente tiene un amplio margen jurídico de maniobra, inversamente, el margen político pasa por una claudicación sobre las posiciones ambiciosas de costoso abandono, además debemos añadir la autocrítica necesaria para encarar un replanteamiento como el tratado. Una vez la comisión ha finalizado el estudio, se reinicia la andadura del informe en Pleno.

#### **I.2.6.4. El rechazo de la propuesta de la Comisión.**

La primera lectura parlamentaria, aun iniciada la votación, no finaliza hasta la votación del proyecto legislativo. Hemos visto como el número y/o la intensidad de las enmiendas pueden forzar un replegamiento del PE. Replegamiento provocado por una posición táctica ambiciosa de la comisión parlamentaria e inmovilismo de la Comisión. Ahora abordamos una cara más sencilla, a saber, el desencuentro total.

El PE puede afrontar una propuesta inatractiva de la Comisión de formas diversas. Puede introducir tantas enmiendas que transformen el dossier en inviable, puede hacer uso de la ausencia de plazo en la primera lectura para presionar; o puede instar a la Comisión a un replanteamiento de la propuesta. La ventaja de esta última opción es la claridad aportada al procedimiento; sin embargo, por difuminarse con el derecho de iniciativa de la Comisión, no está exenta de dificultades.

La comisión competente en estos casos realiza los pasos habituales desde el informe del ponente hasta el debate en comisión. El estado de cosas lleva a la comisión parlamentaria a concluir la inviabilidad de enmendar la propuesta de la Comisión dado el profundo desacuerdo con la misma. Decide así la conveniencia de invitar a la Comisión a presentar otra propuesta incluyendo los profundos cambios expresados durante el debate en comisión. Para hacer tal invitación, el Pleno es paso obligado. En él se parte desde la ausencia de acuerdo en comisión, lo cual se transforma en el rechazo de la propuesta de la comisión en el Pleno. Tras ello “el

---

y, en su caso, presentar enmiendas que tiendan a lograr un compromiso con la Comisión, sin que por ello deba examinar nuevamente la totalidad de las disposiciones aprobadas por el Parlamento. “ Subrayado añadido.

<sup>373</sup> Reglamento del PE, Artículo 69.3.

Presidente pedirá a la Comisión que retire su propuesta antes de que el Parlamento proceda a votar el proyecto de resolución legislativa.”<sup>374</sup>

Si la Comisión cediera retirando la propuesta, el PE esperaría a la remisión de la nueva propuesta. En caso de no hacerlo, el Parlamento devolvería el asunto a la comisión competente sin proceder a la votación del proyecto de resolución legislativa, dándole un plazo máximo de dos meses para informar al Pleno.<sup>375</sup> En ese tiempo, incluso en uno mayor, no caben grandes alteraciones; por consiguiente, la comisión parlamentaria debe enfocar el nuevo tratamiento con vistas al acercamiento con la Comisión, por lo que vale aquí lo visto en el punto anterior.

#### **1.2.6.5. La aprobación del proyecto de resolución legislativa.**

Lo normal es la votación de las enmiendas propuestas en comisión y en Pleno dentro de unos parámetros de normalidad, sean enmiendas aprobadas. Posteriormente, se votarán las enmiendas al proyecto de resolución legislativa, la existencia de éstas depende esencialmente de si ha habido enmiendas presentadas en Pleno y aprobadas. Todo ello culmina en un proyecto de resolución legislativa definitivo presentado a votación.

El proyecto de resolución legislativa se encabeza con la referencia al documento de la propuesta de la Comisión.<sup>376</sup> A continuación se introduce la fórmula “esta propuesta ha sido aprobada con las modificaciones siguientes.” Dicha fórmula viene seguida por las enmiendas aprobadas, las cuales se presentan en una disposición de doble columna: a la derecha el texto de las enmiendas enumeradas; a la izquierda la propuesta de la Comisión enmendada, o nada, si la enmienda no tenía precedente en la propuesta.<sup>377</sup> Ello fuerza a tener ambos textos para entender el alcance de lo que el PE denomina “propuesta modificada,” que no será formalmente “propuesta modificada” salvo que la Comisión lo decida.

El proyecto de resolución legislativa no hace referencia a la posición adoptada por la Comisión con relación a las enmiendas. La primera lectura ya es pretérita, nada más por

<sup>374</sup> Reglamento del PE, Artículo 68.1.

<sup>375</sup> Reglamento del PE, Artículo 68.3.: “Si la Comisión no retirare su propuesta, el Parlamento devolverá el asunto a la comisión competente, sin proceder a la votación del proyecto de resolución legislativa.

En este caso, la comisión competente informará al Parlamento oralmente o por escrito en el plazo que éste hubiere fijado, que no podrá exceder de dos meses.”

<sup>376</sup> Por ejemplo: “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento del Consejo (CE) nº 820/97 por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno (COM (1999) 487- C5-0241/1999-1999/0250(CNS)).”

<sup>377</sup> Ver a título de ejemplo los textos aprobados en la sesión del Miércoles 15 de diciembre de 1999, PE 282.376, pp.: 14-15; textos aprobados en la sesión del Jueves 16 de diciembre de 1999, PE 282.377, p.29; textos aprobados en la sesión del Viernes 17 de diciembre de 1999, PE 282.375, p. 6.

negociar pues en primera lectura. De presentarse una oportunidad de volver a tratar en Pleno dicha materia será en la segunda lectura. La única opción de nuevo tratamiento del tema en Pleno durante una primera lectura, pasaría por la retirada de la propuesta de la Comisión. Debido a tal posibilidad, tras la aprobación de la propuesta, siempre incluye la siguiente fórmula: el Parlamento Europeo “pide que se le consulte de nuevo, en caso de que la Comisión se proponga modificar sustancialmente su propuesta o sustituirla por otro texto.”<sup>378</sup>

### I.3. LA PRIMERA LECTURA EN EL SENO DEL CONSEJO.

#### I.3.1. Introducción.

El proyecto de resolución legislativa del PE llega al Consejo en forma de dictamen. Si recordamos, la Comisión envía su propuesta al unísono a los dos colegisladores, por consiguiente no cabe hablar de consulta del Consejo al PE. En apoyo de lo dicho vale la redacción del párrafo primero del artículo 251.2. TCE.

La comunicación a los colegisladores de la propuesta, provoca, como vimos, el inicio de su estudio en sede del Consejo. Esta realidad se contrapone con el desarrollo formal del procedimiento; según éste, la primera lectura del Consejo empieza en base al dictamen parlamentario. Sin embargo, el estudio se inició en base a la propuesta de la Comisión. Tal hecho tiene un aspecto positivo y otro negativo.

El problema de la dilación en el tratamiento de los dossiers, es uno de los grandes problemas en codecisión, que puede verse acuciado en primera lectura por la ausencia de plazo.<sup>379</sup> Para combatirlo, parece adecuado que el Consejo tenga una opinión lo más formada posible sobre la propuesta y sobre la posición del colegislador antes de posicionarse. Hay pues una cara positiva en el precoz estudio del dossier.

Pero el Consejo, independientemente del contexto legislativo en el que se encuentre, afronta primigeniamente la articulación de intereses dentro del Consejo. No es este el lugar para describir las dificultades e implicaciones de conseguir una posición de consenso, una mayoría cualificada o una minoría de bloqueo. Nos interesa por contra resaltar las implicaciones de los

<sup>378</sup> Ver a título de ejemplo el texto aprobado con relación a las estadísticas agrícolas comunitarias, A5-0089/1999, texto aprobado en la sesión del Viernes 17 de diciembre de 1999, PE 282.375, p.8.

<sup>379</sup> Recordar lo dicho en el tratamiento del particular durante el estudio de la primera lectura del PE. Allí vimos que la ausencia de plazo, en tanto sirva para alcanzar la finalización del procedimiento en primera lectura, ahorra tiempo.



posicionamientos previos a la recepción del dictamen del PE. Las implicaciones pueden ser beneficiosas si el dictamen parlamentario llega a un Consejo con posicionamientos preconcebidos coincidentes. Pero desafortunadamente, los legisladores tienden a partir de perspectivas dispares, de suerte que la formación de voluntades en el Consejo durante el tiempo de realización de la primera lectura del PE, tenderá a enquistar voluntades irreconciliables con el PE. El mejor respaldo para esta reflexión se da en los tradicionales desencuentros entre Consejo y Comisión, pese a que el Consejo conoce plenamente la propuesta.

El hecho de que se produzcan posicionamientos prematuros muy alejados de la voluntad del PE puede tener relación con un mal seguimiento de la primera lectura del PE. Esta tarea, como todas las de información interinstitucional, es clave: en ella el Consejo depende esencialmente de la Dorsal codecisión. Su importancia con relación a la información recibida por el Consejo durante la primera lectura, merece el siguiente detenimiento.

### **I.3.2. La Dorsal Codecisión.**

El procedimiento de codecisión, por este y por el resto de aspectos del procedimiento, requiere una estrecha cooperación entre la Secretaría General del Consejo, la Secretaría General del PE y los Servicios de la Comisión. De esto fue consciente el Consejo desde la inclusión del nuevo procedimiento en el Tratado de Maastricht, ayudando en buena medida a dicha concienciación la experiencia acumulada en el procedimiento de cooperación. Para responder a tal demanda se creó en junio de 1995 una División encargada de la codecisión y la conciliación dentro de la DG F,<sup>380</sup> denominada en la jerga comunitaria Dorsal codecisión. Dicha División vela por la aplicación de las modalidades convenidas entre las tres instituciones para la elaboración de los actos de codecisión, garantiza la coordinación en la Secretaría General del Consejo y los contactos con su correlato en la Secretaría del PE.

La tarea de la Dorsal consiste en informar al Consejo sobre el desarrollo y los resultados de la primera y segunda lectura del PE, acompañando los textos adoptados por el PE de una nota dirigida a las Delegaciones (“Information Note for the File”) con información sobre los hechos destacados en los debates del PE, tanto en el Pleno como en comisión, las posibles tomas de posición de los diferentes grupos políticos sobre determinadas enmiendas y una apreciación sobre la importancia política que el PE atribuye a las enmiendas propuestas.

---

<sup>380</sup> Actualmente DG FIII.

Desarrollando otra dimensión, la Dorsal se encarga asimismo de organizar los contactos informales de la Presidencia con el PE, con vistas a la preparación del procedimiento de conciliación y de asistir a la Presidencia en las reuniones tripartitas informales.

La Dorsal también se encarga de la Secretaría del Comité de Conciliación de forma conjunta con su igual parlamentario. Se ocupa de la organización y preparación técnica, así como del seguimiento de los trabajos de conciliación: establecimiento del proyecto común y de la carta de transmisión, adopción, firma y publicación del acto.

La Dorsal centraliza y sigue todos los dossiers de codecisión independientemente del seguimiento realizado por las DG sectoriales encargadas del área.<sup>381</sup> Pese a ser en la actualidad una DG adjunta a la DG F, encontraría un mejor encuadre como Servicio del Consejo. Pese a no tener dicho status, actúa de facto como tal.

### **I.3.3. La toma de posición del Consejo.**

El dictamen del PE llega al Consejo de Ministros, quien responde de iure por el Consejo de puertas afuera. Formalmente, éste remite dicho informe al Coreper (1ª o 2ª parte)<sup>382</sup> y éste a los Grupos de Trabajo para que se inicie el procedimiento; posteriormente el dossier iniciará el camino inverso dependiendo del grado de madurez de la propuesta. En la práctica, el Grupo de Trabajo inicia el estudio de la propuesta de la Comisión desde que ésta ve la luz, la retiene y continúa su estudio durante el tratamiento parlamentario en primera lectura.

En principio, hasta que la Dorsal informa al Grupo de Trabajo sobre las evoluciones de la primera lectura parlamentaria, éste solamente dispone de la propuesta de la comisión. La presidencia, tras los primeros estudios de la propuesta de la Comisión, dependiendo del avance de los mismos, realiza un documento de trabajo. El documento de trabajo indica el estado de estudio de la propuesta. Es, por expresarlo gráficamente, la “propuesta anotada”:<sup>383</sup> dejando intactas aquellas partes asumibles por consenso; indicado aspectos genéricos que están bajo reserva de estudio por varias delegaciones; indicando donde proceden las posiciones

<sup>381</sup> Estas DG remiten a la Dorsal los documentos por ellas elaborados con relación a dossiers de codecisión. Dichos documentos se identifican como con la sigla CODEC.

<sup>382</sup> La inmensa mayoría de los casos son tratados por el Coreper I. El Coreper II en codecisión solo trata los asuntos competencia del Ecofin.

<sup>383</sup> Ver a modo de ejemplo el Working Document ENV/99/157, sobre la “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants, and Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council relating to ozone in ambient air.” Doc. 10232/99 ENV 262 CODEC 425.

discrepantes, así como el E.M. que las defienden; incluyendo formulaciones alternativas, bien propuestas por una delegación bien por la presidencia.

El documento de trabajo se modifica con la evolución de la primera lectura en el Consejo. Tal evolución requiere el conocimiento de la toma de posición del PE. La Dorsal, como vimos, puede asistir a todas las reuniones de las comisiones parlamentarias, así como a los Plenos. Ello le facilita la tarea de información que tiene asignada. Los informes de la Dorsal son generalmente remitidos a la presidencia y de ahí al resto de delegaciones de los EEMM. La presidencia, bien remite el informe como tal a las delegaciones, bien lo transforma en un informe de la presidencia. La presidencia, si bien no es lo más usual, puede tomar como base informes realizados por miembros de la presidencia que acuden a la sede parlamentaria en paralelo a los miembros de la Secretaría.<sup>384</sup> A todo ello añadir los informes que realizan las DG sectoriales, quienes siguen los dossiers para asesorar técnicamente a la Presidencia. Pese a no tener el valor cualitativo de los informes de la Dorsal para la codecisión, aportan información muy valiosa. Además, un problema técnico puede ser el origen de un desacuerdo interinstitucional tan importante como otro de carácter político.<sup>385</sup> De forma marginal también puede realizar informes el Servicio Jurídico y el de Juristas Lingüistas,<sup>386</sup> normalmente a petición del Grupo de Trabajo o del Coreper.

El momento crucial es el informe de la Dorsal sobre la votación del dictamen parlamentario. En él se informa a la presidencia de todo lo acontecido en la sesión plenaria:<sup>387</sup> posicionamiento del ponente, del resto de parlamentarios y de los grupos políticos;

---

<sup>384</sup> Ver por ejemplo el informe presentado por la presidencia finlandesa al Grupo de Trabajo de medio ambiente el 16 de diciembre de 1999. "List of amendments presented at the EP ENVI Committee", sobre la "Proposal for a European Parliament and Council directive relating to limit values for benzene and carbon monoxide in ambient air."

<sup>385</sup> Ver a título de ejemplo el informe de la DG FI sobre las "Resoluciones, Decisiones y Dictámenes adoptados por el Parlamento Europeo en su período de sesiones celebrado en Bruselas en los días 3 y 4 de noviembre de 1999". Bruselas, 9 de noviembre de 1999, 12476/99.

<sup>386</sup> Ver a título de ejemplo la "Contribución del Servicio Jurídico del Consejo a la continuación de los trabajos del Grupo "Medio ambiente" de los días 26 y 27 de enero de 1999", sobre el asunto de la "Fusión de la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/66/CE relativa a la incineración de los residuos peligrosos", 5590/99.

<sup>387</sup> Ver a título de ejemplo los informes de la DG FIII con relación a la: "Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) 2913/92 del Consejo, por el que se aprueba el código Común Aduanero Comunitario. Resultados de la primera lectura del Parlamento Europeo (Estrasburgo, 13-17 de septiembre de 1999)", 6563/99; "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la comercialización a distancia de los servicios financieros y por la que se modifican las Directivas 97/7/CEE del Consejo y 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Resultados de la primera lectura del Parlamento Europeo (Estrasburgo, 3-7 de mayo de 1999)", 7918/99

posicionamiento de la Comisión; votación detallada de las enmiendas. El informe aneja las enmiendas aprobadas en la forma ya expuesta al explicar el proyecto de resolución legislativa.<sup>388</sup>

También en sede del Consejo, como ocurría en sede parlamentaria pero a la inversa, la Comisión informa en el Grupo de Trabajo sobre lo acaecido en el Pleno. Las externalidades negativas de una información sesgada, por ser parte en el proceso, se dan aquí como se dan en sede parlamentaria. La gran diferencia reside en que el Consejo accede a la información de primera mano, careciendo de la dependencia del PE para con la Comisión. Ello no evita los intentos de desinformar o informar parcialmente por parte de la Comisión, pero asegura la inmunidad por la vía de la información. La situación descrita se produce como sigue: la Comisión afirma que el PE aprobó 20 de la 22 enmiendas, lo que demanda un esfuerzo de generosidad por parte del Consejo de querer evitar la conciliación; a continuación, la presidencia (con el informe de la Dorsal en mano) afirma que ocho de las veinte enmiendas aprobadas lo fueron por escasa mayoría, con la oposición de un grupo mayoritario, con escasa asistencia, que son enmiendas agrupables, etc.<sup>389</sup> En fin, dispone de una información cualitativamente adaptada a la posición institucional del Consejo en codecisión.

Una vez aquí se inicia el camino ascendente de la propuesta. El Grupo de Trabajo puede realizar varias reuniones sobre el mismo tema. La aparición del dictamen del PE no suele significar un salto hacia adelante extraordinario. La conformación de posiciones en el Grupo de Trabajo ya está perfilada y el dictamen, siendo parcialmente conocido desde la celebración de la comisión parlamentaria, llega a completar la visión del Grupo de Trabajo, no a generar la conformación de esta.

Los documentos de trabajo ahora son la propuesta de la Comisión, el dictamen del PE y el documento de trabajo elaborado hasta la fecha por el Grupo de Trabajo. No podemos dejarnos despistar por el artículo 251 TCE, pues si bien formalmente es el dictamen del PE el acto por aprobar, y las enmiendas allí contenidas la expresión de lo aceptable por mor del acuerdo en primera lectura, el Consejo sitúa el dictamen parlamentario al trasluz de los otros dos documentos. Una enmienda parlamentaria aprobada contra la voluntad de la Comisión sólo procedería si la unanimidad en el Grupo de Trabajo a estas alturas estuviese conformada a su

<sup>388</sup> Ver a título de ejemplo el informe de la DG FIII con relación a la "Propuesta de recomendación del Consejo sobre criterios mínimos de la inspecciones medioambientales en los Estados Miembros. Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo (Estrasburgo, 13-17 de septiembre de 1999)", 11328/99, pp.3-9.

<sup>389</sup> Tal disparidad de información se dio en el Grupo de Trabajo de medio ambiente celebrado el 17 de noviembre de 1999, al respecto de la votación sobre la "Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques, et Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'ozone dans l'air ambiant". Doc. 10232/99 ENV 262 Codec 425.

favor. A ello añadir que las enmiendas citadas y el resto, tienen que pasar por el tamiz de los acuerdos ya adoptados.

Lo dicho apunta a la siguiente afirmación: el Consejo, no teniendo como máxima prioridad la aprobación del acto en primera lectura, sino el aprobarlo de la forma más atractiva para las delegaciones, no se afecta en la medida a priori presumible por el dictamen. En otras palabras, salvo en los pocos casos donde la ausencia de enmiendas permita el acuerdo en primera lectura, el dictamen parlamentario, lejos de ser un revulsivo para la finalización en primera lectura, se transforma en un elemento de trabajo importante, no trascendente.

La presidencia continúa enriqueciendo los documentos de trabajo, en especial dejando constancia de los puntos consensuados y de los puntos pendientes. Destacan los documentos interinstitucionales procedentes del Grupo de Trabajo en la forma de “outcome of the proceedings,” reflejo del estado del dossier, partiendo de la última reunión del Grupo de Trabajo. Se elabora generalmente por la DG sectorial de la materia, reflejando que son los aspectos técnicos intrínsecos al interés del Consejo los realmente importantes en primera lectura. En estos documentos de trabajo, aparece el texto de los artículos y los anexos de las propuesta de acto;<sup>390</sup> junto con ellos, los nuevos textos de compromiso alcanzados por la presidencia, los cuales aparecen subrayados o resaltados sobre el resto del texto.<sup>391</sup> Además se incluyen en forma de notas a pie de página las posiciones de los EEMM.<sup>392</sup> No se refleja normalmente la posición del PE, si bien es cierto que está presente durante el estudio en el Grupo de Trabajo.

#### **I.3.4. Aprobación del acto en primera lectura.**

En dicho contexto, cuando la discusión técnica se agota a nivel de Grupo de Trabajo y los problemas persistentes son de carácter más político, el Presidente del Grupo de Trabajo eleva al Coreper un informe diferenciado en dos partes. Parte I, donde se incluyen los acuerdos cerrados a nivel de Grupo de Trabajo, recomendando el visto bueno del Coreper sin discusión; parte II, donde se relacionan los temas donde el acuerdo no ha sido alcanzando.

El Coreper aporta una mayor perspectiva política al tratamiento de un dossier, por un lado con respecto a los problemas políticos del propio dossier. Los embajadores pueden sacrificar por

<sup>390</sup> Ver Outcome of the Proceedings from the Working Party on Environment, on 17 November 1999. Interinstitutional File 98/0333 (SYN), No. Cion prod: 5518/99 ENV 14 PRO-COOP 10 – COM(1998) 591 final, SN 13104/99.

<sup>391</sup> Ibid., p. 7, Artículo 2.1.

<sup>392</sup> Ibid., notas al pie números: 1, 2, 3(p. 4); 4, 5 (p. 7) y 6 (p. 9).

mor del impulso político de un proyecto, posiciones indeclinables debido a su importancia técnica para los representantes en los Grupos de Trabajo. Por otro lado, el Coreper, especialmente la parte primera, encargada de la mayoría de los dossiers de codecisión, tiene la perspectiva global de las implicaciones de la codecisión. Esto permite a sus miembros, frente a los del Grupo de Trabajo, ver el grado de concesión global realizado por una delegación en los temas transversales. En estos temas, por ejemplo en el presupuestario, puede ocurrir que un Grupo de Trabajo apoye una dotación presupuestaria coherente con los intereses nacionales, pero que, puesto en el contexto de los incrementos presupuestarios exceda el tope de las perspectivas financieras. Así, el Coreper, encargado de diluir los problemas existentes en la lista B, puede verse incapaz para hacerlo, o no aprobar un punto de la lista A. La segunda hipótesis se produce marginalmente, no por fragilidad del argumento descrito, sino por la coordinación existente entre el Coreper y los Grupos de trabajo. Ello lleva a que el Grupo de Trabajo evite acuerdos en temas transversales pese a poder alcanzarlos.

El Coreper, por acuerdo de todos sus miembros<sup>393</sup> y de la Comisión,<sup>394</sup> puede decidir remitir un proyecto final al Consejo dentro de la lista A de su orden del día. El fruto del acuerdo global culminará la redacción del texto final en las once lenguas oficiales, de suerte que, el Consejo sólo tenga que refrendarlo.

El Coreper suele, con más frecuencia en primera lectura, verse superado en su capacidad de acuerdo o decisoria. En dicho caso, remite el dossier al Consejo dentro de los puntos B del orden del día. La discusión en el Consejo se basa en una propuesta que no tiene el apoyo necesario en uno o varios de los puntos. Acuciando lo dicho con respecto a los Embajadores, los Ministros no aportan soluciones técnicas milagrosas, sino soluciones eminentemente políticas de mayor calado. Estas son tan laboriosas de alcanzar en codecisión como en otras facetas de la vida del Consejo, de suerte que un dossier de codecisión complejo puede pasar cinco veces por manos ministeriales antes de que se alcance la posición común.<sup>395</sup>

De forma extraordinaria, la dificultad extrema por alcanzar compromisos políticos puede paralizar al Consejo, llegando a requerir éste la intervención del Consejo Europeo. Así ocurrió en la primera lectura del "*Fourth research framework programme*", donde, ante la formación de

<sup>393</sup> Bastaría que un EEMM considerara necesaria la discusión en el Consejo para que esta se produzca. Ello independientemente de que el resto de miembros tengan una posición tomada, transformando en estéril dicho debate. Todo ello cobra sentido por ser el Consejo el único órgano que adopta actos jurídicos. El Coreper y los Grupos de Trabajo son organismos que no aportan vinculación de iure, ni siquiera de puertas a dentro del Consejo.

<sup>394</sup> Estamos aquí ante el caso de los poderes connaturales a la iniciativa legislativa de la Comisión y a la delimitación del momento de su espiración. Sobre ello volveremos.

<sup>395</sup> Ver Agence Europe de los días: 1.7.93, p.8; 13.10.93, p. 7; 24.12.93, p. 6.

bandos contrapuestos en el Consejo a cerca de la dotación presupuestaria,<sup>396</sup> el Presidente de turno del Consejo, el Ministro belga Dehousse, anunció que el problema tendría que ser abordado por el Consejo Europeo.<sup>397</sup> Este, en su reunión celebrada el 10 y 11 de diciembre de 1993,<sup>398</sup> alcanzó una posición de compromiso intermedia que sería dotada de cobertura jurídica posteriormente por el Consejo a la hora de adoptar la posición común.<sup>399</sup>

El proceso de acenso de la posición común desde los grupos de trabajo al Consejo o Consejo Europeo no es un camino unidireccional. El Consejo, normalmente, remueve los obstáculos principales del proyecto y lo remite al Coreper, este puede hacer lo propio con los Grupos de Trabajo. La remisión puede ir acompañada de un modo de proceder o simplemente de un objetivo a alcanzar. Una remisión no bien cerrada, puede provocar de nuevo una incapacidad de los Grupos de Trabajo y Coreper, consecuentemente una nueva remisión al Consejo.

Durante este proceso ascendente y descendente, también tienen lugar los trílogos.<sup>400</sup> Los trílogos en el contexto de la codecisión son reuniones tripartitas con representantes de las tres instituciones implicadas en el procedimiento legislativo. Su fin esencial para los legisladores es conocer a ciencia cierta cual es la posición presente del otro. También, cuando se realiza en un contexto cercano a la aprobación de la codecisión, el trílogo es mesa de negociación, las delegaciones pueden llevar proposiciones de acuerdo de sus respectivas instituciones.

El momento álgido del trílogo es, como veremos, la conciliación. Sin embargo, en primera lectura, el trílogo tiene muy mermada su capacidad de influencia. El Consejo no tiene margen de maniobra una vez el PE cerró su primera lectura, pues no pudiendo este cambiarla el Consejo solo puede aceptarla o rechazarla. Lo mismo conviene decir de la utilidad de los encuentros bilaterales, como de los trílogos que disfrutaron su máximo esplendor durante la primera y segunda lectura del PE, así como en conciliación.

#### **I.3.4.1 La posición común.**

Para analizar la posición común uno puede posicionarse en el sentido indicado por la letra del Tratado o por la de la práctica de la codecisión. El tratado en su artículo 251.2 TCE,

<sup>396</sup> La mayor parte de los EEMM se mostraron preparadas para aceptar la propuesta de la Comisión 13.1 (ECU billion), mientras los tres países grandes deseaban una cifra entre 11 y 11.5 (ECU billion). Ver Agence Europe, 22.12.93, p. 10.

<sup>397</sup> The European Parliament and the Codecision: the Fourth Research Framework Programme, op. cit, p.35.

<sup>398</sup> Ver Agence Europe 22.12.93, p. 10.

<sup>399</sup> *Ibidem*.

<sup>400</sup> Artículo 70 del Reglamento del PE.

incluyendo la palabra “común,” se refiere a que el texto surgido de la primera lectura es un texto “común” a los legisladores. Si se asume dicha premisa como válida, se llega a la conclusión de que “la fijación de una posición común por parte del Consejo es una muestra de desequilibrio.”<sup>401</sup> Si bien es cierto, encauzan algunos autores,<sup>402</sup> que es el Consejo quien fija la “posición común”, no lo es menos el que esta institución ha de hacerlo sobre la base de la propuesta de la Comisión y el dictamen del PE. Por lo tanto, se trata de una “posición común” en cuya formación el PE interviene en la medida en que su dictamen “es preceptivo (no facultativo) y, por lo tanto, la no espera del mismo por parte del Consejo es causa de nulidad del procedimiento.”<sup>403</sup>

Desde una perspectiva menos teórica, la llegada del dictamen parlamentario a sede parlamentaria, no inicia nada sino que se incorpora al devenir de la primera lectura en sede parlamentaria; además, no provoca ningún cambio cualitativo. El dictamen del PE, tendrá de forma general la fuerza de la coincidencia del posicionamiento con el Consejo, fuerza, más complementadora que transformadora. De no darse la coincidencia, el Consejo no va a sacrificar sus pretensiones en primera lectura por satisfacer al PE o evitar el conflicto. De forma extraordinaria, la fuerza del dictamen puede crecer por tener el Consejo máxima urgencia en la tramitación. ¿quién si podría decirse que el PE ostenta mayor margen de maniobra en primera lectura que el Consejo.

La posición común, en la práctica, no deja de ser una denominación. El Consejo a la hora de aprobar una posición común, fija su posición sobre los puntos básicos para ceder en los adjetivos a las posiciones parlamentarias. El Consejo es perfectamente consciente cuando la posición común no es asumida por el PE. Tal es así que, junto con la posición común propiamente dicha, el Consejo desarrolla en la forma de “comentarios específicos” aquellos aspectos de la posición común en los que se aparta de la propuesta de la Comisión.<sup>404</sup> Dichos aspectos, no lo olvidemos, han podido ser asumidos por el PE en primera lectura, no explicitándose en enmiendas, lo cual de facto implica apartarse, no solo de la posición de la Comisión, sino de la del PE.

<sup>401</sup> Gil-Robles, L.: “El nuevo procedimiento de codecisión tras el Tratado de Amsterdam”, *op.cit.*, p. 15.

<sup>402</sup> *Ibidem.*

<sup>403</sup> *Ibidem.*

<sup>404</sup> Ver punto 2.(a) “Principal changes made to the Commission proposal to take account of the specific nature of information society services” dentro del “Draft Statement of the Council’s reasons” sobre la “Common position with a view to adopting a directive of the European Parliament and of the Council amending for the third time Directive 83/189/EEC laying down a procedure for the provision of the information in the field of technical standards and regulations”, 12944/97 ADD 1, pp. 5-6.



Junto con este desmarque implícito respecto de la primera lectura, el Consejo especifica las enmiendas “parcialmente adoptadas”<sup>405</sup> (parcialmente rechazadas) y las enmiendas “no incorporadas a la posición común”<sup>406</sup>, es decir las rechazadas.

El reflejo en blanco sobre negro por parte del Consejo, de la marginación para con el dictamen del PE, no responde a un acto de cortesía interinstitucional, sino que viene así disciplinado por el Tratado: “El Consejo informará plenamente al Parlamento Europeo sobre los motivos que le hubieran conducido a adoptar su posición común.”<sup>407</sup> La información sirve al PE para afrontar la segunda lectura, pero ahora, nos sirvió para mostrar la eventual inexistencia de “posición común”. El hecho de la existencia de diferencias entre los actores justifica la existencia de margen para modificar las posiciones en primera lectura. A ellas nos dedicamos inmediatamente.

### **I.3.4.2. Alteraciones de la primera lectura.**

#### **I.3.4.2.1 La reconsulta al Parlamento.**

La doctrina de la nueva consulta mantiene la necesidad de solicitar un nuevo dictamen del PE siempre que la posición común adaptada por el Consejo se apartara sustancialmente del texto que se le haya presentado. A favor de tal opción puede estimarse que, en este procedimiento, no es el Consejo el que consulta al PE y que, en la medida en que la posición común se someta al Parlamento en segunda lectura, no resulta necesaria la nueva lectura. Ahora bien, en primera lectura, el PE puede proponer enmiendas por mayoría de los sufragios emitidos, mientras que, en segunda lectura, sólo puede hacerlo por mayoría absoluta de sus miembros.<sup>408</sup> Introducir una modificación sustancial en el momento de la adopción de la posición común podría, por tanto, interpretarse como un agravio a las prerrogativas del Parlamento Europeo en primera lectura.

Pese al talante eminentemente teórico podemos encontrar una afectación? práctica, por ejemplo una fusión de directivas. En el año 1997 la Comisión realizó una propuesta de directiva por la que se modificaba la Directiva 94/67/CE relativa a la incineración de residuos,<sup>409</sup> y al año

<sup>405</sup> Ibid, punto 2(b)(i) “Amendments included in whole or in part in the common position”, p.7.

<sup>406</sup> Ibid, punto 2(b)(ii) “Amendments not incorporated in the common position”, pp.7-8.

<sup>407</sup> Artículo 251. 2 TCE.

<sup>408</sup> Artículo 251.2, tercer párrafo, letra d).

<sup>409</sup> COM (97) 604 final de 21.11.1997.

siguiente otra sobre la misma materia.<sup>410</sup> Ambas basadas en el fundamento jurídico del artículo 130 (antiguo 109 S) del Tratado CE, afectado tras el TUE por la codecisión. El grupo de trabajo de medio ambiente,<sup>411</sup> consideró conveniente unificar ambas directivas, solicitando al Servicio Jurídico del Consejo un dictamen sobre las consecuencias jurídicas de dicha unificación. En su contribución el Servicio Jurídico señala que, si bien la unificación en sí no modificaría sustancialmente las propuestas considerándolas conjuntamente al haberse producido “de forma aislada,” el Consejo modificaría sustancialmente la naturaleza de cada una de ellas en virtud de su fusión (dado que en ningún momento se puso un marco “general” que abarcara la incineración de los residuos peligrosos como de los no peligrosos)<sup>412</sup>. Además, en último término cabría también considerar la derogación de la directiva 94/67/CE como una modificación sustancial.”<sup>413</sup> Por todo ello el Servicio Jurídico sugiere que se “volviera a consultar al PE antes de aprobar la posición común.”<sup>414</sup>

En todo caso, conviene plantearse la cuestión teniendo en cuenta que una interpretación que admita la nueva consulta podría dar lugar a cuatro lecturas, aparte de las que pudiera efectuar el comité de conciliación. La posibilidad de la reconsulta, debido a la inexistencia de plazo en primera lectura, no plantea problemas insalvables, devolviéndonos paralelamente a la doble lectura sobre la ausencia de plazo y la conveniencia de tener una extensa primera lectura, siempre que sea la finalizadora del proceso.

La cuestión en la práctica es difícil de resolver. Si se reconsultara, el dictamen del PE debería reabrir la primera lectura del PE, consecuentemente, el Consejo, al reconsultar, vendrá forzado a esperar de nuevo un dictamen del PE antes de aprobar la posición común. De ahí las reticencias genéricas del Consejo a reconsultar, reticencias que solo se salvarán si la institución tiene especial interés en una tramitación rápida.

El PE por su parte tiene una visión mucho más generosa de un procedimiento que le permite recuperar el protagonismo ya perdido en primera lectura. Por ello, tras la aprobación, de su dictamen no desaparece de la escena. El Presidente y el ponente de la comisión competente sobre el fondo, siguen el curso de la propuesta hasta su adopción por el Consejo.<sup>415</sup> Si durante el seguimiento, el Consejo, apartándose del dictamen del PE, “modificare o se propusiere

<sup>410</sup> COM (98) 558 final de 07.10.1998.

<sup>411</sup> En su reunión de 7 de enero de 1999.

<sup>412</sup> Esta era la principal divergencia entre ambas.

<sup>413</sup> “Contribución del Servicio Jurídico del Consejo a los continuación de los trabajos del Grupo medio ambiente de los días 26 y 27 de enero de 1999.”, 5590/99, punto 4, p. 2.

<sup>414</sup> *Ibidem*.

modificar de forma sustancial la propuesta inicial sobre la que el Parlamento hubiere emitido dictamen,” el Presidente del PE, a petición de la comisión competente, pedirá al Consejo que consulte de nuevo al Parlamento.<sup>416</sup> Esta petición no obliga al Consejo a reconsultar, pero el no hacerlo podría tener repercusiones prácticas, a saber: tendría valor una posición común del Consejo cuando no se reconsulta al PE pese a haber debido consultarle.

La cuestión sigue estando abierta, aunque el Consejo viniera obligado a reconsultar, tendríamos el problema de la determinación de lo que es y no es “una modificación sustancial.” La experiencia adquirida demuestra la ausencia de reconsultas pese a la aprobación de posiciones comunes claramente alejadas del dictamen del PE. La mejor muestra de tal alejamiento es el hecho de que, en muchos dossiers, ni siquiera una segunda lectura puede solventar las diferencias entre el dictamen parlamentario y la posición común.

#### **1.3.4.2.2 La modificación y retirada de la propuesta de la Comisión.**

De acuerdo con el apartado primero del artículo 250 TCE(ex 189A), “cuando, en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo deba ser adoptado a propuesta de la Comisión, dicho acto no podrá introducir ninguna modificación a dicha propuesta”, salvo si lo hace por unanimidad. El párrafo segundo del citado artículo, en sintonía, otorga a la Comisión la facultad de modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto comunitario. Tal posibilidad mantiene vigencia “en tanto el Consejo no se haya pronunciado.”<sup>417</sup>

El primer párrafo hace referencia a la adopción de un acto, y la posición común no constituye un acto definitivo. Pese a ello, el Servicio Jurídico del Consejo consideró que se debía seguir interpretando la disposición del apartado primero de tal forma que se aplique a las posiciones comunes del Consejo, “que han de considerarse actos del Consejo con efectos jurídicos y han de adoptarse pues, por unanimidad, en tanto en cuanto discrepen de la propuesta de la Comisión (eventualmente modificada tras el dictamen del Parlamento Europeo).”<sup>418</sup> Así por un lado, las enmiendas parlamentarias asumidas por la Comisión tienen grandes posibilidades de

---

<sup>415</sup> Ver artículo 70.1 del Reglamento del PE.

<sup>416</sup> Ver artículo 71.2 del Reglamento del PE.

<sup>417</sup> Artículo 250.2 TCE

<sup>418</sup> “NON-PAPER a la atención del Presidente y los Miembros del COREPER (1 y 2 parte)” de 3 de febrero de 1994, SN 1404/94, punto I.1.

pasar la primera lectura; por otro, deberemos aplicar un razonamiento inverso a aquellas enmiendas no respaldadas por la Comisión.

Con respecto al alcance del párrafo 2 del artículo 215 TCE, la Comisión dispone del poder de modificación “en tanto que el Consejo no se haya pronunciado.” La determinación de este momento deja de estar claro. Para el Consejo, este se pronuncia desde el momento en que adopta su posición común. Por consiguiente, tras la adopción de la posición común, ninguna modificación puede incidir en el procedimiento que se siga exclusivamente a partir de la posición común “acto del Consejo.”<sup>419</sup> Estas consideraciones, según el argumento del Consejo, son aplicables al derecho de retirada de la Comisión, que también deja de existir tras la adopción de la posición común.<sup>420</sup>

La Comisión discrepa de ese argumento, considerando, al menos formalmente, que dichos derechos se le mantienen hasta el comité de conciliación. En favor de dicho argumento puede apuntarse que el artículo 251.1 menciona que los derechos de la Comisión allí explicitados lo son “sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 251”, es decir, sin perjuicio de lo estipulado durante la conciliación. A sensu contrario, durante la primera y segunda lectura, solo la unanimidad del Consejo puede obviar la propuesta de la Comisión.

Con respecto a la retirada de su propuesta, la posición de la Comisión es menos defendible. Requiere, según disciplina el artículo 251.1, interpretar restrictivamente el amplio término “pronunciamiento del Consejo.” Ciertamente, la posición común es un pronunciamiento del Consejo, independientemente de que el Tratado pretenda instaurar la ficción jurídica de su autoría compartida. Si, por el contrario, se asume por válida esa ficción, el interés de la Comisión puede encontrar asidero en la postulación de que la codecisión transforma la naturaleza dada por el artículo 250 al “pronunciamiento del Consejo.”

En cuanto al PE, la capacidad de la Comisión a estas alturas del procedimiento le interesa tanto como la reconsulta. Es un mecanismo para evitar el abandono de su dictamen tanto por parte del Consejo como de la Comisión, de ahí que el Reglamento parlamentario active mecanismos dentro del seguimiento de su dictamen. En concreto, se pretenden evitar algunas posibilidades negativas para el PE como: la retirada de la propuesta inicial por parte de la Comisión; o la modificación sustancial de la propuesta por parte de la Comisión; o por parte del Consejo, cuando hubiese variado sustancialmente la naturaleza del asunto a la que refiere la

---

<sup>419</sup> Ibid. I.3.

<sup>420</sup> Ibidem. El Servicio Jurídico del Consejo sigue en esta argumentación la doctrina que desarrollo a propósito del procedimiento de codecisión.

propuesta.<sup>421</sup> En el supuesto de darse alguno de los citados casos, la comisión competente podrá proponer al Presidente que se dirija a la Comisión para pedirle que le remita otra propuesta.

El PE como puede observarse en el procedimiento descrito, reconoce a la Comisión el poder de retirada de la propuesta *erga omnes*, aunque sea el Consejo y no la Comisión quien decida modificar sustancialmente la propuesta. Su interés se centra esencialmente en evitar que la Comisión anule el trabajo realizado en su primera lectura y en la medida de lo posible, en coaligarse con la Comisión cuando sea el Consejo quien pretenda apartarse de la propuesta. Con relación con este aspecto, el PE se involucra tácitamente en el fangoso terreno del poder de retirada de la Comisión tras la posición común, en concreto, al señalar “cuando la Comisión o el Consejo modificaren [...]sustancialmente la propuesta inicial[...]”<sup>422</sup>. No parece existir otro momento en primera lectura para la modificación de la propuesta por parte del Consejo que la “posición común.” En coherencia, si tras dicho umbral el PE solicita a la Comisión el reenvío de la propuesta, implícitamente le está subrogando la disponibilidad sobre su propuesta más allá de la posición común. Volveremos sobre el particular en la segunda lectura.

#### **I.3.4.3. La aprobación de la posición común.**

Independientemente de las vueltas dadas por la propuesta, la primera lectura del Consejo finaliza, bien con la finiquitación del proyecto; bien con el paso a la segunda lectura.

La aprobación del acto propuesto por el dictamen del PE puede producirse por dos vías según el artículo 251.2 TCE: si una mayoría cualificada de los miembros del Consejo acepta todas las enmiendas propuestas por el PE, o si bien, el Consejo respeta la propuesta de la Comisión, en caso de que el PE no introdujese ninguna enmienda.

En los casos en los que no introduce ninguna enmienda, solo puede derivarse un problema de forma en la que el Consejo recoja las enmiendas del PE. En previsión, el Presidente del PE verifica “que ninguna adaptación técnica introducida por el Consejo en la propuesta afecta a su contenido sustancial,”<sup>423</sup>. Para acometer la tarea puede apoyarse en la comisión competente sobre el fondo. Si la verificación fuese negativa, al encontrarse cambios sustanciales, el Presidente indicará al Consejo su desaprobación, indicando su disponibilidad para iniciar la segunda lectura. Esta situación extrema es fruto de la exigencia de precisión jurídica en una

<sup>421</sup> Ver artículo 71.1 del Reglamento del PE. Además de las motivos mencionados, se menciona el caso de convocatoria de elecciones, siempre que la Conferencia de Presidentes lo considerase conveniente.

<sup>422</sup> Segundo párrafo del artículo 71.1 del Reglamento del PE..

primera lectura. Dicha exigencia existente realmente tras Amsterdam, pues con anterioridad siempre habría lugar a subsanar errores jurídicos en la segunda lectura.

El mecanismo de la verificación surgió en el nuevo Reglamento como solución frente a un problema preexistente. Cuando el PE puso de relieve su calidad de consignatario de los actos aprobados en codecisión, reivindicó una responsabilidad conjunta a la del Consejo para la verificación jurídico-lingüística de la totalidad del acto. Sin embargo, en la medida que no disponía de un equipo de juristas-lingüistas, sino sólo de traductores y revisores, el PE expresó en varias ocasiones su deseo de crear un servicio de juristas-lingüistas común al Consejo, Comisión y PE. El Consejo siempre rechazó las peticiones del PE al considerarlas contrarias a la autonomía institucional y militó en contra de realizar cambios profundos en lo concerniente a la formalización jurídico-lingüística de la posición común del Consejo o de las enmiendas del PE aprobadas por el Consejo.<sup>424</sup>

La situación hoy en el PE viene marcada por la existencia de un servicio jurídico encargado de asistir a la comisión competente sobre el fondo por mor de realizar una propuesta legislativa del modo mas completo posible.<sup>425</sup> Por ello, el Parlamento en su dictamen, intenta dar el formato al acto jurídico a adoptar, incrementando su papel de colegislador y reduciendo el margen de maniobra del Consejo. Todo ello converge en la disminución de los conflictos jurídico-lingüísticos y en la rápida aprobación de aquellas posiciones realmente comunes.

Por contra, las posiciones comunes que no son “realmente comunes” sino reflejo de la posición del Consejo frente al PE o conjuntamente frente al PE y la Comisión, desembocan normalmente en la segunda lectura, que será definitiva dependiendo de la flexibilidad de los colegisladores del Consejo al adoptar la posición común y del PE al aprobar las enmiendas en su segunda lectura. Como veremos, lo irresuelto en estas dos etapas no podrá serlo durante la segunda lectura del Consejo.

## **II. LA SEGUNDA LECTURA.**

### **II.1. La Segunda Lectura del Parlamento.**

---

<sup>423</sup> Artículo 73.2 del Reglamento del PE.

<sup>424</sup> Para clarificar la posición de la Secretaría General del Consejo ver la que remitió el 23 de febrero de 1996 al Coreper, con relación al “Seguimiento del procedimiento de codecisión,” 4867/96, punto 2.

### II.1.1. Introducción.

La segunda lectura comienza cuando el PE ha recibido la posición común. Esta lectura, a diferencia de la primera, está sometida a un plazo máximo de tres meses, prorrogable por un mes. La recepción de la posición común en sede parlamentaria activa el plazo, de ahí el interés de precisar cuando se produce dicha recepción.

En la perspectiva del Consejo, la fecha de la recepción de la posición común se produce "en principio, el lunes de las semanas de Pleno del PE".<sup>426</sup> Para el PE, "la comunicación de la posición común al Consejo, conforme a lo establecido en los artículos 251 y 252 del Tratado CE, tendrá lugar cuando el Presidente la anuncie en el Pleno."<sup>427</sup>

La disparidad de criterios, provocada por la indeterminación del artículo, responde esencialmente al interés del Consejo por iniciar lo más rápidamente posible la segunda lectura, y sobre todo evitar el hipotético retraso intencionado de la presentación de la posición común en Pleno. Para el PE, la posibilidad de retrasar el inicio de la contabilización del plazo, ofrece la ventaja de un tratamiento mayor. Por otro lado, no se puede negar que la existencia de este desencuentro, conocido y no resuelto por los colegisladores, tiene mucho que ver con el mantenimiento del poder institucional en codecisión, no solo por determinar el comienzo del plazo, sino por la posibilidad de que la interpretación del PE ofrecería a la dilación y/o congelación del dossier.

Pese a lo dicho, la visión del Parlamento es más sutil, su Reglamento vincula el anuncio del Presidente al Pleno cuando esté en posesión de los siguientes documentos:<sup>428</sup> la posición común propiamente dicha, todas las declaraciones en el acta del Consejo al adoptar la posición común, los motivos del Consejo para adoptarla y la posición de la Comisión a propósito de la posición común del Consejo.

El derecho originario literalmente determina: "el Consejo informará plenamente al PE de los motivos que le hubieran conducido a adoptar la posición común. La Comisión informará plenamente sobre su posición común."<sup>429</sup> La mera contratación del Reglamento con el derecho originario muestra el interés del Parlamento por especificar lo que el Tratado vagamente define

---

<sup>425</sup> Fue el propio Servicio Jurídico el que alertó al PE sobre la necesidad de su asistencia en primera lectura, en su nota de 16 de septiembre de 1997, sobre la "Consecuencias del Tratado de Amsterdam para el procedimiento de codecisión," pp. 2 y ss.

<sup>426</sup> Guía de la codecisión, op.cit., p.4.

<sup>427</sup> Reglamento del PE, Artículo 74.1.

<sup>428</sup> Todos especificados en el Reglamento, *Ibidem*.

<sup>429</sup> Artículo 251.2 TCE.

como "información plena" del Consejo sobre la posición común. Esta sin duda es la clave del inicio de la segunda lectura.

#### **II.1.1.1. La comunicación de la posición común.**

Desde el comienzo del proceso de colección el Consejo tomó la posición más cicatera posible con respecto a la información, comunicando simplemente al PE su posición estrictu sensu. Esta per se, aportaba al colegislador base suficiente para iniciar la segunda lectura, pero no daba información con respecto al sentir mas general del Consejo: posicionamiento y razones sobre el mismo de las delegaciones. Incluso tampoco informaba sobre las declaraciones y notas tantas veces adjuntadas a cualquier acuerdo del consejo, ya sea legislativo o no.

Cuando el Consejo adoptó la "Posted worked Directive",<sup>430</sup> decidió incluir catorce declaraciones dentro de las actas de la sesión, doce de las cuales fueron declaraciones conjuntas del Consejo y la Comisión, una del Consejo y la restante de la Comisión. Dichas declaraciones no fueron comunicadas al PE cuando se le comunicó el texto de la posición común y las motivaciones que conducían a ellas.

En base a esta comunicación, el PE aprobó la posición común el 19 de septiembre de 1996. Cinco días después, el Consejo adoptó la Directiva de acuerdo con la posición común. En dicha adopción el Consejo decidió incorporar dentro de las actas las 14 declaraciones mencionadas. Además con anterioridad y siguiendo el Código de conducta del 2 de octubre de 1995, el Consejo decidió hacer las declaraciones accesibles al público.<sup>431</sup> Coetáneamente y como todas las otras declaraciones afectadas por el Código, fueron comunicadas al Parlamento.<sup>432</sup>

En dicho estado de cosas, los servicios las secretarias ultimaron el texto definitivo de la Directiva<sup>433</sup> y la sometieron al Presidente del PE para su firma.<sup>434</sup> El entonces Presidente del PE Klaus Hänsch, remitió una carta al Presidente en ejercicio del PE, el Ministro de Asuntos Exteriores de Irlanda Dick Spring. En ella afirmaba que pese a que la secretaría del PE habían encontrado el texto de la directiva perfectamente correcto de acuerdo con lo adoptado, se le había

<sup>430</sup> "Directive on the secondment of workers Directive", cuya posición común se adoptó el 3 de junio de 1996.

<sup>431</sup> Legislative Transparency: Statements which may be released to the public" (September 1996), 10497/96.

<sup>432</sup> Ibid. pp. 9-14.

<sup>433</sup> Documento LEX 58-COD 0346-COM (93) 0225 de 15 de junio de 1993.

<sup>434</sup> De acuerdo con lo previsto en el antiguo párrafo primero del 189 B.



llamado la atención sobre la inclusión de 14 declaraciones desconocidas por el PE hasta la fecha.<sup>435</sup>

Al hilo de ello, el Presidente recapitula la posición institucional siempre mantenida por el PE. La institución, como avanzamos, desde el comienzo de la codecisión rechazó la práctica de la inclusión de declaraciones en las actas. Pese a ello y como mal menor, el Parlamento siempre requirió tales declaraciones junto con la posición común, incluso si solo existen en borrador. Ello por ser la única forma que permitiría al PE pronunciarse sobre un texto posterior en Pleno conociendo los motivos que guían al Consejo a adoptarlo.<sup>436</sup>

En el caso estudiado, el Parlamento tuvo conocimiento de la existencia de las declaraciones a través de la publicación de un documento del Consejo después de la adopción de la directiva, acto legislativo que concierne a los legisladores.<sup>437</sup> El resultado simplemente fue que ambos legisladores aprobaron el acto, solo uno incluyó declaraciones y solo este tuvo conocimiento de ellos. Si a ello añadimos el rechazo tradicional del PE por las declaraciones, es entendible que el Presidente del PE paralizara la firma, y con ello la entrada en vigor de la Directiva, y promoviera, además, un trólogo entre las tres instituciones.

El trólogo entre los Presidentes Hänsch (PE), Oreja (Comisario en sustitución de Santer, Comisión) y Spring(Consejo), vino marcado por el interés de los EEMM en la rápida aprobación de la directiva.<sup>438</sup> Consecuentemente el Consejo ofreció una solución flexible aun no ideal para el PE defendiendo, por un lado, la importancia de las declaraciones en las actas como un importante instrumento promotor de la eficiencia en el proceso de toma de decisiones. De ahí que el Consejo considerase la necesidad de seguir haciendo declaraciones allí donde fuese necesario para alcanzar un acuerdo, y siempre bajo la cautela de hacer un uso selectivo de las mismas.<sup>439</sup> Por otro lado, en la línea de lo deseado por el PE, el Consejo hace votos por mor de garantizar la plena información del colegislador en la aplicación del procedimiento de colección, comprometiéndose a remitirle las actas realizadas en el momento de la adopción de la posición común junto con el texto de la misma y las motivaciones.<sup>440</sup>

---

<sup>435</sup> Carta fechada el 27.11.96.

<sup>436</sup> Ver el párrafo 2 del antiguo 189 B TCE.

<sup>437</sup> Documento ya citado de 8 de octubre de 1996.

<sup>438</sup> Trólogo celebrado en Estrasburgo el 11 Diciembre de 1996.

<sup>439</sup> Speaking Note del 9 de diciembre de 1996 sobre el "Trilogue between the President of the Council, the President of the European Parliament and the President of the Comision," p.2.

<sup>440</sup> Ibid. p.2.

Dicho acuerdo fue bienvenido por el PE, comprometiéndose su Presidente a firmar la directiva,<sup>441</sup> y atendiendo la demanda del Consejo de mantener reserva sobre las actas, por no ser estas accesibles al público.<sup>442</sup>

El interés del Consejo y la ausencia de petición de respuesta a la carta citada por parte del Presidente Hänsch,<sup>443</sup> propició que no se produjese una respuesta escrita y que el acuerdo del trólogo informal quedase como tal. Con tal "gentleman agreement" profundamente marcado por el interés del Consejo en aplicar la "Posted workers directive," los problemas no tardaron en plantearse. El principal fue el relacionado con la tardanza en la remisión de los textos de las declaraciones que han de constar en las actas. Retraso debido tanto a las reticencias de los EEMM a que se conocieran sus posiciones como a la ausencia del procedimiento adecuado para tan delicada tarea.

En carta de 29 de abril de 1997,<sup>444</sup> el Presidente del Consejo J.M. Gil-Robles, demandó nuevamente la transmisión de las declaraciones de la Comisión y del Consejo al mismo tiempo que la posición común. Extendiendo el argumento de la vinculación entre declaraciones y posición común, el Presidente considera que las declaraciones son parte de la posición común, y por consiguiente, el PE sólo consideraría recibida la posición común cuando hubiese recibido también las declaraciones.

En la carta de respuesta,<sup>445</sup> esta vez sí demandada por el PE, el Presidente en ejercicio del Consejo J.C.Juncker, aborda las dos principales cuestiones del problema. Reconoce el retraso, pero lo justifica por el hecho de que el Consejo, en aquel momento, todavía no había fijado su posición general sobre el propio principio de la transmisión de tales declaraciones afirmando que, como desde entonces se había admitido ya dicho principio, en el futuro el PE podría tener la seguridad de que todas las transmisiones se efectuarían con diligencia.

Por contra, discrepando de su colega, afirma que del Tratado se infiere claramente que la posición común la constituye exclusivamente el texto adoptado sobre la base de la propuesta de

<sup>441</sup> "M.Hansch a dit qu'il était disposé à signer la directive sur le détachement des travailleurs, en insistant en même temps sur le besoin que les futures Présidences du Conseil respectent aussi les engagements pris par l'actuelle Présidence irlandaise." Ver la "NOTE A L'ATTENTION DE M.J. TRUMPF, SECRETARIE GENERAL" sobre el "Trialogue politique informel entre les Présidents du Parlement européen et du Conseil et la Commission" del 1 de diciembre de 1996.

<sup>442</sup> Speaking Note del 9 de diciembre de 1996, op.cit. p.3.

<sup>443</sup> "In the light of the positive outcome of the Trilogue and having in mind that the Parliament tends to cover every exchange of letters with the Council in to an interinstitutional agreement, I think that a written replay should be avoided." En esos terminos se sugería la intervención del Presidente del Coreper, ver la "Note for the attention of the Coreper," sobre el asunto "Transmission to the European Parliament of the statements

<sup>444</sup> Doc. 7933/97 PE L 47 CODEC 296.

<sup>445</sup> Carta fechada el 8 de julio de 1997, Fiche n 0566/mfa.

la Comisión. En caso contrario, difícilmente se entiende cómo podrían aplicarse las disposiciones relativas a las enmiendas contenidas en el artículo 189 B a las declaraciones que constan definitivamente en el acta del Consejo y que no forman parte del acto que se va a adoptar.<sup>446</sup> Además, le recuerda que el plazo previsto en el apartado 2 del artículo 189 B comienza a partir del momento de la transmisión de la posición común.<sup>447</sup>

El posicionamiento del Consejo, altamente estudiado y consensuado por el Consejo de Asuntos Generales, refleja la posición presente de la institución con relación a las declaraciones adjuntas a la posición común.<sup>448</sup> En cuanto al resto de información relacionada con la posición común, el nuevo Reglamento del Consejo es aperturista, según él "los resultados de las votaciones y de las explicaciones del voto se harán también públicos cuando el Consejo adopte una posición común de conformidad con los artículos 251 o 252 del Tratado CE."<sup>449</sup>

### II.1.1.2. La información de la Comisión.

La Comisión, según el artículo 251.2 "informará plenamente sobre su posición al Parlamento Europeo." La perspectiva que tome la Comisión respecto a la posición común dista mucho de tener la transcendencia que la perspectiva del Consejo tiene para con el PE. Estamos de nuevo ante la necesidad de saber que partes de la posición común no son asumidas por la Comisión. El PE, de coincidir con la Comisión, puede presionar mas intensamente al saber el esfuerzo a realizar por el Consejo de querer apartarse de la Comisión en segunda lectura.

La información de la Comisión se remite al PE en forma de "comunicación". Las comunicaciones son bastantes completas, como pasamos a ver, permitiendo afirmar que, salvo nuevos acontecimientos, la información recibida aquí junto con la recibida del Consejo en forma debida, permite al PE tener base suficiente para una decisión.

La comunicación en primer lugar presenta la historia del dossier.<sup>450</sup> En ella se mencionan los principales hechos producidos hasta la posición común:<sup>451</sup> fecha de sometimiento de la

<sup>446</sup> "Et qui ne font pas partie de l'acte à adopter." Ibid, p.2

<sup>447</sup> "La transmission de la position commune et ne dépend pas d'une quelconque formalité de réception." Ibid, p.2.

<sup>448</sup> Ver: "Projet de lettre au Président du Parlement européen concernant la transmission des positions communes et des déclarations de la Commission et du Conseil au procès-verbal du Conseil", espec. sus dos anexos, PE 78 CODEC 329, 8874/97, de 26 de mayo de 1997 remitido del CAG al Coreper.

<sup>449</sup> Artículo 7.2 del Reglamento del Consejo.

<sup>450</sup> Ver a modo de ejemplo: "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE acerca de la posición común del Consejo sobre la propuesta de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el cumplimiento del horario de la gente de mara a bordo de los buques que utilicen puertos comunitarios." SEC (99) 1192 final.

propuesta de la Comisión y fundamento jurídico;<sup>452</sup> fecha y sentido de opiniones de otras instituciones, por ejemplo el Comité Económico y Social<sup>453</sup> o el Comité de las Regiones;<sup>454</sup> fecha y sentido de la primera lectura del PE;<sup>455</sup> y, por último, fecha y referencia de la posición común del Consejo.<sup>456</sup>

Posteriormente realiza un breve resumen del objetivo de la propuesta original de la Comisión por mor de remarcar con posterioridad hasta que punto pueden aun conseguirse los mismos objetivos y, lo más importante, para justificar el por qué de su posición sobre la posición común.

En tercer lugar se incluyen los comentarios a la posición común propiamente dicha, parte céntrica de la comunicación.<sup>457</sup> Partiendo del análisis de las enmiendas introducidas por el PE en primera lectura sobre la propuesta primigenia de la Comisión,<sup>458</sup> ésta desarrolla su estado actual indicando aquellas aceptadas por la Comisión e incorporadas en la posición común<sup>459</sup> y aquellas aceptadas por la Comisión y no incorporadas en la posición común.<sup>460</sup> Junto con esto se incluyen las nuevas provisiones y otras modificaciones introducidas por el Consejo con relación a la

<sup>451</sup> Para facilitar el seguimiento de todos los documentos mencionados en una comunicación, seguimos la "Communication from the Commission to the European Parliament pursuant to the second subparagraph of Article 251(2) of the EC Treaty on the Common position of the Council on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a Community framework for electronic signatures." SEC (1999) 1154 final 98/0191 COD.

<sup>452</sup> "A Common Framework for Electronic Signatures," (COM (1998) 297 -C4-0376/98-98/195(COD)).

<sup>453</sup> OJ C 40, 15.2.1999, p.29.

<sup>454</sup> OJ C 40, 6.4.1999, p. 33.

<sup>455</sup> OJ C 104, 14.4.1999, p.49.

<sup>456</sup> COM (1999) 195 final.

<sup>457</sup> Ver para mayor detalle la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE acerca de la posición común del Consejo sobre la propuesta de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 93/104/CE, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo para incluir los sectores y actividades excluidos de dicha directiva." SEC (99) 1190 final, p.2.

<sup>458</sup> De forma menos usual, la Comisión puede referirse a las enmiendas del PE en primera lectura como "no relevantes", cuando por ejemplo no hubo modificaciones a las propuesta de la Comisión, en dichos casos, la propuesta de la Comisión es el referente para el PE. Un ejemplo de lo dicho en: "Communication from the Commission to the European parliament pursuant to the second subparagraph of Article 251(2) of the EC Treaty concerning the Common position of the Council on the proposal for a European Parliament and of the Council Directive concerning the enforcement of the seafarers' hours of work on board ships using community ports." SEC (1999) 1192 final, p.3.

<sup>459</sup> Ver por ejemplo las indicadas en la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE acerca de la posición común del Consejo sobre la propuesta de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica." SEC (1999) 1154 final 98/0191 COD.

<sup>460</sup> Ver por ejemplo las indicadas en la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE acerca de la posición común del Consejo sobre la propuesta de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un único instrumento de financiación y de programación en favor de la cooperación cultural. Primer programa marco de la Comunidad en favor de la Cultura (2000-2004), SEC(99) 1227 final COD 98/0169. También SEC (99) 1154 final COD 98/0191, op.cit., pp. 3-4.

posición original, mencionadas desde la perspectiva de la Comisión, sin entrar normalmente en la compatibilidad con las posiciones defendidas por el PE en primera lectura.<sup>461</sup>

Por último, la Comisión incluye las conclusiones de su comunicación. En ellas se resumen las razones expuestas y se toma posición, apoyando o no la posición común. Las conclusiones pueden ir acompañadas de un gráfico de tres columnas, en él se reflejan las enmiendas realizadas por el PE y su posterior evolución por mor de hacer más gráficas las mismas. El apoyo a la posición común no tiene por que ser un apoyo incondicional, puede perfectamente mostrar su desacuerdo con la falta de receptibilidad del Consejo para con las enmiendas del PE, pese a lo cual, considera que la posición común es digna de apoyo por mantener los elementos esenciales de la propuesta de la Comisión.<sup>462</sup> Por el contrario, el rechazo a la posición común es siempre parcial, pudiendo afirmarse, por ejemplo, que la posición común recoge ampliamente la propuesta de la Comisión y el enfoque general, pero que no sigue un determinado aspecto de importancia para la Comisión. Por ello, dichos elementos no son aceptables.<sup>463</sup>

La comunicación de la Comisión es un buen reflejo del papel jugado por la institución en segunda lectura. Todavía es capaz de tener influencia, pero, si se llega a la conciliación, perderá la fuerza poseída con relación a su iniciativa. Se ve así forzada a ser moderada en sus ambiciones durante la primera lectura del PE, no potenciando los conflictos si no quiere arriesgarse a que el Consejo rechace en bloque las enmiendas del PE y de paso a la conciliación. Por otra parte, un papel moderador es el atribuido a la institución en la Declaración Común durante la segunda lectura: "la Comisión procurará favorecer los contactos y expresará su opinión con vistas a facilitar un acercamiento de las posiciones del Consejo y del Parlamento Europeo."<sup>464</sup>

---

<sup>461</sup> Ver por ejemplo las indicadas en la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE acerca de la posición común del Consejo sobre la propuesta de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen medidas para luchar contra la morosidad en las transacciones comerciales." SEC (99) 1398.

Esta posición se refleja por ejemplo en las conclusiones de la comunicación SEC (99) 1154 final 98/0191 COD, op.cit., p.7.

<sup>462</sup> Esta posición se refleja por ejemplo en las conclusiones de la comunicación SEC (99) 1154 final 98/0191 COD, op.cit., p.7.

<sup>463</sup> "The Council has reached a Common Position "in good time, which is broadly supportive of the Commission's proposal on a general approach. The Commission regrets, however, that the Council did not follow the Commission's balanced proposals in respect of doctors in training, sea-fishermen and the implementation period[...]It cannot accept these elements of the Common Position." SEC (99) 1190 final, p.5.

<sup>464</sup> "Declaración común sobre las modalidades practicadas en el nuevo procedimiento de codecisión," op.cit, punto II.3.

## II.1.2. La tramitación.

La Declaración común sobre las modalidades practicadas en el nuevo procedimiento de codecisión determina que el PE, con ocasión de la segunda lectura, tendrá lo "más en cuenta posible"<sup>465</sup> la motivación del Consejo al aprobar la posición común, "así como el dictamen de la Comisión."<sup>466</sup> El estudio de dichas aportaciones en sede parlamentaria, pasa básicamente por los mismos pasos de la primera lectura.

Una vez el Presidente del PE anuncie la posición común en el Pleno, se publicará en el acta de sesiones con indicación de la comisión competente sobre el fondo,<sup>467</sup> entendiéndose remitida de oficio a dicha comisión.<sup>468</sup> La comisión tratará la posición común por primera vez, en su primera reunión posterior a la fecha de su comunicación.<sup>469</sup> La celeridad con la que se afronta dicho tratamiento responde a necesidad de apurar al máximo el plazo, pues, como veremos, los tres meses no son en ocasiones suficientes, por lo que el PE se ve obligado a solicitar una prórroga.

Como vimos al analizar la primera lectura del Consejo, tanto el Presidente de la comisión competente como el ponente siguen, todo lo cerca que el Consejo les permite, la formación de la posición común. Por ello, el Reglamento del PE prevé que, salvo disposición en contrario de la comisión competente, el ponente de la primera lectura sigue siendo el mismo.<sup>470</sup> Ello facilita enormemente el seguimiento de la posición común y, algo más importante, permite seguir en la misma línea las posibles negociaciones con el PE. El ponente, partiendo de los documentos ya conocidos y de los posibles contactos con el Consejo, presenta su visión a la Comisión competente.

La comisión competente, junto con la aportación del ponente, puede "invitar al Consejo a que presente su posición común."<sup>471</sup> El Consejo, representado al mismo nivel, toma la misma actitud pasiva allí descrita. Igualmente, la Comisión asume eventualmente las labores de información sobre el Consejo y las propias.

---

<sup>465</sup> Ibid., punto II.1.

<sup>466</sup> Ibidem.

<sup>467</sup> Reglamento del PE, artículo 74.2.

<sup>468</sup> Reglamento del PE, artículo 76.1.

<sup>469</sup> Reglamento del PE, artículo 76.4.

<sup>470</sup> Reglamento del PE, artículo 76.3.

<sup>471</sup> Reglamento del PE, artículo 76.2.

Una diferencia cualitativa entre la primera y segunda lectura es el alcance de las enmiendas. Tanto en comisión como en Pleno, pueden presentarse propuestas de rechazo de la posición común o enmiendas a la misma.

La propuesta de rechazo tiene por objeto paralizar el procedimiento finalizando la segunda lectura y el procedimiento en su conjunto. Tan radical posicionamiento tendría sentido en un contexto en el que la posición común se ha apartado de la primera lectura del PE que no vislumbra un acuerdo. Esta posibilidad no se ha dado hasta nuestros días. De hecho, si se piensa en la globalidad del procedimiento, el PE siempre podría realizar una segunda lectura agresiva, corrigiendo la posición común, llegando seguramente a la conciliación, y, en su caso, no llegando allí a un acuerdo con el Consejo. La posibilidad de llegar a la conciliación apunta a que solo razones de lucha institucional podrían explicar dicha situación, razones poco nobles y difícilmente compatibles con el principio de colaboración interinstitucional demandado por el derecho comunitario.

Sin embargo, como sabemos, el PE no goza de poder de iniciativa, de suerte que, en su nueva capacidad de legislador puede verse en la situación de preferir el *status quo* a la legislación. La situación, tantas veces dada en sede del Consejo, responde a la peculiaridad de la separación de los roles legislativos en la Unión. El PE en primera lectura no parece tener más vía de bloqueo que la dilación *sine die*, lo cual, debido a la ausencia de plazo, no sería tal. Por contra, una vez alcanzada la codecisión, el PE podría sin mayor esfuerzo evitar la aprobación del acto. La alternativa del bloqueo en segunda lectura, sin ser un hallazgo de los procesos de toma de decisiones, permite al PE intentar buscar en el Consejo refrendo por un cambio sustancial de una propuesta indeseada y, no encontrándolo, finiquitar la vida del acto sin necesidad de llegar a la conciliación.

La propuesta de rechazo solo puede ser planteada al Pleno por la comisión competente, por un grupo político o por un mínimo de 32 miembros del PE si proceden de grupos distintos. El Pleno, lógicamente, deberá votar dicha propuesta antes de votar las enmiendas, requiriéndose para su aprobación la mayoría absoluta de sus miembros.<sup>472</sup> De aprobarse, el Presidente comunicará la suspensión del procedimiento.<sup>473</sup>

Pasando a la diferencia cualitativa de las enmiendas, hemos de afirmar, que también se encuadran en el contexto de la segunda lectura a través de cláusulas reglamentarias dirigidas a

---

<sup>472</sup> Reglamento del PE, artículo 79.1

<sup>473</sup> Reglamento del PE, artículo 9.2.

consolidar al máximo la primera lectura. La forma de hacerlo es limitando las orientaciones de las enmiendas, en concreto, habilitando tres vías.

De forma genérica se puede introducir tan sólo enmiendas que se dirijan a corregir la posición común por mor de recuperar la posición ya fijada por el PE en su primera lectura.<sup>474</sup> Con esta limitación genérica, se intentó evitar que se plantearan enmiendas no planteadas en primera lectura. El interés de dicho objetivo radica en dar certidumbre al Consejo sobre los aspectos coincidentes entre los colegisladores en primera lectura. Dicha solución, si bien da certidumbre al procedimiento, elimina capacidad negociadora con una lógica un tanto discutible, pues el proceso de negociación en sí puede no finalizar hasta el último suspiro, y hasta llegar a él la negociación global puede tener sentido. No el sentido de la renegociabilidad infinita, sino el de no desligar aspectos vinculados porque uno se acordó.

Otras enmiendas aceptadas por el Reglamento son aquellas que tienen por objeto "lograr una transacción entre el Consejo y el Parlamento."<sup>475</sup> Dichas enmiendas han de entenderse como distintas de las anteriores, es decir, con un plus distinto del de la vuelta a la posición defendida por el PE en primera lectura. Lógicamente, la segunda lectura ha de estar abierta a posibles acuerdos con el PE, acuerdos que parcialmente pueden significar un replanteamiento de las posiciones mantenidas en primera lectura y por ello no congruentes con el primer tipo de enmiendas analizado.

Las enmiendas de transacción proceden de los contactos bilaterales entre los colegisladores o los trílogos ya estudiados. Dichos contactos, debemos recordarlo una vez más, son la esencia de un procedimiento, como el de codecisión, que demanda continua negociación para poder finalizarse en cualquiera de sus fases. En coherencia, las tres instituciones facultan el establecimiento de contactos con "objeto de comprender mejor las posiciones respectivas y de permitir una conclusión lo más rápida posible del procedimiento legislativo."<sup>476</sup>

Los contactos se producen en todos los niveles, implicando a ambas secretarías, implicando al ponente y a los representantes de la presidencia, o a los Presidentes del Coreper y de la comisión competente. Los contactos al máximo nivel son generalmente privativos de la codecisión.

Lo que se puede esperar de estos contactos es realmente difícil de asegurar por ser altamente dependientes de la realidad de los dossiers. Por un lado, resulta obvio que a la segunda lectura

<sup>474</sup> Reglamento del PE, artículo 80.2 a).

<sup>475</sup> Reglamento del PE, artículo 80.2 b).

<sup>476</sup> "Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión," op.cit., punto II.2.



se llega por desacuerdo, ello a priori constata la dificultad de llegar a acuerdos. Pero, desde otra perspectiva, la constatación del desacuerdo muestra posicionamiento. Retrocedamos por un momento a la primera lectura.

La primera lectura tal y como se concibió en Amsterdam, tuvo el ambicioso y positivo objetivo de posibilitar el acuerdo y finalización del procedimiento en primera lectura. Sin embargo, tan loable objetivo encuentra un gran obstáculo en la incapacidad del PE para articular una posición firme al servicio del ponente. Mientras el Grupo de Trabajo comienza a conformar su opinión, el PE puede no estar aun en periodo de sesiones, o el ponente no estar nombrado, o simplemente estarlo pero no tener una posición conformada, o tenerla pero no poder dar garantías al Consejo de que dicha visión vaya a estar respaldada por el PE. De hecho, en muchas ocasiones, hasta la propia votación en Pleno no se puede tener certeza absoluta de la posición parlamentaria.

En este estado de cosas el Consejo no puede arriesgarse a tomar una posición minimalista cercana al acuerdo, pues podría llegar a comprometerse con mínimos no aceptados al final por el PE, pero cuya exposición debilitaría su capacidad de negociación futura. Esto no es excusa durante la segunda lectura. Ambas instituciones han fijado una posición institucional, la duda no radica en las posibilidades sino en cuan flexibles pueden llegar a ser dichas posiciones. De facto pues, el campo es más propenso al acuerdo.

La situación descrita provoca la facilidad para recoger, vía enmienda de transacción, cualquier acuerdo alcanzado con el Consejo. Facilidad presente hasta la votación en Pleno, de suerte que, el Reglamento posibilita posponer la votación en Pleno de las enmiendas normales,<sup>477</sup> en aras a que sean discutidas con el Consejo y puedan dar lugar a un acuerdo, el cual se cristalizaría antes de la votación en la forma de una enmienda de transacción presentada por el ponente.

Una tercera dimensión de enmiendas son aquellas destinadas a "modificar una parte del texto de la posición común no incluida en la propuesta presentada en primera lectura o cuyo contenido sea distinto al de la misma."<sup>478</sup> Con la inclusión de dichas enmiendas, el Reglamento trata de suplir el vacío producido por el primer tipo de enmiendas estudiadas, la de tipo general. Se trata de no dejar sin cobertura aquellos aspectos no existentes en la propuesta de la Comisión e introducidas por la voluntad del Consejo en la posición común. Éstas, en gran medida, suelen contar con la desaprobación del PE quien normalmente sopesa en primera lectura la mayor parte

<sup>477</sup> Reglamento del PE, artículo 6.5.

<sup>478</sup> Reglamento del PE, artículo 80 c).

de las posibilidades técnicas relacionadas con el acto. En dicho estudio, huelga recordar, se incluyen solo las vías atractivas para el parlamento, lo que a sensu contrario significa que las perspectivas poco interesantes en sede parlamentaria conforman el campo nutrido de las enmiendas del Consejo ahora estudiadas.

El cuarto y último tipo de enmiendas está compuesto por aquellas dirigidas a "tener en cuenta un hecho o una situación jurídica nueva surgidos después de la primera lectura."<sup>479</sup> Estamos ante el caso de hechos nuevos, no ante el caso de hechos de nueva percepción para el PE. Interpretar lo segundo, sería entender esta dimensión como un cajón desastre. El *mens legislatoris* nos sitúa ante una limitación temporal no compatible con la aparición de multitud de novedades, ni en el ámbito sectorial del acto ni en el campo jurídico.

En conjunto podemos afirmar la existencia de una filosofía evolutiva por parte del PE en la segunda lectura, entendiéndose como tal aquella enfocada a no reabrir temas cerrados por la primera lectura. Ello por supuesto, no implica la denegación de réplica a la mal llamada posición común, tanto en aquellos aspectos en los que explícitamente el Consejo elimina las enmiendas parlamentarias en primera lectura, como en aquellos otros aspectos presentes en la posición común los cuales: o bien fueron tácitamente rechazados por el PE; o bien no llegaron a ser estudiados.

### II.1.3. La decisión en Pleno.

El Pleno, como ya hemos citado y parcialmente desarrollado, tiene varias posibilidades. La primera, ciertamente la menos compleja, consiste en la aprobación de la posición común tal y como surge de la primera lectura del Consejo: si el PE "transcurrido el plazo de tres meses[...]aprobará la posición común o no tomara decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado con arreglo a esa posición común."<sup>480</sup>

Tras Amsterdam, el Consejo no debe adoptar el acto. El mismo, recogido en la forma de documento LEX PE-CONS se presenta directamente para la firma de los Presidentes y Secretarios Generales del PE y del Consejo y se publica en el DOCE.<sup>481</sup> De dicha forma se subvierte al Consejo una incapacidad de volver sobre lo acordado, en concreto, con relación a la

<sup>479</sup> Reglamento del PE, artículo 80 d).

<sup>480</sup> Artículo 251.2 a).

<sup>481</sup> Ver "Guía de la Codecisión," op.cit., p.4.

modificación de su posición común. La incapacidad es absoluta, lógicamente mayor que la analizada con respecto al PE.

La segunda opción en manos del PE es el rechazo de la posición común. Si la mayoría absoluta de los miembros así lo decide, la codecisión finalizará, y "el acto propuesto se considerará no adoptado."<sup>482</sup> Sólo podrá recuperarse el proyecto a través de una nueva iniciativa de la Comisión. Habiendo visto cual es la razón de ser de dicha posibilidad, nos centramos ahora en el reboamiento institucional sufrido por el PE a este respecto. Con anterioridad a Amsterdam,<sup>483</sup> el PE no podía simplemente rechazar la posición común sino realizaba lo que se denominaba "intento de rechazo." Éste daba paso a la llamada "pequeña conciliación," activable por Consejo mediante la convocatoria del "Comité de Conciliación." Este ofrecía al Consejo una oportunidad para explicar su posición e intentar modificar el rechazo parlamentario. Tras la finalización de las actividades del Comité, el PE podía confirmar su rechazo o proponer enmiendas.

Desde un punto de vista jurídico, el objetivo del Comité era la explicación por parte del Consejo de su posición, estando en consecuencia incapacitado para modificar en dicho Comité su posición común. Si tenemos en cuenta las reflexiones hechas con respecto a los motivos que llevan al PE a rechazar dicha propuesta, constataremos la dificultad de activar con éxito tal formula.

Dichas consideraciones llevaron a que este mecanismo del antiguo artículo 189 B, sólo se aplicara en la práctica en dos ocasiones.<sup>484</sup> Su exclusión en Amsterdam otorga un derecho irrestricto de veto al PE sin necesidad de acudir a la conciliación.

La tercera posibilidad abierta al Pleno es decidir, por mayoría absoluta de sus miembros, la aprobación de enmiendas sobre la posición común.<sup>485</sup> La presentación de las enmiendas y el desarrollo del Pleno tienen lugar bajo las mismas pautas de la primera lectura, con las salvedades ya explicadas sobre la autoría y el objeto de las mismas. Otra peculiaridad, también estudiada, hace referencia a la posibilidad de posponer la votación de las enmiendas habilitando un íterin suficiente para que el ponente establezca los contactos pertinentes con el PE por mor de alcanzar un acuerdo. Éste, de alcanzarse, se cristalizaría en la introducción de una enmienda de transacción.

De no producirse el último paso indicado, "antes de someter a votación las enmiendas, el Presidente pedirá a la Comisión que de a conocer su posición y al Consejo a que formule sus

---

<sup>482</sup> Artículo 251.2 b).

<sup>483</sup> De acuerdo con el antiguo 189 B.

<sup>484</sup> "Guía de la Codecisión," op.cit., p.4.

<sup>485</sup> Artículo 251.2 c).

comentarios. Tras producirse la posible intervención de las instituciones, improbable por parte del Consejo, se producirá la votación. De prosperar las enmiendas, se darán curso para su continuación en la sede del Consejo de la segunda lectura.

## **II.2. La Segunda Lectura del Consejo.**

### **II.2.1. Introducción.**

La segunda lectura del Consejo comienza con la recepción oficial de las enmiendas parlamentarias de la segunda lectura. Desde dicha fecha, la institución dispone de un plazo de 3 meses que es prorrogable a un mes más para finalizar la segunda lectura. Para realizar la segunda lectura, el Consejo cuenta con tres documentos.

Primeramente, la posición común por el mismo realizada, la cual consecuentemente es perfectamente conocida por las delegaciones y no demanda un estudio profundo. En segundo lugar, las enmiendas introducidas a la posición común por parte del PE, las cuales serán estudiadas en los mismos términos que las enmiendas de la primera lectura, teniendo en cuenta la literalidad así como los informes presentados por la Dorsal colección y, en tercer lugar, el Consejo cuenta con el dictamen que la Comisión realiza sobre las enmiendas del PE, el alcance del dictamen merece un detenimiento.

#### **II.2.1.1. El dictamen del artículo 251.2 c).**

El artículo 251.2 c) prevé que el PE remitirá el texto modificado de la posición común al Consejo y "a la Comisión y que emitirá un dictamen sobre estas enmiendas." De la literalidad del precepto puede extraerse que la Comisión no dispone de un gran margen de maniobra ya que su dictamen debe limitarse a la emisión de una opinión sobre las enmiendas aprobadas por el PE y, consecuentemente, la Comisión no puede modificar ni retirar el texto parlamentario.<sup>486</sup>

La primera interrogante a la posición del Servicio Jurídico citada surge por la inexistencia de plazo para la emisión de dicho dictamen que consiste en cómo se debe interpretar el silencio

---

<sup>486</sup> Seguimos aquí a Schoo, J. en el estudio del Servicio Jurídico del Parlamento Europeo emitido el 14 de julio de 1994 sobre el "Article 189 B du Traité CE: Procédure et problèmes," (p. 11) cuando afirma que "la marge de manœuvre de la Commission est ainsi limitée à l'émission d'un avis sur les amendements votés par le PE, la Commission ne peut donc ni modifier ni retirer sa proposition."

del Derecho Originario. De hecho, recibiendo el Consejo y la Comisión el texto del PE a la vez, podemos encontrarnos ante el comienzo del tratamiento en sede del Consejo junto con la dilación *sine die* del dictamen por parte de la Comisión. Si bien, claramente, se detrae del artículo 251 que este dictamen tiene razón de ser solamente en manos del Consejo, no se puede afirmar que el mismo sea preceptivo para la finalización. El tratado no lo afirma, por contra, si establece un plazo inmutable, el cual solo puede prorrogarse un mes. La claridad del termino no casa con la hipótesis de un poder de paralización del procedimiento o de veto por parte de la Comisión.

Otra interrogante surge de la concepción que el dictamen tiene para la Comisión. La institución entiende el dictamen de la letra c) del apartado 2 del artículo 251 como una vía de modificación de la propuesta realizada en la comunicación hecha en base al apartado 2 del artículo 251,<sup>487</sup> modificación que deviene a lo que la Comisión denomina "propuesta modificada."<sup>488</sup> A esta propuesta modificada la Comisión se referirá incluso en la conciliación, pero, como veremos, con poco apoyo normativo. Nos centramos ahora en el contenido y la repercusión que el dictamen tiene en segunda lectura.

El dictamen contiene en primer lugar un repaso de los pasos vividos por el dossier idéntico al realizado en la comunicación del artículo 251.2. Habiéndolos analizado allí, obviamos los pasos hasta la posición común, aspecto precisamente motivador de la comunicación y último analizado en la misma.

Tras la reseña de la posición común, el dictamen incluye sus puntos céntricos. En primer lugar, se centra en el análisis de las enmiendas y su opinión sobre ellas. A partir del rechazo o aceptación de ellas, en segundo lugar, la Comisión desarrolla completamente la propuesta modificada. El desarrollo se puede producir en la forma de texto corrido<sup>489</sup> o a doble columna incluyendo la posición común y el texto enmendado según la propuesta.<sup>490</sup>

<sup>487</sup> La realizada en base a la posición común, ya estudiada.

<sup>488</sup> Para cerciorarse de lo dicho basa con revisar cualquier dictamen, este se divide en dos partes: por un lado una denominada "Opinion of the Commission pursuant to article 251(2)(c) of the EC Treaty, on the European Parliament's amendments to the European Parliament's amendments to the Council's common position regarding the proposal for a European Parliament and Council Directive on minimum requirements for improving the safety and health protection of workers potentially at risk from explosive atmospheres;" y una segunda "Amending the proposal of the Commission pursuant to Article 250 (2) of the EC Treaty." COM(1999) 283 final.

<sup>489</sup> Ver el punto 4 "Propuesta modificada" del "Dictamen de la letra c) del apartado 2 del 251 del Tratado CE, sobre las enmiendas del Parlamento Europeo a la posición común del Consejo sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, por el que se modifica la propuesta de la Comisión con arreglo al apartado 2 del 251 del Tratado CE." COM (1999) 626 final.

<sup>490</sup> Ver: "Proposition modifiée de la Commission, conformément à l'article 250, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne, tel que modifié par le Traité su L'union européenne, tel que modifié par le Traité instituant la Communauté européenne, tel que modifié par le Traité sur L'union européenne." COM (1998) 329 final; y la "Amended Proposal" de la "Opinion of the Commission pursuant to article 251(2)(c) of the EC Treaty,

La fuerza segura del dictamen viene de la necesidad de la unanimidad en sede del Consejo cuando este pretenda apartarse de la propuesta modificada. El propio Consejo pese a rechazar la presentación por parte del Comisión de la propuesta modificada,<sup>491</sup> no puede sino afirmar que el Consejo en segunda lectura ha de actuar "siempre por unanimidad si las enmiendas han sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión."<sup>492</sup> Aquí radica la fuerza de la Comisión en segunda lectura, no en el poder de iniciativa sino en lo que el PE gráficamente denomina "poder de procedimiento,"<sup>493</sup> a saber, la capacidad de alterar el quórum en el Consejo otorgándole por ello un papel clave. Éste fuerza a ambos colegisladores en la medida en que prioricen evitar la codecisión; forzando aun más al Consejo cuando reine el desacuerdo entre delegaciones.

De ello es consciente la Comisión quien llega incluso a veces a incluir en sus dictámenes lo que denomina "referencias al Tratado," en ellas recuerda el mandato del artículo 251.3, en especial subraya que el Consejo "deberá actuar por unanimidad sobre aquellas enmiendas donde la Comisión ha emitido una posición negativa."<sup>494</sup>

Parece menos claro que la Comisión pueda a estas alturas del procedimiento retirar la propuesta. Desde la perspectiva del Consejo, como ya vimos, la posición común es el pronunciamiento necesario demandado al Consejo por el artículo 250.2 para eliminar el monopolio poseído por la Comisión sobre su propuesta. Sin embargo, el propio Consejo reconoce que la fuerza del dictamen en el frente de la presentación de enmiendas. Frente que, tornado algo contradictorio lo defendido por el Consejo, no encuentra distinción en el artículo 250.2 con respecto a la retirada de la propuesta.

En nuestra opinión, el artículo 250.2 se ve superado por el procedimiento de codecisión. Si se mantiene el poder de la Comisión, al menos, este debería ser limitado por una posición realmente conjunta de ambos colegisladores, no solamente por el "pronunciamiento del Consejo." A sensu contrario, si el poder de retirada surge de la desviación extrema del interés

---

on the European Parliament's amendments to the European Parliament's amendments to the Council's common position regarding the proposal for a European Parliament and Council Directive on minimum requirements for improving the safety and health protection of workers potentially at risk from explosive atmospheres amending the proposal of the Commission pursuant to Article 250 (2) of the EC Treaty," *op.cit.*, pp. 8-27.

<sup>491</sup> "Guía de la codecisión," *op.cit.*, cita número 2.

<sup>492</sup> "Guía de la codecisión," *op.cit.*, p.5.

<sup>493</sup> Manzella Report, *op.cit.*, "Explanatory Statement" punto (ii) , p.9.

<sup>494</sup> Ver punto 9. "Reference to the Treaty," en "Opinion of the Commission pursuant to article 251(2)(c) of the EC Treaty, on the European Parliament's amendments to the European Parliament's amendments to the Council's common position regarding the proposal for a European Parliament and Council Directive on minimum requirements for improving the safety and health protection of workers potentially at risk from explosive atmospheres," *op.cit.*

comunitario representado en la propuesta de la Comisión, no parece sensato acortarlo vía posicionamiento unilateral del Consejo, ni en primera ni en segunda lectura. En conciliación, sin embargo, estamos tras Amsterdam en una verdadera cohabitación colegisladora, la cual dota de coherencia la limitación a la Comisión para el contexto de la conciliación.

## **II.2.2. La tramitación de la segunda lectura del Consejo.**

La segunda lectura del Consejo es básicamente decisoria, o si se quiere, es la fase con menos margen para la negociación de todo el procedimiento de codecisión. El Consejo no puede modificar las enmiendas introducidas por el PE a su posición común. El PE, por su parte, no puede, durante ella, desaprobado las enmiendas que aprobó en su primera lectura consecuentemente es inútil que el Consejo intente negociar con vistas a conseguir su agenda en segunda lectura. El tiempo de negociación fructífera para la segunda lectura pasó con la finalización de la segunda lectura del PE; una vez esta tuvo lugar, el Consejo debe centrarse en considerar si aprueba las enmiendas del PE y con ella la posición común o si da paso a la conciliación.

La realidad es que si el Consejo se opone frontalmente a una sola enmienda de las introducidas por el PE, la segunda lectura en sede del Consejo es un trámite, al menos desde la constatación del desacuerdo. ¿Cuándo se produce la constatación?. La respuesta depende del dossier, pero en una gran cantidad de ellos, se produce durante la segunda lectura del PE.

El Grupo de Trabajo, ya desde los primeros estudios del dossier, desde luego desde la posición común, sabe cuales son los puntos indeclinables para él. Por ello, permanece activo durante toda la segunda lectura del PE. Durante ella la Dorsal condecisión le nutre de información,<sup>495</sup> tanto de lo acontecido en las comisiones parlamentarias como en lo relativo a los contactos informales mantenidos con la ponente, generalmente por la presidencia del Consejo, bien a nivel del Grupo de Trabajo, bien a nivel de Coreper. Durante la segunda lectura del PE, el Grupo de Trabajo maneja con frecuencia bocetos de enmiendas enviados por el PE,<sup>496</sup> con ellos en muchas ocasiones el Consejo perfila una posición definitiva de rechazo sobre ciertas enmiendas en potencia; es decir, realiza unas conclusiones. Estas a su vez se hacen llegar

<sup>495</sup> A través de las mismas "Note D'information-Information Note-" o "Note for the attention of the Chairman of the Permanent Representatives Committee" vistas en la primera lectura, pero en esta ocasión en referencia a los resultados de la segunda lectura.

<sup>496</sup> Así queda reflejado por ejemplo en la "Note for the attention of the Chairman of the Permanent Representatives Committee," (1854th meeting -first part, 26 november 1999).

informalmente al PE, con el fin de que conozca la posición antes de la votación en Pleno.<sup>497</sup> A partir de ahí, la celebración de una comisión con amplio acuerdo de los grupos sería suficiente para la constatación de desacuerdo, si el acuerdo entre los grupos no se diera, habría que esperar al Pleno para saber el futuro de la segunda lectura del Consejo.

La nota de información elaborada por la Dorsal sobre la votación de las enmiendas en Pleno incluye en muchas ocasiones una relación de las enmiendas asumibles y no asumibles por el Consejo, con referencia a la reunión del Coreper donde se alcanzara la posición sobre la citada enmienda. Esta realidad permea el resto de características que distinguen la segunda lectura de la primera. Pasemos a verlas teniendo en cuenta que la tramitación se produce desde el punto de vista formal del procedimiento del modo desarrollado en primera lectura.

En primer lugar debemos recordar la existencia de un plazo, el cual demanda la agilización de los procedimientos, en particular disciplina la evolución ascendente del dossier del Grupo de Trabajo al Consejo. Ahora no hay tiempo material para las reiteradas consultas al Consejo, desde luego no al Consejo Europeo, ello demanda localizar en los Grupos de Trabajo y en el Coreper la solución del mayor número de aspectos.

Otra diferencia con relación a la primera lectura, radica en el hecho de que el Consejo no se pronuncia sobre la propuesta, ni sobre la posición común en su conjunto, ni sobre la analizada "propuesta modificada." El Consejo, como anticipamos, impugna la práctica seguida por la Comisión, quien trata de reenfocar la discusión de la segunda lectura del Consejo sobre la visión global contenida en la "propuesta modificada." El Consejo, haciendo caso omiso a dicha voluntad, centra la discusión y la votación sobre las enmiendas introducidas por la Comisión de forma individual.

Surge aquí la pregunta sobre la obligatoriedad de pronunciarse sobre todas las enmiendas. Partiendo de la base de que la conciliación se inicia en cuanto no se acepta una enmienda, es necesario que cada una de ellas sea objeto de una decisión del Consejo. De no hacerlo así, podría llegarse a la conciliación por agotamiento del plazo a la segunda lectura; es decir, el Consejo no puede paralizar la llegada de aquel momento con la ausencia, deliberada o no, de pronunciamiento.

En la visión del Consejo, una votación final sobre la "propuesta modificada" supondría dos requisitos distintos: mayoría cualificada para ciertas enmiendas; unanimidad para otras. Podría ocurrir entonces que las abstenciones en caso de votación por unanimidad impidiesen

---

<sup>497</sup> También queda reflejado en el Punto IV. "Possible Conclusion," *ibid.*



alcanzar la mayoría cualificada. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, tal votación no es indispensable, y menos teniendo en cuenta que el apartado 3 del artículo de referencia dispone que, si el Consejo aprobare todas las enmiendas, "modifica en consecuencia su posición común."<sup>498</sup> Dicha modificación no parece ser sino mera formalidad resultante de la adopción de cada una de las enmiendas.

Por otro lado el tratamiento de dichas enmiendas está sensiblemente recortado con relación a la primera lectura. De acuerdo con el párrafo 3 del artículo 251 del Tratado, el Consejo puede aprobar o rechazar las enmiendas, no modificarlas. Las únicas reformas introducibles son meramente formales, cualquier modificación del Consejo sería controlable por el Presidente del PE, quién siempre deberá firmar el acuerdo antes de su entrada en vigor.

La no introducción de modificaciones en las enmiendas, posibilita que tampoco se pueda hablar de una culminación de las vías de negociación en primera lectura, ni entre los EEMM, ni en la relación bilateral o trilateral entre los actores. Los EEMM, si pretenden mantener su agenda, y esta dista de las enmiendas, deberán articular su debate en la perspectiva de la conciliación. Lo mismo ocurre, en el contexto de desencuentro descrito, en el contexto de la interlocución entre los actores quienes, miran hacia la conciliación cuando el Consejo constata no transigir con el estado actual de las enmiendas. Esto se refleja perfectamente en la guía de la codecisión del Consejo: el tiempo "que va desde la constatación política de la imposibilidad de aceptar las enmiendas en segunda lectura hasta la aprobación de esta decisión por el Consejo, puede utilizarse para proceder a contactos técnicos y de negociación destinados a acercar posiciones antes de la primera reunión del Comité de Conciliación."<sup>499</sup>

Por último debemos realizar un apunte sobre la influencia de la no emisión del dictamen por parte de la Comisión, en particular sobre si el Consejo debe esperar a la recepción de la misma. Como sabemos, por imposibilidad material de alternativa, la recepción del dictamen se producirá siempre con posterioridad a la recepción de las enmiendas del PE en sede del Consejo.

Según el artículo 251.3, el Consejo se pronuncia como norma general por mayoría cualificada, salvo en lo que respecta a las enmiendas que hayan sido objeto de dictamen negativo de la Comisión, las cuales requieren unanimidad. Ello, según la perspectiva del Consejo,<sup>500</sup> significa que, a falta de dictamen de la Comisión, puede proceder a la adopción del acto en

<sup>498</sup> Artículo 251. 3 TCE.

<sup>499</sup> "Guía de la codecisión," op.cit., p.7.

<sup>500</sup> "Non-Paper sobre el procedimiento del artículo 189 B del Tratado CE, denominado de codecisión," op.cit. punto 6 d).

cuestión por mayoría cualificada. En cualquier caso, cabe admitir que, tras un plazo razonable, el Consejo considere el silencio de la Comisión como aceptación, siempre que ésta no haya emitido un dictamen desfavorable antes o a más tardar durante la reunión del Consejo en cuyo orden del día figure la adopción del punto.

### II.2.3. La decisión final del Consejo.

La segunda lectura es el momento de menor maniobra para el Consejo dentro del procedimiento de codecisión. Puede simplemente aprobar todas las enmiendas, en cuyo caso el documento PE-Cons se presenta directamente a la firma de los Presidentes y Secretarios de ambas instituciones.

Si por contra decide no aprobar alguna, deberá dar paso a la conciliación. El PE no puede retirar sus enmiendas durante la tramitación de la segunda lectura del Consejo, consecuentemente toda negociación, bilateral o trilogos, cobra sentido por mor de allanar la futura conciliación. A este fin también sirve el aprovechamiento máximo del plazo de la segunda lectura para evitar las indeseadas conciliaciones prematuras. Estas, someten a los legisladores a precipitar sus actividades por mor de no sobrepasar el plazo de la conciliación. Evitar este efecto negativo estuvo muy presente en la reflexión de las instituciones tras Amsterdam.<sup>501</sup>

El desencuentro en una sola enmienda nos llevaría a la conciliación. Siendo el Consejo el que de facto constata el desencuentro, la convocatoria del Consejo se inicia de facto en su sede: "si el Consejo no aprobara todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará en el plazo de seis semanas una reunión del Comité de Conciliación."<sup>502</sup> El Consejo, por decirlo gráficamente, asume la convocatoria cuando constata el desacuerdo, pero siendo la convocatoria común a los legisladores, su Presidente, transmite el resultado final de la segunda lectura al Parlamento. En sede parlamentaria, el Presidente "una vez consultados los Presidentes de los grupos políticos y el Presidente y el ponente de la comisión competente podrá acordar la fecha y el lugar de una primera reunión del Comité de Conciliación."<sup>503</sup> De la letra del Reglamento, no puede entenderse otra cosa que la existencia de una fórmula de cortesía. La convocatoria no depende de las consultas realizadas por el Presidente del PE, ni siquiera de su voluntad. La convocatoria, si bien se activa formalmente

<sup>501</sup> Ver la "Resolución sobre el nuevo procedimiento de codecisión después de Amsterdam," op.cit., punto 7.2.

<sup>502</sup> Artículo 251.3 TCE.

<sup>503</sup> Artículo 81 del Reglamento del PE.

por ambos Presidentes, es una realidad fáctica desde la constatación del desacuerdo realizada en sede del Consejo.

### III. LA CONCILIACION.

#### III.1. La Comisión en la conciliación.

La Comisión participa activamente en la conciliación, si bien como veremos en un nivel de influencia muy inferior al de los colegisladores, y con una capacidad de influencia mucho menor de la poseída durante las dos lecturas precedentes.

La Comisión esta representada durante los distintos momentos de la conciliación por un funcionario, por Director General o Comisario del ramo de la codecisión. Dicha representación variará dependiendo del nivel del encuentro, desde las reuniones técnicas al Comité de Conciliación y los trilogos políticos. El Comisario se encuentra asistido normalmente por el DG de la materia del Dossier y por el máximo responsable de la codecisión de su institución. Normalmente concurre con estos asistentes de máximo nivel a las reuniones del Comité de Conciliación y a los trilogos.

A veces los colegisladores se reúnen en el contexto del Comité de Conciliación de forma individual: en las reuniones preliminares a la celebración de un Comité de Conciliación, con el objetivo de preparar la misma; así como aquellos encuentros que se celebran entre reunión y reunión del Comité de Conciliación con el fin de clarificar posiciones en base a lo allí visto. Dichas reuniones, se celebran al mismo tiempo, por ello, el Comisario, no pudiendo asistir a ambas, se hará representar por uno de los funcionarios mencionados en la reunión a la que no asista.

Entrando en sus funciones debemos referirnos a la declaración común sobre la codecisión por ser la referencia más clara a las mismas, según esta: "la Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y adoptará todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo. Dichas iniciativas podrán consistir, particularmente, en proyectos de textos de transacción que atiendan a las posiciones del Consejo y del Parlamento Europeo y respetando las funciones que le confiera el Tratado."<sup>504</sup> El subrayado coincide literalmente con la letra del actual párrafo 4 del artículo 251

<sup>504</sup> Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión," op.cit, punto III.2.

CE. De acuerdo con dicho artículo, la Comisión no goza de iniciativa legislativa tal y como se entiende en el artículo 250 CE, sino de la capacidad de adoptar "todas las iniciativas necesarias."

La adopción de iniciativas y no propuestas, se interpreta por los colegisladores como la facultad de presentar textos transaccionales destinados a facilitar el procedimiento de toma de decisiones de los colegisladores en el Comité de Conciliación, pero estos, en ningún caso quedarán obligados por lo estipulado en dichas iniciativas, siendo de su discreción la consideración y el grado de atención a la misma. No encontrándose la Comisión en el contexto de la iniciativa del 250 TCE, se desactiva la regla según la cual el Consejo debe decidir por unanimidad cuando se aparte de su propuesta.

El Consejo pues, por primera vez durante el procedimiento de codecisión, se libera de las repercusiones negativas de dicha regla. Por ejemplo, como sabemos, un sólo EEMM podría haber troncado en primera y segunda lectura una modificación de la propuesta de la Comisión, la cual, reflejando la voluntad del PE, podría haber adoptado el acto sin llegar a codecisión. También se libera al PE de la influencia indirecta de contar obligatoriamente con todos los EEMM a su favor en dichos casos. Ahora, salvo en las excepciones aun regidas por unanimidad, el PE simplemente requiere el apoyo de un número de Estados suficientes para conformar la mayoría cualificada.

Las iniciativas de la Comisión de acuerdo con lo dicho, no constituyen una propuesta legislativa, son "textos de transacción." Para su elaboración, la Comisión "tendrá en cuenta las posiciones del Consejo y del Parlamento Europeo." Este requisito no se incluyó en el primer "acuerdo interinstitucional" relativo al artículo 189 B, aún vigente. En aquel, sólo se hacía referencia a que la Comisión "adoptará todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo."<sup>505</sup>

La diferencia entre ambos tratamientos reside básicamente en eliminar la poca discreción restante en manos de la Comisión, pues la mera referencia al objetivo del acercamiento de posiciones de los colegisladores no garantiza un uso objetivo de tal facultad por parte de la Comisión. Con la introducción de la referencia a las posiciones de los colegisladores como inspiración de las propuestas de la Comisión, se limita la subjetividad de la institución. Dicho matiz no es gratuito, dado que la Comisión no es en ningún momento árbitro plenamente neutro. Su interés estará más o menos presente dependiendo de la disparidad de la misma con la del colegislador. Incluso en la conciliación, no es extraño que la Comisión se remita a su "propuesta

---

<sup>505</sup> "Acuerdo interinstitucional sobre las "Modalidades para el desarrollo de los trabajos del Comité de Conciliación previsto por el artículo 189 B," DOCE-C 329/141.

modificada,” pese a que los legisladores y el Tratado no otorgan ya ninguna fuerza vinculante al dictamen del artículo 251.2c).

Crombez considera incluso que la carencia de importancia de la Comisión en conciliación es menor que la poseída en Maastricht. En defensa de su opinión argumenta que en el antiguo procedimiento de codecisión, la Comisión conservaba una cierta capacidad de incidir en la agenda, pues el fracaso del legislador en la persecución de un texto común convertía la propuesta de la Comisión en un texto de referencia de cara a la pequeña conciliación.<sup>506</sup> Por contra, la eliminación de esta última oportunidad en Amsterdam provoca que el fracaso en alcanzar el texto común por los legisladores liquide automáticamente toda posibilidad de revitalización de la propuesta de la Comisión como texto de referencia.<sup>507</sup>

### **III.2. El Consejo en la conciliación.**

#### **III.2.1. La composición de la delegación.**

La delegación del Consejo en el Comité de Conciliación, de acuerdo con el Tratado “estará compuesta por los miembros del Consejo o sus representantes.”<sup>508</sup> Partiendo de la base de la inclusión de un representante por cada EEMM existente en la UE en el momento de componerse el Comité de Conciliación, son varias las posibles formaciones de la delegación debido a la discrecionalidad de las delegaciones para determinar sus representantes: todos los Ministros del ramo de la conciliación; todos los Ministros del ramo en unas delegaciones y representantes de estos en otras; por último, todos representantes.

En general, el Tratado no establece ninguna formación exclusiva al Consejo de Ministros en su formación normal, y tampoco cabe aplicarla a la delegación del Consejo en el Comité de Conciliación. Tampoco se aplica a la delegación el Reglamento interno del Consejo, en particular, las disposiciones relativas al quórum.<sup>509</sup> Esta flexibilidad posibilita que en la práctica la delegación del Consejo sea el Coreper en la parte 1ª o 2ª dependiendo de ámbito sectorial de la decisión. Junto a los miembros del Coreper, el EEMM que ostente la presidencia, debiendo copresidir el Comité de Conciliación, habilita al Ministro del ramo del dossier de la conciliación.

<sup>506</sup> Crombez, C.: “The treaty of Amsterdam and the Codecision Procedure,” Rijksuniversiteit Groningen, Onderzoeksrapport Nr 9827, pp. 19-20.

<sup>507</sup> Ibid., p.20.

<sup>508</sup> Artículo 251. 4 TCE.

<sup>509</sup> Ver el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento interno del Consejo.

El "Ministro-Copresidente," estará igualmente, y como norma general, presente en los trílogos y presidiendo las reuniones preparatorias del Comité de Conciliación.

El PE desea una representación del mayor nivel posible por parte del Consejo; ello sin duda eleva políticamente al PE. Pero como veremos, la intensa demanda presencial y disponibilidad de los representantes en el Comité de Conciliación tornan tal posibilidad inviable. Por otro lado, las reglas del quórum cuando el Consejo actúa en funciones legislativas, tienen una profunda razón de ser que no se debilita por el hecho de encontrarnos en conciliación. Al fin y al cabo en el Comité de Conciliación se legisla (colegisla) de facto como en el Consejo. Sin embargo, sería igualmente complicado intentar forzar la presencia de Ministros satisfaciendo las reglas del quórum.

En días consecutivos pueden tener lugar varias reuniones del Comité de Conciliación; finalizar una sesión del Comité de Conciliación fallida a las cinco de la madrugada y tener que seguir con ella al día siguiente por ausencia de plazo es una realidad ya vivida; en los dossiers de mayor dificultad el seguimiento de la conciliación y la preparación del Comité de Conciliación puede demandar la atención del Coreper varias veces durante un día, de suerte que, el tratamiento de la conciliación se intercala con la sesión normal del Coreper. Ello, por no hablar de aspectos como la necesidad de la visión global de la evolución de los distintos dossiers inmersos en codecisión que se dificultaría enormemente con la formación de tantas delegaciones en el Comité de Conciliación como Consejos. Por todo ello, desde el principio son los representantes de los EEMM en el Coreper los representantes en la delegación del Consejo en el Comité de Conciliación.

Sin entrar ahora en la crítica desde la perspectiva del déficit democrático, conviene resaltar la necesidad de mantener la máxima disponibilidad y flexibilidad procedimental en la toma de decisiones de las delegaciones del Comité de Conciliación. Obviamente manteniendo en ambas la capacidad decisoria y de vinculación de sus respectivas instituciones. Al respecto decir que, siendo los miembros del Coreper los miembros de la delegación, lo acordado por ellos en el Comité de Conciliación debe ser objeto de refrendo por el Consejo. Tal proceso se sigue por el mismo mecanismo de los puntos A de un procedimiento legislativo normal. Como en aquellos casos, hasta que el Consejo no constata su refrendo, el acto adoptado por el Comité de Conciliación está en el aire. Conviene aquí resaltar la generalizada aprobación de dichos puntos A y que todos los acuerdos alcanzados por la delegación del Consejo en el Comité de Conciliación han sido posteriormente refrendados en sede del Consejo.

El procedimiento de aprobación por el Consejo no cambiaría con una delegación compuesta por Ministros, pues el Tratado, sin entrar en distinciones sobre la composición de las delegaciones, establece que si "el Comité de Conciliación aprobara un texto conjunto, el Parlamento y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para el acto en cuestión conforme al texto conjunto."<sup>510</sup> Es decir, independientemente de la composición de la delegación del Consejo en el Comité de Conciliación, la aprobación debe hacerse en sede del Consejo. A pesar de ello, resulta aquí interesante resaltar que una delegación formada por los Ministros del Consejo, daría de facto mayor representatividad a la delegación del Consejo que a la del PE, pues el PE depende en la forma y en el fondo del Pleno, y una delegación de Ministros sólo dependería en la forma de la aprobación en sede del Consejo.

### **III.2.2. La representatividad de la delegación.**

Una vez sentada la ausencia de diferencias procedimentales, conviene desarrollar la realidad de la representación desde el mero contexto de la negociación. Debemos preguntarnos sobre las posibles implicaciones para el Consejo de estar representado en el Comité de Conciliación. Para Tsebelis y Money, el hecho de que el Consejo se haga representar en la delegación coloca al PE en una situación desventajosa, ello porque frente a los Ministros, los burócratas no electos no pueden comprometerse y promover compromisos.<sup>511</sup>

Partir, como hacen los autores, de esta idea, es ignorar que el Coreper hasta la entrada en vigor del procedimiento de codecisión, incluso como hemos visto en las otras fases de la codecisión, decide de forma plena. Dichas decisiones se plasman en puntos A del orden del día del Consejo, puntos A que de forma prácticamente absoluta refrenda sin mayor discusión el Consejo. Confirmando lo dicho, debemos recordar una vez más que el Coreper siempre ha compuesto la delegación del Consejo y que hasta hoy, el Consejo ha aprobado todos los textos conjuntos aprobados en el Coreper.

No se puede negar que un Ministro tiene todo el margen de maniobra y que el embajador tiene el margen de maniobra otorgado por el Ministro a través de un mandato de negociación, pero dicho mandato, no es menor del que un Ministro se daría a sí mismo. Además, en el caso de que el mandato llegara a su límite, el embajador podría consultar a su Ministro incluso mientras

---

<sup>510</sup> Artículo 251.5 TCE.

<sup>511</sup> "Ministers can promise and deliver compromises, whereas unelected bureaucrats cannot." Así lo expresan los autores en su libro "Bicameralism," Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.204.

el Comité de Conciliación tiene lugar. Es cierto que durante la negociación en el Comité de Conciliación hay embajadores que afirman no poder superar su mandato y tener que consultar a sus Ministros, pero muchos más afirman no poder superar el mandato porque es una posición gubernamental definitiva y consecuentemente están por demás las consultas. Esta dos posiciones demuestran que la cuestión no radica en un problema de comunicación entre delegación y Consejo, sino en otros factores: la expresión del mandato, la perfección alcanzada por la posición gubernamental y la confianza depositada en el Coreper por sus Ministros.

Antes de llegar a la conciliación, se han producido dos lecturas del dossier, lo cual, habiéndose seguido los posicionamientos de las delegaciones y del PE, permite definir con nitidez la posición gubernamental. Si un Ministro define correctamente la situación debe saber cuál es su interés real para adoptar el acto, y dónde está el límite de la concesión posible. Si ello está claro, se puede en la mayoría de los casos, fijar un mandato de negociación tan completo como la propia posición del Ministro si este fuese el miembro de la delegación. Afirmando en la mayoría de los casos, porque normalmente la conciliación, como veremos, no trae nuevas posiciones, presencia la reformulación de las existentes en las lecturas precedentes, y no habiendo nuevas dimensiones no hay necesidades de reformular las posiciones, y no habiéndolas, no debería haber motivos para reconsultas. Si en dicho contexto se dan motivos de reconsulta, seguramente se deba a tácticas negociadoras. Para un Embajador, en momentos de tensión negociadora, es siempre mucho más cómodo sacar la pelota de la delegación del Comité de Conciliación; para un E.M. es mucho más fácil mantener una posición de bloqueo frente al resto de delegaciones cuando la persona que se niega a desbloquear la situación no está presente, ello sin duda ahorra mucha presión al Embajador.

Cuando la exmiembro permanente de la delegación del PE, Nicole Fontaine, se quejaba de la falta de maniobra del Coreper en el Comité de Conciliación,<sup>512</sup> no caía en la cuenta de que la falta de maniobra viene relacionada con la ausencia de voluntad política del Consejo de avanzar más. Frente a lo que veremos en la delegación del Parlamento, la delegación (Coreper) y Consejo son de facto indisolubles, el Coreper no es una delegación independiente y no puede ser juzgada como tal. Como afirma Varela, si los Embajadores fijan su posición en base a un determinado mandato, se puede deducir que los Ministros habrían actuado de una forma similar, dado que el Consejo no puede nombrar representantes independientes en su delegación.<sup>513</sup>

<sup>512</sup> Les échos du Parlement Européen, 103, Marzo 1995, p. 16.

<sup>513</sup> "If ambassadors stuck to a given mandate then we can deduce ministers would have acted in a similar way. The Council cannot appoint independent representatives." Varela, D.: "Agenda setting through the appointment of



### III.3. El Parlamento y la conciliación.

#### III.3.1. La composición de la delegación.

La delegación del PE en el Comité de Conciliación, tiene de acuerdo con el Tratado tantos miembros como la delegación del Consejo, en la actualidad 15.<sup>514</sup> Como vimos, la delegación del Consejo puede ser el mismo Consejo, lo cual garantizaría una representatividad total; es decir, cada E.M. está representado y tiene la misma capacidad de decisión (léase peso de voto) de la dispuesta en el Consejo. En la práctica, pese a ser sus representantes (Coreper) los miembros de la delegación, el mandato y el contacto permanente entre Ministros y Embajadores no permite hablar de grandes repercusiones debido a la representación: el Coreper es el Consejo con otras personas.

Frente a la realidad del Consejo, los quince eurodiputados que componen la delegación del PE son formalmente delegados del conjunto del PE. La necesidad de estudiar su composición y mandato parece si cabe mucho mayor que la realizada con respecto al Consejo.

La composición de la delegación se basa en la composición política del PE en el momento de conformarse la delegación. La Conferencia de Presidentes, teniendo en cuenta los Grupos Políticos representados en el PE, "fijará el número exacto de miembros de cada grupo político que compondrán la delegación."<sup>515</sup> Una vez los grupos políticos conocen el número de miembros que les corresponden, elegirán a los miembros que consideren oportunos de su grupo para estar presente en la conciliación pertinente. Si bien los grupos políticos tienen total discrecionalidad para elegir los miembros de la delegación, estos, como norma general, se eligen de entre los miembros del grupo presentes en la comisión parlamentaria sobre el fondo competente del dossier objeto de codecisión. Esto responde a la coherencia demandada con respecto al seguimiento y conocimiento del dossier en anteriores fases del procedimiento, así como a la preexistente confianza depositada en esos miembros. Como es sabido, la representación de los grupos políticos en las comisiones parlamentarias se supone basada en la capacidad especial del eurodiputado para seguir ciertas políticas sectoriales, además de la connatural confianza del grupo parlamentario en todos sus miembros. Dichas bases no

---

independent conciliation committee delegations: The EP rules under Amsterdam's co-decision," Unpublished MSc dissertation, European Institute, London School of Economics, 2000, punto 3.

<sup>514</sup> *Ibidem*.

<sup>515</sup> Artículo 82.2 del Reglamento del PE.

encuentran motivos de alteración a la hora de elegir a los miembros de la delegación. De todo ello resulta lógico que la elección de los representantes del grupo político en la delegación se realice ad hoc para cada conciliación, pues son muy diversas las comisiones parlamentarias envueltas en las conciliaciones.

La discrecionalidad de los grupos políticos en la elección de sus representantes sufre algunos recortes. Por un lado, el Reglamento sienta el principio de que “el Presidente y el ponente de la comisión competente serán miembros en cada caso concreto.”<sup>516</sup> La estipulación determina la limitación de la discreción en la elección de uno o dos miembros por parte del grupo parlamentario al que ponente y Presidente pertenezcan. Si bien estos normalmente pertenecen a un grupo parlamentario mayoritario, puede que, sobre todo en el caso del ponente, pertenezcan a un grupo minoritario al que la Conferencia de Presidentes no hubiese otorgado ningún miembro bajo la lógica de la representatividad cuantitativa de la delegación. En dicho caso, el Reglamento hace prevalecer una representación cualitativa con toda lógica. Como hemos visto, ponente y Presidente de la comisión competente son los verdaderos seguidores del dossier y de los contactos con las otras instituciones; en buena medida, son los responsables de que el expediente haya llegado a codecisión. Son pues los mayores conocedores del dossier y de las posiciones del contrario, en consecuencia los más capacitados para llevar la negociación en sede del Comité de Conciliación. En conclusión, su incorporación a la delegación es coherente y adecuada a los intereses del PE.

La otra limitación a la discreción de los grupos políticos afecta a los denominados “miembros permanentes” de la delegación. Los grupos políticos, independientemente de lo dicho hasta ahora, deben elegir de entre los Vicepresidentes del PE, tres eurodiputados que serán “miembros permanentes” de las delegaciones del Comité de Conciliación. Los Vicepresidentes encargados de la conciliación una vez elegidos “son miembros permanentes de las delegaciones sucesivas por un periodo de doce meses.”<sup>517</sup> Es decir, son miembros permanentes en todas las conciliaciones que tengan lugar en el periodo indicado, independientemente del ámbito sectorial.

El puesto de Vicepresidente de conciliación se ha convertido en un puesto prestigioso y de promoción dentro del PE. Buen ejemplo de ello es el caso de Nicole Fontaine, quien pasó de ser Vicepresidente de conciliación en la anterior legislatura a Presidenta en la presente. Dicha importancia y el hecho de limitar la discrecionalidad de los grupos políticos, determinan que no pueda haber más de dos miembros permanentes de un grupo político; es decir, se garantiza que

---

<sup>516</sup> *Ibidem.*

<sup>517</sup> *Ibidem.*

los dos grupos mayoritarios tienen al menos un representante.<sup>518</sup> Dicha distribución refuerza el papel político por ellos representado.

En efecto, el PE dota a la delegación de tres miembros permanentes del máximo nivel por una doble razón: para incrementar su nivel político y para dotar la posición del PE en el conjunto de las conciliaciones de coherencia. Con respecto al papel político, no podemos olvidar que en teoría la delegación del Consejo podría estar compuesta por 15 Ministros. Dicha posibilidad es más de lo que puede darse en un comité parlamentario nacional, el cual nunca tendrá en frente a un Consejo de Ministros prácticamente en Pleno en ninguna negociación. De no preverse la inclusión de los Vicepresidentes y del Presidente de la comisión competente en la delegación parlamentaria, la descompensación podría ser demasiado acuciada, e independientemente de la presencia del Coreper en el Comité de Conciliación, la necesidad de la máxima representación política está siempre presente y con ella la necesidad de la presencia de dichos miembros en la delegación parlamentaria. Dicha necesidad lo está de forma destacada en la copresidencia del Comité de Conciliación. Como dijimos, siempre habrá un ministro en la copresidencia del Comité de Conciliación, y como veremos, los copresidentes son quienes protagonizan los trascendentes trílogos. Por la importancia de dichos roles, el Reglamento del PE prevé: "la delegación estará encabezada por el Presidente o por uno de los tres miembros permanentes."<sup>519</sup>

Hemos mencionado también la necesidad de dotar de coherencia y globalidad a la posición del PE en la conciliación. No nos referimos aquí a la coherencia durante una conciliación concreta, sino a la actitud tomada por el PE en el conjunto de las conciliaciones. Si todos los miembros de la delegación parlamentaria variaran de conciliación a conciliación, estaríamos ante una situación de ausencia de perspectiva sobre aspectos transversales y estructurales que llevarían a la delegación parlamentaria a aislar cada conciliación del resto, favoreciendo posiciones maximalistas fomentadoras del desacuerdo.

El aspecto presupuestario es el mejor ejemplo para explicar lo dicho. Este aspecto aparece en la gran mayoría de las conciliaciones: el Consejo, al fijar su posición, tiene en cuenta tanto el presupuesto como las perspectivas financieras. El margen de estas se acorta a medida que se suceden las distintas conciliaciones; de ello ha de ser consciente la delegación parlamentaria, pues erraría considerando los objetivos del programa como único referente para negociar un aumento de dotación presupuestaria. Esta errónea visión llevaría a la delegación a no calcular

---

<sup>518</sup> "Los tres miembros permanentes serán designados por los grupos políticos entre los Vicepresidentes y representarán al menos a dos grupos políticos diferentes." *Ibidem*.

<sup>519</sup> Artículo 82.6 del Reglamento del PE.

cual es la máxima dotación presupuestaria realmente alcanzable por el Consejo, o en otras palabras, a tomar posiciones maximalistas fomentadoras del desacuerdo. Aquí aparece la necesaria visión de conjunto de los miembros permanentes, quienes, por el hecho de tener la perspectiva de conjunto de las conciliaciones, conocen mejor cual es el posible punto de encuentro entre las delegaciones, matizando los objetivos del PE y minimizando el riesgo del desacuerdo. Ambos objetivos, no lo olvidemos, son también perseguidos por los miembros no permanentes de la delegación, si bien, por falta de visión de conjunto al diseñar la táctica negociadora.

Además, y por último, los miembros permanentes canalizan las negociaciones de la forma que sólo permite la experiencia. Tal realidad provoca que dichos miembros sean normalmente renovados en sus puestos durante la legislatura, incluso de una legislatura otra como ocurrió con Renzo Imbeni, miembro permanente en la anterior legislatura y en la presente.

### **III.3.2. La determinación de la agenda.**

La delegación, una vez nombrada, goza de un amplísimo margen de maniobra; negocia y decide en sede del Comité de Conciliación. Ello se produce no solamente por el amplio margen de su mandato de negociación, sino porque el propio ritmo del Comité de Conciliación, los plazos de la conciliación y las sesiones parlamentarias impedirían en muchas ocasiones una consulta de la delegación al Pleno.

El artículo 251.5, como vimos con relación al Consejo, disciplina el obligatorio refrendo del PE sobre el acuerdo alcanzado por la delegación en el Comité de Conciliación. Con relación al PE, a diferencia del Consejo, no hay duda de que el refrendo se justifica en la clara existencia de un representante y un representado. Una primera reflexión al respecto parece apuntar a la supeditación necesaria de la delegación al mandato parlamentario, dado que el Pleno siempre tendría la última palabra, pudiendo eventualmente dejar sin valor el acuerdo alcanzado por la delegación. Una segunda reflexión nos indica que el Pleno es tan dueño como rehén de su delegación, pues en la práctica, la única opción posible para el PE es aceptar o rechazar el texto común negociado por la delegación. No puede, pese a discrepar del acuerdo alcanzado por su delegación, alegar una mala representación, con lo cual, en la práctica podría verse obligado a optar entre el *status quo* legislativo con el desprestigio institucional de no poder articular una

delegación creíble, o refrendar el mal acuerdo alcanzado por su delegación, seguramente preferible al *status quo* legislativo.

La situación de independencia de la delegación, llevó al PE, en su Resolución sobre el nuevo procedimiento de codecisión a proponer "la introducción de una nueva obligación para la delegación del Parlamento en los comités de conciliación de informar al Pleno en el caso de fracaso de la conciliación."<sup>520</sup> El actual Reglamento establece que "la delegación informará oportunamente al Parlamento de los resultados de la conciliación, incluidas cualesquiera enmiendas o compromisos propuestos, con objeto de que el Parlamento pueda llevar a cabo cualquier otro trámite de procedimiento del Tratado CE."<sup>521</sup> Teniendo en cuenta esta última referencia al Tratado, está claro que no se trata de una remoción o sustitución de los miembros de la delegación o un cambio del mandato; parece referirse más a la posible ampliación de plazo a solicitud del PE del párrafo 7 del artículo 251. Pero si hiciéramos abstracción de estas razones y partiéramos de la hipótesis de que esta es una cláusula cercenadora del margen de maniobra de la delegación parlamentaria, el problema no estaría resuelto. Como hemos avanzado, muchos acuerdos se alcanzan en la última reunión del Comité de Conciliación posible antes de la finalización del plazo, no habiendo tiempo material para que la delegación pueda informar al Pleno.

La independencia de la delegación parlamentaria existe. Partiendo de ésta independencia, algún autor ha aventurado una teoría sobre la capacidad del PE de incidir en la agenda de la conciliación. Varela afirma que el mero hecho de nombrar delegaciones independientes con su correspondiente derecho de veto es lo mismo que restringir, antes de empezar la conciliación, el espectro de posibles soluciones de la conciliación.<sup>522</sup> Por ello, conocer el grado de independencia y el talante con el que las delegaciones afrontan la codecisión, nos dirá que institución determina la agenda. A partir de ahí, el autor afirma que la delegación del PE es más independiente que la del Consejo por el mero hecho del mecanismo de elección. Mientras el Consejo elige a sus representantes en base individual nacional, la elección de la delegación del PE es un dificultoso acuerdo político entre los grupos; consecuentemente, es mucho más difícil para el PE alterar su delegación durante la conciliación que para el Consejo, lo cual dota a la primera delegación de

<sup>520</sup> "Resolución sobre el nuevo procedimiento de codecisión después de Amsterdam," op.cit, punto 8. ii).

<sup>521</sup> Artículo 82.8 del Reglamento del PE. Añadido nuestro.

<sup>522</sup> Varela, D.: "Agenda setting through the appointment of independent conciliation committee delegations: The EP rules under Amsterdam's co-decision," op.cit., punto 3.; ver también del mismo autor "The Co-decision Procedure for Adopting Legislation in the EC," , Unpublished MSc dissertation, European Institute, London School of Economics, 1988, pp. 25-26.

más credibilidad a la hora de hacer uso de la inamovilidad de su posición.<sup>523</sup> En conclusión, siendo más verosímil la amenaza de veto por parte de la delegación del PE, esta conseguirá imponer con mayor frecuencia sus posiciones, y las impondrá más cuanto más agresivo sea el talante de la delegación.<sup>524</sup>

En nuestra opinión, esta construcción teórica tiene algunos puntos débiles. La práctica de la conciliación demuestra que la mayor presión impuesta por una institución viene no por lo independiente que sea una delegación para poder imponer su agenda, sino por el interés real de una institución por aprobar el acto legislativo. Poniéndolo de otra forma, las delegaciones, así ha ocurrido hasta ahora, prefieren un mal acuerdo conformea su agenda que el *status quo* legislativo. Esto es especialmente cierto para el PE pues mientras no se extienda la codecisión *erga omnes* se ve en la obligación de demostrar que es un "buen colegislador," pudiendo así presentar dicha tarjeta en las venideras reformas del Tratado.

Por otro, lado la posición presionante entre las delegaciones se dará si, sobre la base de la incompatibilidad de las posiciones de las instituciones y el talante negociador. Aquí, la presencia de los Vicepresidentes juega contra la teoría de Varela. Se puede argumentar que la estabilidad de los miembros permanentes juega en contra del PE porque precisamente la toma de conciencia de la diversidad de dossiers resueltos o por resolver en la delegación del PE, permite a la delegación contraria introducir aspectos transversales con mayor sentido. Una delegación repleta de miembros de la comisión competente sobre el fondo, tendería a ser lo que Varela denomina "extremist delegation."

Tampoco podemos olvidar la importancia del margen de renuncia a la agenda de las instituciones. El PE por norma general quiere alcanzar mayores cuotas de las deseadas por el Consejo, incluso mayores de las deseadas por la Comisión. Esto convierte la mayoría de las negociaciones del Comité de Conciliación en una cuestión sobre cuánto puede obtener el PE y cuánto dar el Consejo. Como norma general, el sacrificio y el margen de dejar de obtener no es tan grande como el de tener que dar; ello sitúa al PE en muchas ocasiones con un mayor margen para ceder. Por ejemplo, el PE puede aceptar un acuerdo dejando constancia en una declaración de la insuficiencia de la dotación presupuestaria para cubrir los objetivos del acto aprobado. El Consejo, se encuentra en muchas ocasiones ante limitaciones presupuestarias impuestas por el

<sup>523</sup> Varela, D.: "Agenda setting through the appointment of independent conciliation committee delegations: The EP rules under Amsterdam's co-decision," op.cit, punto 4.

<sup>524</sup> "High demanders can secure a better deal for the Parliament (for its median voters) when they reduce the room for compromise with the Council." Ibid., punto 5.

Ecofin que pueden incluso haber sobrevenido tras la fijación inicial de los objetivos del acto por adoptar.

Las votaciones requeridas en ambas delegaciones también apuntan por una mayor capacidad de llegar a acuerdo entre los representantes del PE que en la delegación del Consejo. Al PE le basta la mayoría cualificada para ceder mientras la delegación del Consejo requiere la mayoría cualificada. Esto simplemente denota una mayor flexibilidad del lado parlamentario.

Resumiendo, la delegación del PE tiene tanta independencia como la delegación del Consejo, cuestión distinta es que la corresponsabilidad de la delegación del PE sea menor que la del Consejo. En la práctica esa realidad no ha tenido gran repercusión, pues sólo en una ocasión el Pleno no aprobó el texto acordado y, como veremos, no simplemente por falta de corresponsabilidad. Ello demuestra un alto grado de representatividad de la delegación parlamentaria, lo cual demanda cautela a la hora de pronunciarse sobre las potencialidades de tener delegaciones independientes. La presión de una delegación sobre otra depende de una pluralidad de factores tal, que habrá que estar atento a cada dossier para saber quién alcanzó o no su agenda.

### **III.4. La negociación en la conciliación.**

#### **III.4.1. Introducción.**

La conciliación, como ya sabemos, transcende al Comité de Conciliación. Si bien dicho Comité es desde el punto de vista del Derecho Originario la fuente única del texto conjunto, dicho texto puede ser fruto de acuerdos alcanzados o fraguados en otros momentos de la conciliación, incluso en momentos precedentes a la conciliación. La segunda lectura, como vimos, una vez se ha constatado la imposibilidad de llegar a acuerdo alguno, puede ser sede consciente de negociaciones realizadas con vistas a la conciliación. La razón de ubicar las negociaciones mencionadas en la segunda lectura responde a la necesidad de ahorrar el máximo tiempo posible al plazo disponible por el Comité de Conciliación. Las seis semanas (prorrogables una sola vez por un máximo de dos semanas) a disposición del Comité de Conciliación para alcanzar el texto conjunto, pueden no ser suficientes por una pluralidad de factores. Por ello, las instituciones, estando casi siempre interesadas en evitar el *status quo* legislativo, posponen la convocatoria del Comité de Conciliación evitando el comienzo de la contabilización de su plazo.

Debemos pues tener en cuenta que los frutos del Comité de Conciliación pueden estar sembrados en el periodo de tiempo que va desde la constatación del fracaso de la segunda lectura hasta la convocatoria del Comité de Conciliación. La convocatoria implica el comienzo del plazo dispuesto para la adopción del texto conjunto en sede del Comité de Conciliación, pero no supone necesariamente la reunión del mismo. Desde el momento en que dicho plazo comienza, estamos en lo que convenimos en llamar “conciliación.” En esta se dan básicamente tres escenarios distintos encaminados o participadores en la consecución del texto conjunto: las reuniones preparatorias de las delegaciones del Comité de Conciliación; los trílogos; y el Comité de Conciliación propiamente dicho. Los dos primeros forman parte de la consuetudo del Comité de Conciliación. A él sirven pese a no estar recogidos en el Tratado, y normalmente, se dan precediendo una “sesión del Comité de Conciliación.”<sup>525</sup>

La determinación de la fecha de la reunión y los ordenes del día del Comité de Conciliación se realiza de común acuerdo por los legisladores,<sup>526</sup> pero la institución anfitriona del Comité de Conciliación es la institución que invita a las otras instituciones a su sede para la celebración del Comité de Conciliación.<sup>527</sup> En una carta dirigida al otro legislador y a la Comisión, la institución anfitriona indica la fecha, sede y hora del comienzo del trílogo, indicándose que tras el mismo se realizará la reunión del Comité de Conciliación. Las instituciones por su parte y de forma absolutamente discrecional a su autonomía realizan una reunión preparatoria antes de la celebración del trílogo.

### III.4.2. Documentos base para la conciliación.

Los documentos base de la conciliación están presentes desde el comienzo de las negociaciones destinadas a encontrar un acuerdo en codecisión. Como sabemos, tal hecho es realidad antes de la celebración del Comité de Conciliación, de ahí la necesidad de abordar su tratamiento con anterioridad al análisis del mismo.

<sup>525</sup> Definimos “sesión del Comité de Conciliación” como el conjunto de todas las reuniones del Comité celebradas en la misma convocatoria y versando sobre el mismo tema. Decimos tema y no dossier porque dos dossiers pueden ser objeto de una conciliación conjunta. Es también necesario que especifiquemos “misma convocatoria” y no “mismo día” porque algunas reuniones finalizan en la madrugada siguiente al día de la convocatoria.

<sup>526</sup> “Declaración Común sobre las modalidades practicadas del nuevo procedimiento de codecisión,” op.cit., punto III.2.

<sup>527</sup> Consejo y parlamento son alternativamente los anfitriones del comité de conciliación. Sin embargo, la carencia de instalaciones adecuadas del Consejo provoca que sean las instalaciones del PE en Bruselas la sede habitual. Esta excepción a lo previsto en la declaración común, tiene solo efectos de sede. *Ibidem*.



Conforme al acuerdo interinstitucional sobre la codecisión, “el Comité dispondrá de la propuesta de la Comisión, de la posición común del Consejo y de las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo.” Este primer desarrollo del antiguo artículo 189 B no previó la importancia que tendría el periodo existente entre la constatación del desacuerdo en la segunda lectura y la primera reunión del Comité de Conciliación. En dicho periodo las negociaciones técnicas no tienen sucesión de continuidad. Las reuniones técnicas se celebran generalmente entre el Presidente del Grupo de Trabajo, asistido por la Secretaría del Consejo (DG-Dorsal), y el ponente, en presencia de los funcionarios de la Comisión.<sup>528</sup> Lo normal es que en dichos contactos solamente se logren avances de menor alcance, pero lo importante es la definición de las posiciones. La definición de las posiciones se plasma en un documento de trabajo el cual es reflejo de que la conciliación está lo suficientemente madura para que las delegaciones negociadoras eleven su nivel. Así las negociaciones serían seguidas por el Presidente del Coreper del lado del Consejo; por el ponente parlamentario y eventualmente el Presidente de la comisión parlamentaria sobre el fondo por parte del Consejo; y el Director General del ramo por parte de la Comisión.<sup>529</sup>

Desde las primeras negociaciones, dicho documento se mostró elemento básico de trabajo, de suerte que la nueva declaración común lo incluyó entre los documentos a disposición del Comité de Conciliación denominándolo “documento común de trabajo.”<sup>530</sup> El documento común de trabajo incluye cuatro columnas: en la primera se incluye el texto de la posición común; en la segunda las enmiendas introducidas por el PE en segunda lectura; en la tercera la propuesta de compromiso de la presidencia del Consejo; y en último lugar la posición del equipo negociador del Parlamento. Si se observa, el documento común de trabajo incluye todos los documentos de trabajo ya indicados en el acuerdo institucional y en la declaración común excepto la propuesta de la Comisión. Tal exclusión es espejo de la nueva realidad de la conciliación: la posición de Comisión ha pasado a ser adjetiva, pese a ello, la declaración común establece que “la Comisión presentará su dictamen, por regla general, dentro de las dos semanas siguientes a la recepción oficial del resultado de la votación del Parlamento Europeo y, como muy tarde, antes del comienzo de los trabajos de conciliación.”<sup>531</sup> Tal redacción tiene en cuenta que los “trabajos de conciliación” empiezan antes de la celebración del Comité de Conciliación,

---

<sup>528</sup> Seguimos aquí la “Guía de la codecisión,” op.cit., p. 15.

<sup>529</sup> Ibid., p. 15, cita 6.

<sup>530</sup> “Declaración común,” op.cit., punto III.4.

<sup>531</sup> *Ibidem*.

con lo que demandan a la Comisión emitir su dictamen lo antes posible si quiere ser tomada en cuenta.

En cualquier caso, el legislador puede o no seguir las propuestas de la Comisión. El seguimiento de las mismas dependerá de la formulación y contenido de las mismas y no de la autoridad de la institución. Concretando, si las propuestas de la Comisión aportan una nueva salida a un punto muerto formulando adecuadamente un punto medio entre las posiciones de los legisladores, podrá ser recogida por esta. En ningún momento debe entenderse obligatoriedad por parte del legislador, ni siquiera con relación a la recepción del dictamen.

El legislador pues, se centra básicamente en el documento común de trabajo, fusión de los otros documentos, tanto durante las negociaciones preliminares como durante el propio Comité de Conciliación. En ambos estadios es tanto fuente como reflejo de la negociación.

### **III.4.3. Las reuniones preparatorias del Comité de Conciliación.**

#### **III.4.3.1. La reunión preparatoria de la delegación del Consejo.**

La presidencia del lado del Consejo sigue hasta el momento las negociaciones, e informa al resto de las delegaciones de los avances. Dichas informaciones se realizan insertas en las reuniones habituales del Coreper y pueden tener por objeto la mera información o la solicitud de la presidencia de un nuevo mandato por mor de alcanzar un acuerdo. Pese a que dichas informaciones mantienen al Coreper al día sobre el estado de las negociaciones, la reunión preparatoria es un paso necesario tanto por la información aportada, como por las conclusiones allí adoptadas.

La reunión preparatoria se inicia con la intervención de la presidencia. En su intervención, expone al resto de las delegaciones y a la Comisión cuales han sido los avances realizados en los diálogos informales a tres bandas hasta la fecha. Dichos avances han podido darse dentro del mandato que el Coreper dio a la presidencia o superando el mismo. De hecho, “la primera oferta de negociación del Consejo se hace frecuentemente en forma de transacción de la presidencia, [es decir] el Presidente del Coreper adopta iniciativas de negociación bajo su responsabilidad personal en la que sólo se compromete la Presidencia.”<sup>532</sup> En caso de que la

<sup>532</sup> “Guía de la codecisión,” op.cit., p. 16.

presidencia, durante dichos diálogos, haya aventurado las denominadas “transacciones de la presidencia,” y las mismas no hayan sido refrendadas en alguna reunión anterior del Coreper, este sería el momento de hacerlo. Por ello, la presidencia expone allí el alcance de los mismos.

Tras la intervención de la presidencia, esta otorga la palabra a la Comisión, así como a los miembros de la delegación. Los miembros de las delegaciones actúan en la forma y en el fondo como representantes de los EEMM. De las intervenciones de los EEMM, partiendo del consenso y casi nunca haciendo uso de votación, la presidencia retoma la palabra defendiendo cual es la posición mayoritaria del Consejo y a raíz de ella delineando y exponiendo una propuesta de posición negociadora. Los EEMM que lo consideran vuelven a intervenir, y tras ellos, el Ministro de la presidencia concluye la posición negociadora del Consejo de cara al trólogo y al Comité de Conciliación, explicitando tanto la forma de llevarlos a cabo, como los umbrales máximos de concesión en cada uno de los puntos de conflicto.

#### **III.4.3.2. La reunión preparatoria de la delegación del Parlamento.**

Por el lado del PE, el seguimiento y la negociación se realizan mientras duran los contactos informales por los mismos protagonistas de todo el proceso: el ponente primigeniamente, y el Presidente de la comisión parlamentaria de forma complementaria. A ellos se incorpora de forma relevante el Vicepresidente que encabeza la delegación.<sup>533</sup> Este último encabezará también la representación de la delegación en los trólogos formales y copresidirá el Comité de Conciliación, consecuentemente empieza a jugar su papel en la reunión preparatoria.

La reunión preparatoria cobra generalmente mayor importancia del lado del PE. Mientras el Coreper es una institución permanente con "sombbrero de delegación" durante la codecisión, la delegación parlamentaria es una institución ad hoc tanto jurídicamente como a efectos prácticos. Esto puede acarrear externalidades negativas si los Grupos Políticos eligen a representantes no familiarizados con el dossier, o que no han vivido ninguna conciliación. Independientemente de esto, siempre habrá de reunirse específicamente para ser informada por sus representantes en las negociaciones informales. También el ponente, como norma general, tiene mayor margen que la presidencia del Consejo para proponer y responder a las propuestas transaccionales del Consejo.

---

<sup>533</sup> Artículo 82.6 del Reglamento del PE.

Así, la reunión preparatoria, suele aportar más novedades a sus miembros, de la delegación del PE, que a los delegados del Consejo.

La reunión preparatoria del PE se produce de forma parecida a la del Consejo, destacando las diferencias relacionadas con el papel del ponente y del Vicepresidente. El primero se encarga de realizar la tarea de información sobre el estado de cosas de la negociación y de presentar para aprobación *ab referendum* los acuerdos transaccionales pertinentes. Complementariamente, el miembro permanente encargado de encabezar la delegación realizaría la exposición relativa a la táctica negociadora de cara al trólogo y a al Comité de Conciliación.

#### **III.4.4. El trólogo formal.**

##### **III.4.4.1. Composición y desarrollo.**

Una vez los copresidentes del Comité de Conciliación tienen un mandato de sus respectivas delegaciones se inicia el trólogo. Al trólogo asisten: el Ministro de la presidencia del Consejo, asistido generalmente del Presidente del Coreper y el Director General de la Dorsal; el Vicepresidente del PE asistido por el ponente y por el Presidente de la comisión competente; y el Comisario asistido por el Director General del ramo del dossier y por el responsable de la codecisión en la institución. Lo normal es que sólo intervengan los máximos representantes. Estos cuentan con dos tipos de documentos para articular su intervención: la última versión del documento común de trabajo, tal y como quedó tras la conciliación; y las “speaking notes” que cada secretaría elabora a su coPresidente.<sup>534</sup>

Se busca 1+1 por delegación en aras a generar la máxima distensión posible, intentando hacer válida la máxima de las negociaciones, según la cual, el tamaño de la sala es inversamente proporcional a la flexibilidad. El trólogo no tiene la virtud de generar soluciones novedosas que supongan la cuadratura del círculo; tampoco se encuentran los coPresidentes en situación de superar su mandato negociador. Sin embargo, el trólogo es el momento ideal para que los coPresidentes hagan uso máximo de su mandato.

El mandato generalmente es una horquilla con un mínimo deseable y un máximo soportable por cada delegación, ya sea en cifras o en un intercambio de enmiendas. El mandato

---

<sup>534</sup> Para que estos documentos estén redactados debemos obviamente encontrarlos en un trólogo celebrado en una fecha distinta al Comité de Conciliación, es decir siempre estaremos en presencia de al menos un Comité de

de las delegaciones fuerza a los coPresidentes a pelear por el mínimo, pero mientras en el Comité de Conciliación las delegaciones marcan la actuación de su representante y conocen la posición mantenida por el contrario, en el trílogo los coPresidentes tienen mucha menor presión. En la práctica, no faltan los casos en los que un coPresidente realiza la máxima oferta directamente, haciendo una interpretación muy peculiar del mandato. Esta actitud obviamente depende entre otros de la posición del contrario, del margen de maniobra y del interés de la presidencia. En la conciliación como en otras muchas facetas de la vida del Consejo, la presidencia conlleva sus ventajas.

El trílogo genera ese margen a la hora de ceder, pero también a la hora de ser inflexibles. La afirmación demanda un ejemplo práctico. Durante el Comité de Conciliación, el Presidente de la delegación del Consejo asume la posición común de la delegación; como tal sólo puede argumentar con razones y no con referencias a las posiciones nacionales. Dicha regla de oro puede ser contraproducente a la hora de alcanzar un acuerdo pero, a discreción del Presidente de la delegación del Consejo, dicha regla puede fenecer en el trílogo por la sencilla razón de que allí no queda constanza.

Se ha dado el caso de que alguna delegación, haciendo uso de la unanimidad para vetar un aumento en la dotación presupuestaria ha impedido la realización de la agenda del resto de EEMM y del PE. Esto ha provocado, pese a la opinión del resto de delegaciones, que el Presidente se viese obligado a defender una postura inmovilista como común del Consejo sin explicar el verdadero motivo de tal inmovilismo. Tras el fracaso de la reunión se ha pasado al trílogo, donde el Presidente de la delegación del Consejo ha explicado que su institución es rehén de una delegación y que ésta prefiere el fracaso del dossier a ceder. Ante dicha confesión, la delegación del PE optó por aceptar la posición del Consejo. Dichas extralimitaciones se hacen obviamente solicitando la máxima discreción, pese a ello, el representante de la delegación que cede, debe justificar su posición ante su delegación, lo cual puede desembocar en una referencia indirecta en el definitivo Comité de Conciliación. En el caso explicado por ejemplo, se hizo una referencia al uso egoísta de la unanimidad sin hacer referencia a la delegación.

#### **III.4.4.2. Las conclusiones del trílogo.**

---

Conciliación precedente. Si estuviésemos en un trílogo celebrado sin sucesión de continuidad tras el Comité, se trabajaría en su caso con bocetos de acuerdo realizados sobre la marcha.

Un trólogo tiene tres posibles finales. El más deseado sin duda es el acuerdo total de los coPresidentes, lo cual se transformaría en un punto A del Comité de Conciliación. Puede producirse un desacuerdo global, es decir que no se logre ningún avance, lo cual podría dar paso a consultas de los coPresidentes con sus respectivas delegaciones para volver a un nuevo trólogo, o convocar de nuevo al Comité de Conciliación. Podemos, en tercer lugar, encontrarnos ante un acuerdo parcial, el cual se plasmaría en el documento común de trabajo. En el se sustituirían los dos últimos cuadros incorporando las posiciones de las dos instituciones después del trólogo. Con dicho documento se podrá proceder a otro trólogo tras las consultas respectivas, o directamente al Comité de Conciliación. Al Comité de Conciliación se remitirá el documento común de trabajo en la forma de puntos A (lo acordado) y B (lo pendiente de aprobación),<sup>535</sup> siendo la parte de desacuerdo el objeto de discusión como veremos una vez inmersos en el estudio del Comité de Conciliación. Lo dicho no impide en algunas ocasiones imposibilidad de distinguir los puntos A y B de forma tan nítida, por ejemplo en aquellos casos en el que los miembros de la delegación realizan un mandato a su coPresidente, en el cual, se realizan concesiones a condición de la aprobación global del paquete. Es decir, o se acuerda todo o se renegocia todo. No ha lugar la distinción de acuerdos y desacuerdos en el Comité de Conciliación ulterior al trólogo.

Si se alcanza un acuerdo en el trólogo se hace bajo la responsabilidad de los máximos representantes de ambas delegaciones; así, independientemente del margen de los mandatos de los coPresidentes, el acuerdo es “político.”<sup>536</sup> El Comité de Conciliación es, de acuerdo con el Tratado, el único órgano que puede aprobar el texto conjunto; consecuentemente, aunque sólo requiera el breve tratamiento de un punto A, el acuerdo “político” debe ser refrendado por el Comité de Conciliación.

Lo normal es pensar que el Comité de Conciliación se vuelve a reunir para realizar dicho acto de aprobación. Dicho acto se produce si el trólogo se ha celebrado en la misma sesión del Comité de Conciliación, ya sea antes o después de su primera reunión, lo importante es la presencia de las delegaciones en la misma sede y fecha. Si no es así, es decir, el trólogo se ha celebrado cualquier otro día en la misma o distinta sede, lo normal es que se evite otra reunión de

---

<sup>535</sup> El documento se presenta con la referencia a la propuesta inicial lo que requiere ambos documentos, propuesta y documento de trabajo común para conocer la situación presente del estado de cosas. Por ejemplo “Part B: Amendment on which agreement still has to be found- Programme SAVE II (97/0371/COD)”.

<sup>536</sup> De hecho en la jerga comunitarias, los trólogos al máximo nivel (Ministro-Vicepresidente-Comisario) se denominan “trólogos políticos.”

“ese Comité de Conciliación.” La aprobación se producirá por “otro Comité de Conciliación,”<sup>537</sup> ello independientemente de que las delegaciones del Comité de Conciliación tengan la misma composición o mandato, lo cual obviamente no es el caso.<sup>538</sup> Aquí se hace necesaria una simple reflexión sobre la naturaleza jurídica del Comité de Conciliación.

Del Tratado y del Reglamento del PE, se deduce que el Comité de Conciliación surge por una fallida segunda lectura y finaliza con la adopción de un “texto conjunto” o con una finalización del plazo para la adopción. Es decir, el dossier, el texto conjunto y el Comité de Conciliación son un paquete, respondiendo el órgano Comité de Conciliación y sus delegaciones a un objetivo, teniendo un mandato y un plazo de actuación. El hecho de que un Comité de Conciliación adopte formalmente el texto conjunto “de otro Comité” es un hecho con poco sostén jurídico. De hecho, en estas “aprobaciones por delegación,” los coPresidentes hacen referencia a la comunicación que los coPresidentes del otro Comité de Conciliación le hacen, no ciertamente sobre la reunión del Comité de Conciliación no celebrada sino sobre el trólogo. El hecho de que dicha ficción salga adelante encuentra cobertura legal en la siempre necesaria ratificación del Consejo y PE, y por supuesto en la ficción jurídica de que la naturaleza jurídica del Comité de Conciliación no depende ni de sus delegaciones, ni de sus mandatos. La cuestión de los plazos es sin duda peculiar, pues si se pudiese hacer abstracción de todos los vínculos del Comité de Conciliación primigenio, también se podrían hacer del plazo. La respuesta más coherente es que no se puede hacer abstracción de ninguno.

#### **III.4.5. El Comité de Conciliación.**

El Comité de Conciliación propiamente dicho se produce siempre tras un trólogo, independientemente de que las reuniones preliminares de la delegaciones hayan tenido lugar con inmediata anterioridad y en la misma sede, o ya se hubiesen celebrado en distinto día y sede. Ello, como hemos visto, facilita la labor del Comité de Conciliación, pero no solamente con la consecución de acuerdos. Una dimensión importante no estudiada hasta ahora es la canalización del desacuerdo.

---

<sup>537</sup> Por ejemplo el acuerdo alcanzado en el trólogo político de los programas “SAVE (1998-2000) y ALTENER (1998-2000)” celebrado el 1.12.1999, se aprobó como punto A del Comité de Conciliación de CULTURA 2000 celebrado el 9.12.1999.

<sup>538</sup> Fijándonos en los dossieres indicados en la cita anterior podemos fácilmente deducir que del lado del lado del parlamento estamos ante distinta delegación.

Los coPresidentes tienen como casi toda presidencia una dimensión neutra tendente a la consecución del objetivo de la institución u órgano al que sirven. Los coPresidentes conjuntamente velan por conseguir el texto conjunto, dicho esfuerzo debe compatibilizarse con su papel principal, a saber, la representación de los intereses de su institución. La forma de compatibilizar ambos se plasma en una presentación del conflicto de la forma más neutra posible, resaltando los acuerdos viables y ordenando el estudio de las enmiendas de una forma adecuada, por ejemplo postergando los temas más conflictivos. El indicado talante también se refleja en las matizaciones que ambos coPresidentes pueden realizar sobre los intervinientes.

Entrando en el desarrollo propio del Comité de Conciliación, el primero en intervenir es el coPresidente de la institución anfitriona del Comité quien, tras la fórmula de cortesía pertinente, realiza un resumen de la situación, lo alcanzado hasta la fecha y la posición de su institución. Tras dicha intervención se inicia una ronda de intervenciones que normalmente incluye al otro coPresidente, al ponente y al Comisario. Tras estas intervenciones se abre un turno de intervenciones mayor en el que pueden intervenir el resto de delegados.

Con respecto a la intervención de la Comisión, conviene señalar que normalmente, y no por casualidad, recibe el turno de palabra una vez el legislador se ha posicionado a través de las intervenciones de los coPresidentes. Este hecho, así como su asistencia a los dos estadios precedentes de la conciliación, le sitúan ineludiblemente en el conocimiento de la posición de las delegaciones, extremando el papel mediador que le concede la declaración común y recortando al máximo el margen de reavivar su posición. Ello porque como vimos, las propuestas transaccionales que pudiesen presentar deben “favorecer el acercamiento de las posiciones del Parlamento y del Consejo [...]teniendo en cuenta las posiciones del Consejo y del Parlamento Europeo.”<sup>539</sup>

De forma general conviene señalar la descompensación cuantitativa de intervenciones en ambas delegaciones. Así, por la delegación del PE siempre intervienen el coPresidente y el ponente, además con bastante frecuencia interviene el Presidente de la comisión permanente y algún otro miembro, tanto miembros permanentes como ordinarios. Por contra, del lado del Consejo la monopolización del debate es en infinidad de ocasiones absoluta por parte del CoPresidente. Las intervenciones del PE, frente a lo que se pudiera pensar, no responden a distintas posiciones de los parlamentarios dependiendo de su procedencia partidista; por norma general son intervenciones complementarias con distinto tono y aportando muchas veces distintos argumentos. De entre dichas intervenciones suele destacar la intervención del ponente,



sin duda el delegado de todo el Comité de Conciliación con mayor conocimiento del tema, que eleva el tono por parte del PE y abre los distintos temas por donde el resto de miembros de su delegación pueden atacar.

Frente al abanico de intervenciones del PE, con gran frecuencia, vemos como solamente el coPresidente del Consejo contrapone argumentos. La razón básica por la que dicho monopolio se da es la necesidad de confrontar a la delegación PE una posición de bloque por parte del Consejo. Dicho objetivo, en muchos casos, no se facilitaría con la participación masiva de delegaciones. Si uno asiste a las reuniones preparatorias de la delegación del Consejo puede constatar la disparidad, generalmente bipolarizada, entre las delegaciones. Dicha disparidad precisamente es en muchas ocasiones el motivo por el cual el dossier ha debido llegar a segunda lectura. La bipolaridad existente, da sentido a la reunión preparatoria, pues esta define una posición común que enfrentar al PE, una posición común que en muchas ocasiones es una media con una altísima desviación típica. Las intervenciones de los delegados del Consejo, frente a las de los delegados del PE, representan la opinión de un EEMM, dispares a las de otros miembros de su delegación. Por ello, una intervención generalizada de los delegados traería por un lado intervenciones más alejadas del acuerdo con el PE, lo que violentaría en exceso a la delegación parlamentaria; y por otro, posiciones condescendientes con la postura parlamentaria, lo cual sería contraproducente pues daría argumentos al PE desde el lado del Consejo para mantener una postura inflexible.

Durante el Comité de Conciliación, una clave para adoptar la pauta adecuada de negociación y optimizar la agenda radica en el conocimiento sobre la posición real mantenida por la delegación contraria. A mayor división en la delegación contraria, mayor posibilidad de optimizar la agenda propia. La importancia de la posición del contrario está siempre presente: no faltan delegaciones que aseguran tener contactos con eurodiputados de su país y conocer que hay margen de presión; e incluso en el mismo Comité de Conciliación, intervenciones del lado del PE se dirigen a dinamitar la eventual minoría de bloqueo inmovilista contraria a la posición del PE.

Nos encontramos pues ante la situación única en la toma de decisiones comunitaria de acuerdo con la cual, el PE y una minoría de EEMM podrían tener una agenda distinta a la de una mayoría cualificada del Consejo; también podría darse el caso de que la mayoría simple de la delegación del PE mantenga una posición contraria a la minoría de su delegación y a la mayoría cualificada del Consejo. Este marco teórico se da con relativa frecuencia con relación a las

---

<sup>539</sup> Declaración común," op.cit., punto III.2.

dotaciones presupuestarias donde la minoría de EEMM beneficiarios netos del presupuesto comunitario comparten los aumentos de dotación solicitados desde las filas parlamentarias. Esta situación potencialmente conflictiva procura no trasladarse al Comité de Conciliación, normalmente se solventa en las reuniones de la delegación, donde dichos EEMM, sin romper la unidad del Consejo ni la adopción de posición por consenso, se apoyan indirectamente en los argumentos del PE como justificadores, reforzando así argumentos que en otro contexto legislativo sólo tendrían la fuerza de los EEMM que la apoyaran.

La unidad dentro de las delegaciones es indudablemente la cara a mostrar por las delegaciones en el Comité de Conciliación y es generalmente la cara mostrada. La centralización de las intervenciones del lado del Consejo en la presidencia es simple consecuencia de la idiosincrasia de una institución hoy por hoy suma de intereses y no fuente de interés connatural. La idiosincrasia del Parlamento es ciertamente la de una institución con voluntad propia, menos dividida que un Parlamento Nacional por los Grupos Parlamentarios. Pese a todo lo dicho, se han dado y se darán dossiers que dividan a ambas instituciones en base a intereses nacionales. En dichas ocasiones, el Comité de Conciliación ha visto como la mayoría y la minoría dentro de cada delegación se expresa con voz propia.

#### **III.4.5.1. Ambito y límites de la negociación.**

Una vez fracasada la segunda lectura, el acuerdo del Comité de Conciliación sobre un texto conjunto es la única vía. En lógica cabe pensar que cualquier acuerdo bueno para las partes debe ser recogido en la forma que el acto final demande, siempre que se cumplan los requisitos formales dentro del Comité de Conciliación y sobre todo siempre que el texto conjunto sea refrendado por ambas instituciones.

De acuerdo con la redacción del antiguo artículo 189 B, parecía claro que el Comité no estaba limitado por los trabajos anteriores en su búsqueda de un texto conjunto. Es decir, tenía la capacidad de poder introducir todas las modificaciones que desease en la posición común sin que la Comisión pudiese oponerse.<sup>540</sup> Sin embargo, Amsterdam pareció a priori limitar el amplísimo margen existente, al disciplinar que el Comité de Conciliación, en su intento por alcanzar un

---

<sup>540</sup> Así se expresaba el Servicio Jurídico del Consejo con relación a dicho artículo, vid. NON-PAPER, SN 1404/94, punto 7.

acuerdo sobre un texto conjunto, “examinará la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.”<sup>541</sup>

Por un lado “parece que esta nueva disposición trata de dar respuesta a la cuestión planteada de saber si el Comité de Conciliación debía examinar, además de la posición común del Consejo y de las enmiendas adoptadas por el Parlamento, otros elementos, como por ejemplo las enmiendas del Parlamento no aprobadas por la mayoría requerida, formulas de compromiso, etc.”<sup>542</sup> Pero por otro lado, el precepto demanda preguntarse sobre los límites del Comité de Conciliación. Lo importante no es tanto saber cuáles son los documentos base manejados en aras a obtener el acuerdo, como saber si las negociaciones pretéritas que en otras fases del procedimiento desembocaron en dichos documentos, tienen vigencia. La respuesta aquí debe ser lógica y práctica.

Parece lógico que normalmente aquellas fases pretéritas tienen validez porque tendían hacia el acuerdo, por la orientación que suponen. En la práctica, si el legislador puede desligarse de la propuesta de la Comisión, sólo queda preguntarse si el artículo 251 prima la voluntad del legislador al encontrar el texto conjunto, o que dicho texto respete estadios pretéritos del procedimiento. A nuestro entender, la primera respuesta es la adecuada, y de no serlo no parecen claras las vías por las que un texto conjunto aprobado por los legisladores pudiese ser recurrido.

### **III.4.5.2. El texto conjunto surgido del Comité de Conciliación.**

La aprobación del texto conjunto comienza por su aprobación en el seno del Comité de Conciliación; para su aprobación en dicha sede se requiere que la mayoría cualificada de los miembros de la delegación del Consejo y una mayoría simple de los miembros de la delegación del PE así lo decidan.<sup>543</sup>

#### **III.4.5.2.1. La no aprobación del texto conjunto en sede del Comité de Conciliación.**

<sup>541</sup> Párrafo 4 del artículo 251 del TCE.

<sup>542</sup> Gil-Robles, L.: “El nuevo procedimiento de codecisión tras Amsterdam,” op.cit, p.22.

<sup>543</sup> Artículo 251.5 TCE.

Si dentro de plazo establecido para dicha aprobación, “el Comité de Conciliación no aprobara un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.”<sup>544</sup> Estaremos pues, por primera vez en la vida de la codecisión, ante un punto de no retorno; ninguna institución podrá hacer nada por revitalizar el proyecto legislativo, dependiendo toda medida futura sobre el mismo tema en la emisión de una iniciativa legislativa fresca por parte de la Comisión, acompañada de nuevo de todo el proceso. La simplicidad de este precepto debe ser resaltada por ser sin duda la introducción de mayor calado de las introducidas en Amsterdam. Como vimos, el diseño de Maastricht otorgaba la posibilidad al Consejo de volver a dar vigencia a su posición común, subvirtiéndose la carga de la denegación explícita en el PE.

La carga negativa de aquel precepto era patente. Por un lado, introducía en sede parlamentaria la necesidad de replantearse la opción entre el *status quo* legislativo y el “mal acuerdo.” Por otro lado, de forma bastante sutil, alteraba la igualdad en el Comité de Conciliación, ya que el Consejo, conociendo la importancia de la aprobación de un acto para el PE, podía forzar su posición sabiendo de la existencia de una vía de escape. El PE por su parte, en circunstancias de prioridad en la agenda por la adopción del acto, podía replantearse a la baja la negociación, buscando un “mal acuerdo” pero evitando verse sometido a sopesar la posición común de nuevo, posición que eventualmente, pese a simbolizar la agenda del Consejo, podría ser más deseable que el *status quo* para el PE.

Es difícil saber qué hubiese supuesto el mantenimiento de la primera formulación del procedimiento. Dado el buen funcionamiento del procedimiento, y el sentido de la responsabilidad de los legisladores, no hubo prácticamente Comités de Conciliación fallidos antes de Amsterdam; y solamente en uno de ellos el Consejo reafirmó su posición común. Allí, como veremos ulteriormente, rechazó la posición común, pero lo hizo desde el plano de la lucha institucional, rechazando la existencia de esa posibilidad, enviando una señal a la CIG por venir sobre la voluntad firme del PE de convertir dicho proyecto en una vía muerta. Es decir, el PE ni siquiera se planteó la elección entre el *status quo* legislativo y la posición común como mal menor.

De haberse mantenido tal precepto tras Amsterdam, todo hubiese dependido de la actitud de las instituciones, pero no cabe duda que, un uso constante, si bien esporádico, por parte del Consejo, de presión negociadora, seguida de la revitalización de su posición común, hubiese introducido la dinámica explicada en el PE. Ello porque el PE no hubiese podido mantener la

---

<sup>544</sup> Artículo 251.6 TCE.

estrategia del veto permanente a largo plazo, ya que hubiese repercutido en sus aspiraciones futuras con referencia al aumento del ámbito decisorio en codecisión.

### III.4.5.2. La aprobación del texto conjunto y la tercera lectura.

Cuando ambas delegaciones apoyan con mayoría suficiente un texto común se inicia el siguiente paso en el procedimiento de aprobación. La Secretaría de la institución anfitriona de la primera reunión del Comité de Conciliación prepara, en principio en la lengua utilizada a lo largo de las negociaciones, el proyecto legislativo definitivo.<sup>545</sup> No podemos olvidar que en la última reunión del Comité de Conciliación, han podido circular varios bocetos de acuerdo sobre cada uno de los puntos conflictivos, e igualmente se han podido acordar oralmente declaraciones a ser introducidas por la Comisión. Todo ello debe ser articulado en un texto jurídico definitivo. Este, pasará por las manos de los juristas-lingüistas del PE y Consejo, quienes realizarán “la puesta a punto de los textos [...] en estrecha colaboración”;<sup>546</sup> tras dicha puesta a punto, el texto “será sometido a la aprobación de los coPresidentes.”<sup>547</sup> El proyecto común se envía a los Presidentes del PE y del Consejo mediante carta firmada por los coPresidentes del Comité de Conciliación; dicha carta hace las veces de acta del Comité de Conciliación.<sup>548</sup>

Una vez aquí nos encontramos en la actual tercera lectura, como pasamos a ver, bastante más sencilla e integracionista que la existente con Maastricht. El PE y el Consejo dispondrán de seis semanas desde la aprobación del texto en el Comité de Conciliación para adoptar el acto en cuestión.<sup>549</sup> Plazo que podrá prorrogarse dos semanas, si fuese estrictamente necesario, a petición de cualquiera de las dos instituciones, quien deberá informar al Presidente de la otra institución.<sup>550</sup>

Por el lado del Consejo, el texto común del Comité de Conciliación aparece como punto A del orden del día del Consejo correspondiente. Como indicamos, la indisoluble vinculación entre la delegación de la institución y el Consejo de Ministros propiamente dicho ha provocado que hasta la fecha, todos los textos comunes aprobados por el Comité de Conciliación hayan sido aprobados en plazo por el Consejo.

<sup>545</sup> Seguimos aquí la “Guía de la Condecisión,” op.cit., p.17.

<sup>546</sup> “Declaración Común,” op.cit. punto IV.2.

<sup>547</sup> Ibid., punto III.8.

<sup>548</sup> Ibid., punto III. 10.

<sup>549</sup> Ver los apartados 5 y 7 del artículo 251 TCE.

<sup>550</sup> “Declaración Común,” op.cit., punto IV.1.

En sede parlamentaria, el texto conjunto se incluirá en el orden del día del Pleno del Parlamento que se celebre dentro de un plazo de seis semanas o de ocho semanas si hubiese habido ampliación, a partir de la fecha de la aprobación del mismo.<sup>551</sup> Una vez en el Pleno, el ponente como norma general, realiza lo que el Reglamento del PE denomina “declaración sobre el texto conjunto.”<sup>552</sup> En dicha declaración, el ponente recuerda al Pleno el objeto del acto a adoptar, además de hacer especial mención a lo acontecido desde la segunda lectura en Pleno, y por último, explicita las razones por las que la delegación solicita el apoyo del Pleno al texto común.

Tras la exposición del ponente se procede al debate en Pleno. Dicho debate tiene desde su concepción reglamentaria una vocación limitada: habrá de ser un “debate breve”<sup>553</sup> y en él no “podrán presentarse enmiendas al texto conjunto.”<sup>554</sup> Dicho debate, pues, versa sobre si se debe o no aprobar el texto común, lo cual implícitamente implica debatir sobre si se apoya o no la labor realizada por el Comité de Conciliación. Las intervenciones, por norma general, se realizan por los miembros de los partidos representados en la delegación y apoyando la defensa del proyecto, ello a salvedad de la intervención de aquellos partidos que se opusieron en la delegación a la adopción del acto, o de aquellos que eventualmente no tuvieron representante en el Comité de Conciliación.

No cabe duda de que dicha aprobación en Pleno tiene un grado de incertidumbre, proporcional a la representatividad de la delegación en el contexto del dossier indicado. Aquí, como ya adelantamos, debemos constatar que la historia del procedimiento de codecision ha demostrado el respaldo del Pleno a todos los textos comunes salvo a uno. Como veremos al repasar los dossiers no aprobados, ni siquiera la no aprobación de dicho dossier es exclusivamente imputable a la falta de representación de la delegación.

Una vez finalizado el debate, a diferencia de lo ocurrido en la primera y segunda lectura, el Pleno realizará una única votación sobre la integridad del texto común. De alcanzarse la mayoría absoluta de los votos a favor, se iniciarán los trámites conducentes a la publicación, ello, claro está, si el Consejo ha aprobado el texto común con anterioridad. En caso contrario, habrá que esperar a la aprobación en sede del Consejo. La aprobación requiere el refrendo de ambas, y el fallo en la consecución del mismo por cualquier colegislador conlleva la finalización infructuosa del proceso.

---

<sup>551</sup> Artículo 83.1 del Reglamento del PE.

<sup>552</sup> Artículo 83.2 del Reglamento del PE.

<sup>553</sup> *Ibidem*.

<sup>554</sup> Artículo 83.3 del Reglamento del PE.

## IV.CONCLUSION.

### IV.1. Las cifras de la codecisión.

#### IV.1.1. Los procedimientos finalizados.

Desde la entrada en vigor del TUE hasta el día de hoy, más de 300 actos legislativos han sido objeto del procedimiento de codecisión, representando aproximadamente el 25% de la actividad legislativa comunitaria;<sup>555</sup> este porcentaje tiende lógicamente a aumentar desde la ratificación del Tratado de Amsterdam por el aumento del ámbito del procedimiento, acompañado de un aumento menor del monto de la capacidad legislativa de la UE.

Dentro del ámbito legislativo de la codecisión, la mayor parte de los dossiers (60, 66%), encuentra una solución feliz antes de llegar a la conciliación, debiendo el Comité de Conciliación intervenir en algo más de un tercio de los casos (en el 39.34%).<sup>556</sup> De entre los actos legislativos aprobados antes de llegar a la conciliación, la inmensa mayoría de los mismos son aprobados en la segunda lectura, no llegando aún al 10 % los aprobados en primera lectura, que queda hoy por hoy reservada a aquellos actos de carácter básicamente técnicos.<sup>557</sup>

Entrando en las enmiendas, el PE realiza el 82.74% de éstas en la primera lectura sobre la propuesta de la Comisión; de ellas: la Comisión viene aceptando alrededor del 44%; mientras el Consejo acepta un 40%. En segunda lectura, el Parlamento aprueba una media del 17% sobre el total de las enmiendas por él presentadas. Es de destacar que el PE no presenta enmiendas a un 63% de las posiciones comunes del Consejo y cuando las presenta tanto la

---

<sup>555</sup> La fuente de información más completa realizada hasta la fecha sobre la codecisión es el "Rapport d'activité du 1er novembre 1993 au 30 avril 1999 de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam des délégations au Comité de conciliation. La procédure de codécision sur la base de l'article 189 B du Traité de Maastricht." Présenté par les vice-présidents Nicloe Fontaine, Renzo Imbeni, y Josep Verde I Aldea, 6 mai 1999, DOC\_FR/DV/377/377982, PE 230.998. En dicha fuente nos basaremos en el presente apartado. Dicho informe, habiendo sido cerrado en abril de 1999, no incluye los recientes actos aprobados desde la ratificación del Tratado de Amsterdam. Por dicho motivo completaremos a través de los datos del Consejo accesibles en su dirección de INTRANET: HTTP://DOMUS/CODEC/HTML/DEUX\_PE.htm. El resto de fuentes serán citadas cuando proceda.

<sup>556</sup> Ver las estadísticas aparecidas en los documentos del PE: DOC.ES/DV/321/321322. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el porcentaje era del 61.11% acordados sin llegar a conciliación, mientras el resto llegaron a conciliación. Vid. DOC\_FR/DV/377/377982, PE 230.998. p.50.

<sup>557</sup> La cuestión será abordada más adelante. A modo de ejemplo sobre el carácter técnico, valga el "Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office de lutte antifraude (OLAF)."

Comisión como el Consejo aprueban el 75% de las mismas<sup>558</sup> siendo el resto el objeto de las conciliaciones.

Debemos destacar la importante adaptación del PE en segunda lectura, una vez que la posición del Consejo es plenamente conocida. Por su parte, el Consejo, independientemente de considerar eventualmente imposible alcanzar un acuerdo en segunda lectura, muestra una actitud positiva, aprobando el máximo de enmiendas posibles, sin buscar un rechazo general que podría, en teoría, situarle en mejor posición de cara a la conciliación.

La enmiendas no aprobadas suponen, como ya hemos destacado, cerca de un 40% de los actos legislativos objeto del procedimiento estudiado que no hayan llegado a conciliación. De todos ellos, solamente en dos dossiers (“biotecnología” y “valores mobiliarios”), el Comité de Conciliación no alcanzó un acuerdo; es decir, menos del 5% del total de casos colegislados. Dicha cifra, por sí sola justifica el sentido de nuestra búsqueda: demostrar que el procedimiento de codecisión está situado en las antípodas de la paralización del procedimiento de toma de decisiones comunitario.

Por lo demás, desde el punto de vista de la concepción del procedimiento, sería erróneo confundir conciliaciones con mal funcionamiento. La conciliación es la sede necesaria de resolución de conflictos en un procedimiento sede de cohabitación de dos poderes legislativos encontrados: tanto en el fin de la Europa unida, como en el *tempo* de la integración. Las instituciones preparan anualmente un calendario de posibles conciliaciones, lo cual, no es señal de resignación, sino muestra de normalidad y realismo. El fin último de la codecisión no es evitar la conciliación, sino legislar, y precisamente eso se facilita por la conciliación, que no es más que una sede donde sentar a los dos colegisladores ante el problema concreto con un periodo de tiempo limitado para invitarles a “ceder” *por mor* de legislar.

Teniendo en cuenta todo lo dicho, la ampliación del ámbito de aplicación de la toma de decisiones por codecisión no puede depender, como hizo en la CIG 96, de la duda sobre el funcionamiento del procedimiento, o sobre la responsabilidad del PE cuando se depositan en su sede cuestiones decisorias. Si de eso dependiese, la realidad mandaría proceder con el incremento de la colegislación.

---

<sup>558</sup> Seguimos aquí el documento del PE DOC\_FR/QB/330/330225, PE 295.385/BUR, objeto de la “Response a le question No 39/97 de M. Richard Corbett,” en su punto “I: Taux d’acception des amendements du PE, c) pour les procédures de coopération entamées avant cette date et pour date en tant que procédures de codécision,” p. 4.



#### IV.1.2. Los procedimientos fallidos.

Entrando en los actos llegados a manos del Comité de Conciliación, decir que, hasta la fecha, solamente tres no llegaron a ser aprobados. Ante la virtualidad de sus enseñanzas, debemos detenernos en ellos antes de concluir definitivamente.

El primer acto fallido bajo el procedimiento de codecisión fue el dossier de la “telefonía vocal.” En el Comité de Conciliación se produjo un desencuentro real entre ambas instituciones, lo cual, pese a que ambos colegisladores deseaban adoptar al acto al *status quo* legislativo, imposibilitó el acuerdo. El Consejo adoptó una actitud de presión en el Comité de Conciliación sobre el colegislador, quien, por su parte, reaccionó con la misma inflexibilidad. Para el PE, más allá del interés concreto en el dossier, “se trataba de obligar al Consejo a reexaminar las modalidades de aprobación de los actos de ejecución o comitología.”<sup>559</sup>

Tras el fracaso del Comité de Conciliación, el Consejo hizo uso de la facultad que le otorgaba el antiguo artículo 189 B de reafirmar su posición común. El PE, como ya indicamos, actuó desde el punto de vista político institucional, rechazando tal posición común, no por no preferirla al *status quo* legislativo, sino por mostrar al Consejo y a la CIG venidera que utilizar dicha facultad era una vía muerta. Con dicha experiencia y el citado interés en la agenda del colegislador, se reinició un nuevo proceso, el cual,<sup>560</sup> finalizaría con la aprobación de la directiva perseguida.<sup>561</sup> Con ello, se finiquitó la vía de la confirmación de la posición común, la cual no se volvió a utilizar más, y se demostró que el factor determinante para el éxito del procedimiento de codecisión es, en gran medida, la agenda del colegislador.

El segundo caso estéril a efectos legislativos fue el de la “biotecnología.” En dicho dossier se alcanzó un acuerdo en el Comité de Conciliación; el mismo sería ratificado por el Consejo, pero no así por el PE. La no ratificación se debió a una pluralidad de factores que alivian la carga sobre la ausencia de representatividad de la delegación del PE.

El acuerdo del Comité de Conciliación no contó con el apoyo de los delegados del Grupo de los Verdes, quienes, inmediatamente, iniciaron una campaña de presión sobre el resto de grupos; fruto de ello fue la obtención de apoyos cruzados de parlamentarios de los grupos mayoritarios. La campaña se vio facilitada por ser un dossier altamente técnico; y porque la votación no se produjo el día de votación conjunta, lo cual provocó que la ausencia de

<sup>559</sup> Así lo afirma Gil-Robles, L.: “El procedimiento de codecisión tras el tratado de Amsterdam,” op.cit., p. 3.

<sup>560</sup> Doc. COM (96) 419 final- COD 226/96.

eurodiputados fuese elevada. El cúmulo de acontecimientos suscitó que los grupos que apoyaron la aprobación en la delegación del Comité de Conciliación, pese a ser mayoría, perdieran la votación.

El hecho originó en primera instancia las reacciones airadas del Consejo, pero a la larga, el episodio, no repercutió en la confianza del Consejo sobre el funcionamiento del PE y sobre todo en la representatividad de su delegación en el Comité de Conciliación. Prueba de ello es el hecho de que en marzo de 1995, fecha del episodio, el Consejo vino aprobando con normalidad proyectos comunes del Comité de Conciliación, incluso antes de que el Pleno del PE hiciese lo propio.<sup>562</sup> De forma más general, según los entonces representantes permanentes del PE en la delegación del Comité de Conciliación,<sup>563</sup> el Presidente del Consejo indicó su absoluta confianza en los acuerdos informales alcanzados por los representantes del Parlamento en los trílogos.<sup>564</sup> Pese al mitigado impacto, el PE tomó nota con relación a la fijación de votaciones conjuntas y asistencia a plenos en dichas votaciones.

El tercero de los dossiers fallidos hasta la fecha fue el de los “valores mobiliarios.” Este, frente a los dos anteriores, fue el resultado sólo y exclusivo de una falta de acuerdo en el Comité de Conciliación, debido a varios aspectos. En primer lugar, la falta de prioridad en la agenda del Consejo: se trataba de la creación de un Comité Consultivo que subvertía la carga de la consulta en el Consejo, de suerte que, el mantenimiento del *status quo* legislativo permitía mantener una situación más cómoda al Consejo. El PE por su parte mantuvo un interés adjetivo sobre el epicentro del acto, poniendo como prioridad en su agenda el problema transversal de la comitología. Sobre este particular, el Consejo quería que el Comité a crear siguiese el modelo de otros dos ya existentes, posponiendo el debate de la comitología a su contexto fuera de la aprobación de este acto.

La poco favorable agenda del colegislador se vio acentuada por los actores. De un lado, la ponente del Parlamento era una especialista en temas sociales poco experimentada en conciliación. Poca experiencia también del lado del Consejo, pues su delegación, siendo el asunto dependiente del Ecofin, fue el Coreper en su segunda parte?. Dicha parte, con pocas materias llevadas en conciliación, tampoco contribuyó a encaminar la negociación por el mejor

---

<sup>561</sup> “Directiva 98/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la oferta de red abierta(ONP) a la telefonía vocal y sobre todo al servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo,” de 22 de febrero de 1998.

<sup>562</sup> “Rapport d’activité des délégations au Comité de conciliation du 1er mars 1995 au 31 juillet 1996.” PE 216.743, punto 9, p.4.

<sup>563</sup> Así lo especifican en el Rapport d’activité por ellos realizado. *Ibidem*.

camino. Una vez se constató el fracaso del Comité de Conciliación, el Consejo, teniendo en mente lo ocurrido en el dossier “telefonía vocal” y el escaso interés de su agenda, dejó morir el proyecto sin revitalizar su posición común. Prueba de la falta de interés real en la agenda de los legisladores, fue la ausencia de presión para la reiniciación del acto, justo al contrario de lo ocurrido con el dossier de la “telefonía vocal”.

Como vemos, tampoco del asunto “valores mobiliarios” podría afirmarse que el procedimiento de codecisión falle en su concepción. En cualquier legislativo bicameral, una definición de las agendas contrapuesta y destacablemente desenfocada del fin último del dossier, llevaría al fracaso del mismo. Desde luego, no cabe deducir de ninguno de los tres procedimientos fallidos un inexcusable comportamiento del PE, pues tan responsable de la colegislación es la institución parlamentaria como el Consejo.

Desde un punto de vista cuantitativo, el fallo en la aprobación de tres procedimientos legislativos está a la orden del día en una legislatura de cualquier legislativo sin mayoría absoluta en las cámaras. Desde un punto de vista cualitativo, los dossiers fallidos no fueron de importancia, el de mayor importancia, “telefonía vocal,” fue aprobado posteriormente bajo las mismas bases del dossier primigeniamente fallido, dado que su fallo vino ligado a un contexto de lucha institucional por la definición de la antigua tercera lectura. Todos reflejan en última instancia que basta que las instituciones prefieran el *status quo* a la no aprobación del acto para que este se apruebe, y en tal dinámica están mayoritariamente los legisladores como muestra el hecho de que el 98% de los actos desarrollados bajo el procedimiento de codecisión hayan sido aprobados.

#### **IV.2. El tiempo de duración de la aprobación de los actos legislativos.**

En cuanto al tiempo de duración de los procedimientos en codecisión, la realidad tras Amsterdam denota una importante mejoría. De acuerdo con los plazos del antiguo artículo 189 B, los actos aprobados sin llegar a la conciliación tardaban, como media, 634 días en ser aprobados; aumentando la media hasta los 815 días entre aquellos actos aprobados por el Comité de Conciliación.<sup>565</sup> La media general de todos los procedimientos se situaba en 710 días, lo que

---

<sup>564</sup> “La Présidence du Conseil montre qu’elle a pleine confiance dans les engagements informels pris para les représentants du parlement au cours des réunions de trilogie.” *Ibidem*.

<sup>565</sup> “Rapport d’activité du 1er novembre 1993 au 30 avril 1999 de l’entrée en vigueur du traité d’Amsterdam des délégations au Comité de conciliation. La procédure de codécision sur la base de l’article 189 B du Traité de Maastricht,” *op.cit*, p. 55.

significaba una sensible mejora con respecto a los 734 días media del procedimiento de cooperación.<sup>566</sup>

Amsterdam hizo un importante hincapié en la reducción de los plazos y en la necesidad de respetar al máximo los mismos, limitando al máximo su ampliación. Esta filosofía, quedó patente en la “Declaración sobre el respeto de los plazos en el procedimiento de codecisión,” aneja al Tratado, donde la CIG confirma a las tres instituciones implicadas en el procedimiento “que el recurso a la ampliación de los correspondientes períodos, previsto en el apartado 7 de dicho artículo, sólo debería considerarse cuando fuera estrictamente necesario. El periodo real entre la segunda lectura del Parlamento Europeo y el resultado del Comité de Conciliación no debería ser superior a nueve meses en ningún caso.”<sup>567</sup>

Esta filosofía, recogida también en la Declaración común sobre el artículo 251,<sup>568</sup> convive con una realidad más generosa en la redacción de este artículo. Este, como vimos, no establece plazo para la realización de la primera lectura, posibilitando en total, 12 meses (prórrogas incluidas) desde la finalización de la primera lectura hasta la aprobación del acto por el Comité de Conciliación.<sup>569</sup> La situación potencial permite en teoría alcanzar el año dentro del tramo de procedimiento gobernado por plazos, a lo que habría que añadirle el tiempo de una imprevisible? y no sometida a plazos en primera lectura.

Pese a lo dicho, el balance global es positivo debido al uso razonable del margen de la primera lectura. Hasta el momento, los pocos, pero significativos actos aprobados bajo el nuevo procedimiento de codecisión, muestran una sensible mejora: los actos aprobados sin llegar a la conciliación tardan, como media, 384 días en ser aprobados; aumentando la media hasta los 690 días entre aquellos actos aprobados por el Comité de Conciliación.<sup>570</sup> Tales cifras permiten afirmar que el procedimiento de codecisión tras Amsterdam sitúa al colegislador comunitario en unos plazos que permiten la comparación proporcionada con muchos legislativos nacionales.

<sup>566</sup> Dicha cifra es aportada por Mauer, A., en su estudio “Co-Governing after Maastricht: the European Parliament’s institutional performance 1994-1998.” Cifra reflejada en el Rapport d’activité, ibidem.

<sup>567</sup> “Declaración sobre el respeto a de los plazos en el procedimiento de codecisión” Declaración número 34 aneja al Tratado de la Unión Europea por el Tratado de Amsterdam.

<sup>568</sup> De acuerdo con su punto IV.1.: “Si el Parlamento Europeo o el Consejo consideraren absolutamente necesario prorrogar los plazos previstos en el artículo 251 de Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, informarán de ello al Presidente de la otra institución y a la Comisión.” Enfais anadido.

<sup>569</sup> Repartidos del siguiente modo: 3 meses + 1 mes (prórroga) para la segunda lectura del PE; 3 meses + 1 mes (prórroga) para la segunda lectura del Consejo; 6 meses + 2 semanas (prórroga) para la conciliación; y 6 meses + 2 semanas (prórroga) para la tercera lectura.

<sup>570</sup> INTRANET del Consejo: [HTTP://DOMUS/CODEC/HTML/DEUX\\_PE.htm](http://DOMUS/CODEC/HTML/DEUX_PE.htm).

Estamos pues ante un procedimiento legislativo que, ni bloquea el proceso de toma de decisiones, ni lo dilata de forma extraordinaria.

### IV.3. Futuros previsibles.

#### IV.3.1. La buena salud presente.

La codecisión es hoy un procedimiento asentado, la reflexión sobre el futuro inmediato del mecanismo legislativo se plantea en términos de mantenimiento o incremento del ámbito del procedimiento. Se parte de un balance positivo por todas las instituciones, lo cual, en ningún momento legitimaría retroceder a estadios anteriores poder legislativo parlamentario.

El primer diálogo interinstitucional público sobre la codecisión, tal y como resultó en Maastricht, ya arrojó un balance positivo para las tres instituciones.<sup>571</sup> En aquella ocasión, el entonces Presidente del PE, Sr. Gil Robles, con apoyo del ex Comisario para asuntos institucionales Sr. Oreja, constató cómo el día a día de la codecisión había deslegitimado a los escépticos: “hay que repetir con especial énfasis, ya que no hubo unanimidad ni en el momento de la firma del Tratado de la Unión Europea ni en el primer período de aprobación del Tratado. Los escépticos pensaban que el procedimiento de codecisión frenaría o bloquearía la toma de decisiones.”<sup>572</sup>

El segundo diálogo interinstitucional sobre el procedimiento de codecisión, celebrado en octubre de 1999, vio como las tres instituciones implicadas en el procedimiento mantenían su valoración positiva sobre el procedimiento tal y como venía desarrollándose desde la ratificación del Tratado de Amsterdam.<sup>573</sup> Esto nos sitúa teóricamente en un contexto favorable al aumento futuro del ámbito de la codecisión, según el cual, la negación de la mejora del *status* del PE en dicho procedimiento no puede justificarse por los hechos presentes o pretéritos. Una negación del

<sup>571</sup> “Séminaire sur le fonctionnement de la procédure de codécision.” Dialogue interinstitutionnel présidé par Mme Nicole Fontaine et M. Renzo Imbeni, vice-présidents du Parlement européen. Celebrado en el edificio LEO 7C50 el 25-9-1997.

<sup>572</sup> *Ibidem*. Referencia a lo dicho también se encuentra en Gil-Robles, L.: “El procedimiento de codecisión tras el tratado de Amsterdam,” *op.cit.*, cital 1, p. 4.

<sup>573</sup> Seminario sobre “La procédure de codécision post-Amsterdam la dynamique interinstitutionnelle.” Comptendu du séminaire du 18 octobre 1999 organisé par le Secrétariat général de la Commission au Centre Borchette. Citaremos dicho seminario con la referencia a la página cuando el resumen de dicho acto editado por el Centro Borchette lo recoja; o sin expresión de ella, cuando dicho resumen no se hubiese hecho eco de la referencia citada.

incremento sólo podría fundamentarse en un hipotético marco futuro distinto al actual, o en la simple ausencia de voluntad política.

#### **IV.3.2. Futuro desfavorable versus capacidad de mejora.**

Desde posiciones contrarias al crecimiento de la codecisión, los argumentos que no pueden encontrarse en el pasado se buscan en el futuro, en un futuro desfavorable para la codecisión por el advenimiento de nuevos factores. El centro de dicha argumentación vendría por la hipotética obturación del procedimiento, debido al incremento de bases jurídicas y a la ampliación.

En Amsterdam la codecisión se amplió a 24 nuevos casos. Como sabemos, si la codecisión crece a la casi totalidad de los fundamentos jurídicos como demanda el PE, lo hará sobre bases jurídicas con más volumen legislativo, como la PAC (Artículo 34), o sobre bases de gran implicación política: imposición indirecta (artículo 99), política de competencia (artículo 87), o a la aproximación de legislaciones (artículo 100). Ello provocaría una doble tensión sobre el proceso.

Por un lado, el mero hecho de aumentar la capacidad legislativa de los colegisladores, tendería a saturar las instituciones, especialmente a un Coreper con una agenda para muchos sobrecargada a día de hoy. Por otro lado, la carga política de los dossiers llevados a cabo con las bases jurídicas hoy apartadas de la codecisión, dificultarían el acuerdo, aumentando la duración del proceso de toma de decisiones y los casos de conciliaciones. Además se complicaría el calendario y los plazos de los Comités de Conciliación, con el consiguiente aumento del riesgo de conciliaciones fallidas. Este futuro negativo se complicaría con la ampliación.

No puede negarse la evidencia, pero tampoco debe confundirse la crisis en el proceso de toma de decisiones comunitario con la codecisión, y menos con las capacidades del PE. Todos los problemas subrayados tienen, en primer lugar, las soluciones vinculadas a la próxima reforma institucional, especialmente en sede del Consejo. Si el Consejo es incapaz de reformarse respondiendo a las necesidades de la codecisión y del proceso de toma de decisiones comunitario, estaríamos ante uno de los mayores argumentos para demandar el aumento de poderes del PE.<sup>574</sup>

---

<sup>574</sup> Este estudio del Consejo, encajaría perfectamente en este tesis, habiéndose descartado por el espacio y autonomía de tratamiento demandado por el mismo.

En lo concerniente a nuestro tema, el contexto pesimista arriba descrito se mitigaría sensiblemente con el perfeccionamiento del procedimiento, el cual, como hemos ido indicando durante nuestro estudio, tiene múltiples externalidades negativas: bien por falta de voluntad política, bien por la falta de praxis connatural a un procedimiento aún joven; sobre todo si hablamos del nuevo procedimiento.

De forma general, el PE, como cualquier Parlamento dotado con los mecanismos parlamentarios propios, estaría capacitado para asumir el aumento del ámbito de la codecisión. Pero no nos encontramos ante dicha tesitura, sino en la necesidad de permitirle satisfacer las demandas de la codecisión.

Con carácter general, se aumente o no el ámbito de la codecisión, el PE tiene que aumentar su disponibilidad, situarse en una situación de “cuasipermanente disponibilidad de interlocución” con el Consejo. Esto debe hacerse a través del funcionamiento ininterrumpido de las delegaciones del Comité de Conciliación, aumentando el número de miembros permanentes, de suerte que los cuatro partidos más importantes de la Cámara gocen de miembros permanentes. Estos podrían articular, junto con los líderes de los Grupos Parlamentarios y con mayor celeridad, el nombramiento de los delegados en el Comité de Conciliación. Incluso, sería conveniente que se nombrara tal delegación, de forma provisional, cuando se constata el desacuerdo en segunda lectura. Esto evitaría los casos en los que la presidencia del Consejo desea iniciar la conciliación y el PE no dispone de una delegación formada. Dicha situación se vivió durante la presidencia finlandesa,<sup>575</sup> debido a la celeridad que ésta imprimió a todos los procesos, dando ejemplo de cómo una presidencia puede facilitar el procedimiento de codecisión.

El margen de la primera lectura es hoy todavía una incógnita que, podría allanar mucho el futuro de la codecisión si se cambiasen métodos y actitudes. El Consejo tiene en muchos dossiers una opinión bastante perfilada sobre sus intereses tras las primeras reuniones del Grupo de Trabajo. Allí, cuando la presidencia desea establecer contactos con el ponente, se encuentra con un ponente incapacitado: bien porque no tuvo tiempo de preparar su visión; o bien porque, como ocurre en la inmensa mayoría de los casos, pese a tener clara su posición, desconoce si cuenta con el apoyo del PE, al desconocer de forma general el sentir de éste sobre el dossier. Esta

---

<sup>575</sup> Constancia de ello dejó M. Shackleton, máximo responsable de la codecisión en la Secretaría General del Consejo en la mesa redonda “La procédure de codecision post-Amsterdam la dynamique interinstitutionnelle.” *Compte-rendu du séminaire du 18 octobre 1999 organisé par le Secrétariat général de la Commission au Centre Borchette*, op.cit.

realidad es reconocida por el PE,<sup>576</sup> quién, sabedor de su falta de reflejos, se aventuró a afirmar desde un principio, a través de la máxima representación en codecisión, que las aprobaciones en primera lectura se limitarían a los dossiers de carácter técnico;<sup>577</sup> es decir, no más del 10%.<sup>578</sup>

La Comisión, por su parte, por boca de la Comisaria encargada de las relaciones con el PE, Loyola de Palacio, se ha mostrado partidaria de que la nueva posibilidad de cerrar los dossiers en la primera lectura se realice tanto en los dossiers de carácter técnico como en aquellos de carácter político de máxima urgencia.<sup>579</sup> Por mor de alcanzar tal fin, la Comisión asume su papel de colaborador, eso sí, sin perjuicio de “su independencia.”<sup>580</sup> Decir tal cosa puede implicar poco en favor de la mejora del funcionamiento de la primera lectura. Si por independencia la Comisión entiende seguir emitiendo propuestas de forma autónoma, sin apercibirse o sin querer advertir el nuevo papel que la declaración común sobre el procedimiento de codecisión le otorgan. En esta valoración coincide el Consejo, considerando que la Comisión no viene realizando su derecho de iniciativa en la forma constructiva demandada por la Declaración común sino en la forma tradicional.<sup>581</sup> La Comisión facilitaría bastante la posibilidad de acuerdo en primera lectura, buscando desde el primer momento el punto medio deseado por el colegislador, disponiendo para ello de todo el tiempo deseado antes de realizar la iniciativa para realizar las consultas pertinentes.

Pese a lo dicho, no se puede culpar a la Comisión de las carencias del Derecho Originario, al fin y al cabo, la Institución defiende su posición en el espacio que le confiere el artículo 250 TCE, el cual, debería ser reformado para acercar la iniciativa legislativa a los colegisladores en codecisión. Subrayamos “a ambos” colegisladores, dado que, tampoco parece coherente limitar la iniciativa de la Comisión en relación exclusivamente al posicionamiento del Consejo.

<sup>576</sup> “En ce qui concerne la possibilité de clore après la première lecture, M. Collins estime que cela pourra être difficile car le Parlement européen et le Conseil n’ont pas encore de positions bien tranchées.” Ibid. p. 4.

<sup>577</sup> Así M. Shackleton afirmó que “au cours de la période menant à la première lecture, le Parlement européen et le Conseil n’ont pas encore de positions bien claires. L’univers est donc assez flou. Personne ne sait exactement quoi faire.” Ibid., p. 6.

<sup>578</sup> “Ainsi, les accords dans le cadre de la première lecture ne pourront probablement concernés qu’un petit pourcentage de dossiers techniques (10%).” Ibid., p. 6.

<sup>579</sup> “Mme de Palacio souligne l’importance de la possibilité de clore après la première lecture. Cela ne concernera pas uniquement les dossiers techniques et non conflictuels. Cela pourra aussi être utile dans le cadre de dossiers politiquement urgents.” Ibid., p. 2.

<sup>580</sup> Al respecto la Sra. Palacio también afirmó: “dans cet état d’esprit, coopération ne veut pas dire l’abandon de l’indépendance de la voix de la Commission.” Ibid., p. 3.

<sup>581</sup> “Quant au rôle de la Commission, M. Grünhage revoit à la Déclaration commune[...] constate que la Commission a parfois trop tendance à s’accrocher à sa proposition. La Commission doit utiliser de façon constructive son droit d’initiative.” Ibid., p. 5.



Mayor responsabilidad recae del lado del PE. Es obvio, independientemente de que el Parlamento sitúe a los dos colegisladores en el mismo nivel, que el Consejo hoy por hoy, goza de mayores reflejos. El Grupo de Trabajo puede tratar la propuesta al día siguiente de su emisión; y el PE, puede no tener ponente en dicha fecha, o que la comisión competente no se reúna en corto plazo, peor si hablamos de periodos sin sesiones plenarias. En el mejor de los casos, se tendrá como mínimo que esperar a la ponencia. Obviamente, cuando los EEMM tienen un desacuerdo radical, dentro o fuera de la codecisión, se tardará más tiempo en ver los frutos del consenso. Por contra, cuando los EEMM tienen un alto grado de acuerdo, o cuando la urgencia de su agenda les fuerza a fijar posiciones, se podría iniciar la interlocución con bastante celeridad. Se trataría pues, como mínimo, de garantizar al Consejo que cuando esté dispuesto, haya un “negociador” a punto del lado parlamentario.

La tarea de negociación recae en manos del ponente, pero éste, por multiplicidad de factores, no reacciona con la celeridad deseada. Para mitigar tal lentitud, en primer lugar, habría que introducir el nombramiento de los ponentes en vinculación con el programa legislativo anual, posibilitando así la potencial colaboración de éstos con la Comisión en el proceso de formación de la iniciativa. Tanto para la definición completa del programa legislativo anual coherente con las necesidades de la codecisión, como para esa colaboración inicial fuese fructífera, habría que estar a la posición de la Comisión. Un desajuste entre el programa legislativo anual y la legislación, impediría la efectividad de dichas propuestas.

Pero, aunque tengamos un ponente preparado (tanto en el ámbito legislativo pertinente como con relación a la propuesta legislativa concreta), éste, en muchas ocasiones, deberá esperar a la primera lectura para conocer la posición real de su institución. Se trataría pues de adelantar tiempo al tiempo. Partiendo de la inflexibilidad de los periodos de sesiones hay que dotar al ponente, ponente en la sombra y Presidente de la comisión competente, de un margen de confianza mayor. Para ello, es necesario tener a primera mano el sentir de los grupos parlamentarios, lo cual demandaría una mayor interrelación entre este “equipo negociador” y los grupos políticos, al menos desde el momento en el que el ponente tenga conocimiento de la ultimación de la propuesta de la Comisión. El objetivo sería conseguir que la primera reunión de la comisión competente sobre el fondo perfilara, sino finiquitara, su primera lectura y el envío al Pleno.

Con todo ello, el PE estaría en mejores condiciones de responder a la celeridad del Consejo en algunos dossiers. En aquellos donde el propio Consejo dilate su posición será difícil conseguir aumentar la capacidad de la primera lectura por el lado de la aprobación. Habrá pues

que intentar mejorar la primera lectura en otras dimensiones como la disminución del período total de la primera lectura y la capacidad de allanar el camino en las siguientes lecturas. Si el Consejo constata la imposibilidad de avanzar más, se debería dar paso a la primera lectura del PE, de suerte que se definiese, lo antes posible, el estado de cosas de la primera lectura. Estamos aquí desarrollando la dimensión de la primera lectura enfocada a “*déblayer le terrain.*”<sup>582</sup>

La celeridad en las lecturas debería fomentarse en todos los procedimientos conflictivos. La experiencia acumulada a día de hoy permite a algunos Grupos de Trabajo y a las comisiones parlamentarias del mismo ámbito, conocerse mutuamente lo suficientemente bien como para, en ciertos dossiers, prever la conciliación desde la primera lectura. Lo más correcto en dichas situaciones sería no dilatar la primera lectura, fijando las posiciones y dando paso a una segunda lectura sometida a plazos.

Pese a todo lo dicho, el propio funcionamiento de los legisladores hace inverosímil pensar en una mayor celeridad del lado parlamentario que del lado del Consejo. El problema es que el diseño de las lecturas hace reaccionar a la institución menos capacitada para ello. Por el contrario, la institución con mayores reflejos, el Consejo, se ve obligada a esperar. Dicha espera es una carga llevada con gusto por el Consejo, de hecho lo que se buscó en el diseño del procedimiento no era el buen y rápido funcionamiento, sino las ventajas ligadas al tomar la segunda posición, en especial la determinación de la posición común y la rehabilitación de la misma tras el fallo de la conciliación. Habiéndose perdido esta última, no cabe duda de que, aún al final, el PE puede vetar la posición contraria del Consejo. Es decir, hoy la conciliación es garantía de colegislación, y como bien se ha observado, el espíritu de la conciliación está presente en todo el procedimiento, desde la primera lectura.<sup>583</sup>

Estamos pues ante una realidad distinta en la cual, el sacrificio de alterar el orden de las lecturas entre los legisladores no sería tan grande para el Consejo como lo hubiese sido antes. Sin embargo, dicha reforma mitigaría la carencia de reacción del PE, por disponer la Institución de tiempo extra de la duración de las lecturas del Consejo. Para realizar tal reforma, el Consejo debería asumir plenamente que la codecisión establece un escenario de trabajo legislativo

<sup>582</sup> Tomamos la expresión de M. Shackleton: “La procédure de codecision post-Amsterdam la dynamique interinstitutionnelle.” Compte-rendu du séminaire du 18 octobre 1999 organisé par le Secrétariat général de la Commission au Centre Borchette, op.cit., p. 7.

<sup>583</sup> “L’esprit de la conciliation a désormais contaminé heureusement toute la procédure.” Así se afirma por los miembros permanentes de la delegación del PE en el Comité de Conciliación en el “Rapport d’activité du 1er novembre 1993 au 30 avril 1999 de l’entrée en vigueur du traité d’Amsterdam des délégations au Comité de conciliation. La procédure de codécision sur la base de l’article 189 B du Traité de Maastricht,” op.cit., p.13.

paritario, lo cual, hasta ahora, no parece haber asumido.<sup>584</sup> Acaso ahí radique el silencio sobre la posibilidad de alterar el orden de las lecturas.

La filosofía del trabajo paritario debe extenderse a la segunda lectura, lectura que ciertamente funciona de una forma muy positiva protagonizando cerca del 60 % de los acuerdos en codecisión.<sup>585</sup> Como se ha indicado desde el Consejo, se trataría de fomentar la colaboración y el “trabajo en paralelo” de las instituciones implicadas.<sup>586</sup> Debería especialmente enfatizarse en la participación activa del Consejo en la comisión parlamentaria sobre el fondo y el pleno. Ello permitiría a la Comisión no desdoblarse y daría al PE argumentos y seguridad para posicionarse. Mantener la actitud actual parece más enfocada a guardar cartas negociadoras para el Comité de Conciliación que a evitarla finalizando el procedimiento en primera lectura.

La última mejora obvia sería la eliminación de la unanimidad en los fundamentos jurídicos guiados por codecisión. Esto afectaría positivamente a todas las fases del procedimiento, especialmente a la conciliación. Como ya se ha demostrado, por ejemplo en el dossier Cultura 2000, la posición inmovilista de un E.M. puede hacer rehén tanto al PE como al resto de EEMM. Si la unanimidad es hoy regresiva en cualquier procedimiento del pilar comunitario, qué no decir en la codecisión. Poner en el terreno más integracionista la norma de juego más regresiva, no sólo va contra el espíritu y la coherencia del procedimiento, sino que genera situaciones ilógicas. Por ejemplo, en la conciliación de la Cultura 2000, la delegación holandesa, haciendo uso de la unanimidad, bloqueó el aumento simbólico demandado por el PE. Dicha actitud inmovilista prometía desembocar en fallo a la hora de adoptar el acto. En aquel contexto, la Comisaria de la Cultura Reading tuvo que recordar que el coste de otra reunión del Comité de Conciliación, (logística, desplazamientos, etc.) tenía un coste casi tan elevado como el aumento presupuestario, suficiente para hacer ceder al PE. Pese ello, la delegación citada no cedió, haciéndolo finalmente el PE, evitando responsablemente el fallo en la consecución del acto, pese a que el mantenimiento de una posición más política hubiese legitimado el veto por su parte.

---

<sup>584</sup> “Vu la difficulté du Conseil à accepter un travail législatif vraiment paritaire, ceci ne s’élabore pas sans grande difficulté profond conflit. Pour sa part, le Parlement fait évoluer sa culture législative pour faire face à ses responsabilités actuelles et futures.” Así se refleja en las conclusiones del “Rapport d’activité des délégations au Comité de conciliation du 1er mars 1995 au 31 juillet 1996.” PE 216.743, punto 22, p.7.

<sup>585</sup> Debe recordarse aquí que la segunda lectura se beneficia de el allanamiento de los dossiers realizado durante la primera lectura.

<sup>586</sup> “Cela va imposer un changement qualitatif et la nécessité d’être capable de travailler en parallèle.” Así lo afirma el máximo responsable de la Dorsal codecisión del Consejo Sr. Brunmayr en “Rapport d’activité du 1er novembre 1993 au 30 avril 1999 de l’entrée en vigueur du traité d’Amsterdam des délégations au Comité de conciliation. La procédure de codécision sur la base de l’article 189 B du Traité de Maastricht,” op.cit, p.7.

Haciendo breve balance de todo lo dicho, los problemas y dudas achacables a la futura ampliación del ámbito del procedimiento de codecisión, responden en gran medida a la necesidad de la reforma institucional y del proceso de toma de decisiones más allá de la codecisión. Al mismo tiempo, aquellas dudas dirigidas e incidentes específicamente en el procedimiento de codecisión, deben considerar el amplio margen de mejora disponible con relación al mismo. Este, sin duda, debilita los argumentos contrarios a desarrollar el papel del PE en el proceso de toma de decisiones comunitario.

## CONCLUSIONES.

El sistema institucional de la UE tiene una pluralidad de temas abiertos. De forma inmediata, la próxima CIG abordará los temas que como se observa desde un plano político y doctrinal, estrangulan el funcionamiento del sistema exigiendo su reforma. La reforma mínima e inaplazable de la CIG se centra esencialmente en dos aspectos, sustantivamente del funcionamiento interno del Consejo, y subsidiariamente de la composición y funcionamiento de la Comisión. Dichos temas, como muestra nuestro estudio, no son más que unas medidas de urgencia.

Nuestro estudio pone sobre la mesa problemas estructurales del sistema, algunos de intensidad equiparables a los monopolizadores de la agenda de la próxima CIG. Su estudio y su problemática se centra en la lógica del sistema. No hemos tomado el atajo del “déficit democrático,” no nos hemos amparado tras un modelo constitucional nacional para señalar las grietas del sistema europeo, pese a que, tal ejercicio está hoy más justificado que el hacerlo exclusivamente desde el prisma iusinternacionalista. Por el contrario, nuestro estudio muestra tensiones y apunta soluciones dentro del sistema.

La primera fisura en la lógica del sistema viene dada por la incapacidad de los Parlamentos Nacionales para ejercer el control que les es supuesto sobre el Consejo de la Unión, y en la inviabilidad de compensar tal falta a través de su participación directa en la UE.

El Consejo de la Unión, junto con los problemas de funcionamiento protagonistas de la agenda de la CIG 2000, sufre un problema de fondo político. La Institución, pese a ser el órgano comunitario más importante en el proceso de toma de decisiones carece de control político a nivel europeo. Esta carencia, como hemos visto, no puede ampararse a nivel nacional. Los Ministros, en Europa, son legisladores, son, valga la expresión, “parlamento”. Legislan y toman decisiones allende sus competencias en los sistemas políticos nacionales. No podemos olvidar que un ministro puede adquirir ese rango sin ser electo siendo su proposición y remoción por cuenta de los Jefes de Estado o Gobierno. Ello guarda razón de ser dentro de la lógica y coherencia con la separación de poderes, y con respecto al rol eminentemente ejecutivo que se le otorga al Consejo de Ministros dentro de los sistemas políticos nacionales. En Europa, como bien sabemos, su papel es también legislativo.

Los poderes del Consejo de Ministros de la UE se legitimaron siempre vía viculación con los sistemas nacionales, en particular con el control que dichos sistemas realizan sobre la institución a través de sus Parlamentos Nacionales. De ahí la supuesta innecesariedad y ausencia de control político en el sistema institucional europeo.

Pero la predicha base lógica dista de cumplirse de forma satisfactoria como demuestra el insuficiente papel jugado por los Parlamentos Nacionales, incluso si su estudio discrimina positivamente eligiendo a los modelos más acabados. Pero ese no es todo el problema, intentar que el control del Parlamento a la labor de un Ministro en sede europea se realizase de la forma más completa posible, se toparía con obstáculos infranqueables. La dejación o mal hacer en sus responsabilidades, no podrá, como en el caso nacional, llevar a la derogación de la normativa objeto de la actitud negligente, con lo cual, el control pierde su objetivo primordial. No procede en cualquier caso provocar la remoción de un Ministro cada vez que las cuotas lácteas no se ajustan a la voluntad de la Cortes, y hacerlo, no hará al resto de Ministros de la Unión derogar el instrumento de Derecho Derivado al caso, fin este perseguido por el Parlamento Nacional. Por último, incrementar y perfeccionar la participación directa o indirecta de los Parlamentos Nacionales en la UE promete incrementar las tensiones del procedimiento de toma de decisiones europeo.

La conclusión del estudio de los Parlamentos Nacionales es clara: los problemas del sistema institucional de la UE deben ser resueltos en dicho nivel. Predicado con el ejemplo, el resto de nuestro estudio aborda cuatro temas enraizados en el nivel europeo, temas elegidos por su importancia y/o novedad doctrinal.

Empezamos por el Consejo Europeo. La institución “sufre o disfruta” la mayor descompensación entre competencias *de facto* y mecanismos de control. Formalmente situado (artículo 4 TUE) en un plano metapolítico, sin ser una institución del pilar comunitario, no es objeto de un mecanismo de control establecido a nivel europeo. Los informes anuales al Parlamento o la participación de la Comisión y el PE en sus encuentros, no son más que una formalidad lejana a cualquier control político. A ello añadir la ausencia de control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre él.

La falta de control sería tolerable si el Consejo Europeo se mantuviera dentro del papel metapolítico de los impulsos al sistema y la definición de orientaciones políticas generales de la Unión tal y como disciplina el precepto citado. Pero, el Consejo Europeo, en determinados momentos históricos ha sobrepasado ampliamente tales cometidos. Durante la reunificación alemana habilitó la incorporación de la RDA a la UE, lo cual supuso una ampliación *de facto*

(que no de derecho), pues la ampliación hubiese implicado un proceso que el Consejo Europeo decidió, sin poder formalmente, inactivar. Lo mismo puede en mi opinión decirse del Consejo Europeo de Edimburgo. Allí, sin seguir los mecanismos habilitados por el propio Tratado (reapertura de la CIG), se modificaron las condiciones de Dinamarca para que pudiera celebrar un segundo referéndum sobre el Tratado de Maastricht. Todo ello sin la existencia de control político y jurídico.

Junto con estas obras magnas, el Consejo Europeo tiene una incidencia creciente (igualmente irrestricta y ajena a la ortodoxia comunitaria) en el sistema institucional y en los mecanismos de toma de decisiones. Todo ello otorga razones a la doctrina para considerar imprescindible su papel, y justifica el apoyo político explícito que la próxima CIG otorga al mantenimiento de su *status impune*.<sup>587</sup> Nosotros, sin discutir la importancia de su aportación en momentos muy delicados para el proyecto de integración, frente a la realidad y a la voluntad política, nos posicionamos a favor del sometimiento a control político y jurisdiccional del Consejo Europeo. Si su papel es fundamental en el funcionamiento de la UE, su control es fundamental para el mantenimiento del Estado de Derecho y del principio democrático.

El control político del Consejo Europeo sólo puede ser realizado de forma verosímil por el PE. Tal realidad, como la limitación del margen de participación de los Parlamentos Nacionales en la Unión, aboga por el reforzamiento del papel del PE. Un reforzamiento que debe producirse de forma directa por el papel desarrollado de forma autónoma por la Institución y su repercusión en las modificaciones del Derecho Originario. En tal proceso el papel del TJCE debe jugar un papel adjetivo.

No se puede negar la labor integracionista del Tribunal, sin él, el mercado único no se hubiese alcanzado cuando se alcanzó, ni el acervo comunitario, en general, tendría el peso que tiene en la Europa unida. La Corte, bien es cierto, ha llenado vacíos inmensos en el Derecho Comunitario arañando siempre más para la Europa unida. Pese a ello, no podemos olvidar que arma principal, la interpretación extensiva de los Tratados comunitarios, ha superado en muchas ocasiones los límites de la seguridad jurídica. Por muy loable que sea el fin perseguido, un Tribunal no puede ir tantas veces tan lejos de lo dicho por la constitución, la cual aún imperfecta disciplina su jurisdicción.

---

<sup>587</sup> Tras apoyo se produjo desde el lanzamiento de la CIG. En el primer documento oficial de la CIG (documento de la presidencia finesa "Por un Consejo Eficaz") no se preveía ningún recorte ni control del Consejo Europeo. Tal hecho fue explícitamente considerado esencial por el Ministro de Asuntos Exteriores griego con la anuencia del resto de delegaciones y de la presidencia. Tal hecho se produjo en el primer Consejo de Asuntos Generales que abordó el primer documento que se les presentó, Consejo de Diciembre de 1999.

Lo dicho en el plano general vale con matizaciones en el plano institucional. Es obvio que el futuro del sistema institucional tiene como epicentro las posibilidades de evolución del PE. Históricamente el papel de la Corte ha sido fundamental en la configuración del *status* institucional del PE. Pese a ello, su doctrina no tiene la coherencia ni la apoyatura jurídica necesaria para seguir delimitando tan intensamente el papel de la Institución, especialmente ahora que los Tratados reducen aún más dicha apoyatura. Junto con las limitaciones de la falta de evolución del TJCE en términos relativos con relación a la estructura de pilares, destaca el caso concreto de la cooperación reforzada.

La cooperación reforzada apunta a una mayor participación del PE por mor de preservar una unidad y coherencia institucional mínima en la UE. Esta participación no puede llegar por vía jurisprudencial, no ya por las limitaciones tácitas que la opacidad del Tratado en esta materia impone a la Corte, sino porque demanda el reconocimiento al máximo nivel (Derecho Originario) de la voluntad política del PE como Institución con representatividad global, frente a la parcial personificada en el Consejo.

Todos los aspectos citados en la conclusión, reflejo de los cuatro primeros capítulos del estudio presente, apuntan hacia el PE, como por lo demás lo hacen buena parte de las insuficiencias del sistema institucional y de las reflexiones doctrinales sobre el modelo futuro del sistema. Hoy, tanto en el plano doctrinal como político, el centro de la polémica no está en el reconocimiento de esas demandas, sino en la intensidad y el calendario de las reformas. El argumento más fuerte de las posiciones minimalistas no es, aunque se pretendiera, la negación de los beneficios que una mayor involucración del PE traería al sistema institucional, sino las externalidades negativas que la misma traería al proceso de toma de decisiones.

En dicho contexto cobra sentido el estudio de la codecisión. El funcionamiento de dicho procedimiento hasta la fecha debilita el argumento más fuerte de las posiciones euroescépticas en cuanto a la reforma del sistema institucional. El PE ha aprobado su asignatura más difícil, demostrando que su participación real e intensa en el mecanismo de toma de decisiones no va vinculada a su parálisis.

Los problemas presentes del sistema institucional aquí estudiados, seguirán siendo problemas futuros, irresueltos tras la CIG y pendientes de reformas de fondo del sistema. De entre las posibles reformas estructurales, la eternamente abierta vía del PE parece depender cada vez en menor medida de las limitaciones del PE y cada vez más de la voluntad política del Consejo Europeo.