

ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ

*El Tratado de Amsterdam:  
Reflexiones sobre la situación  
actual del proceso de  
integración europea*

*Lección Inaugural.  
Curso Académico 1999-2000*



UNIVERSIDAD DE JAÉN



*El Tratado de Amsterdam: Reflexiones  
sobre la situación actual del proceso  
de integración europea*





**ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ**  
*Catedrático de Derecho Administrativo*

**EL TRATADO DE AMSTERDAM:  
REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN  
ACTUAL DEL PROCESO DE  
INTEGRACIÓN EUROPEA**



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**

*Lección Inaugural. Curso Académico 1999-2000*

© Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz

© UNIVERSIDAD DE JAÉN (para la 1.<sup>a</sup> edic. Septiembre 1999)

Diseño de cubierta: Servicio de Publicaciones

Depósito Legal: J - 394 - 1999

Difusión: Publicaciones de la Universidad de Jaén  
Vicerrectorado de Extensión Universitaria  
Paraje de las Lagunillas, s/n  
23071 JAÉN  
Teléfono 953 21 23 55 - Fax 953 21 22 35

Impreso por: Gráficas "LA PAZ" de Torredonjimeno, S. L.  
c/. Avda. de Jaén, s/n  
23650 TORREDONJIMENO (Jaén)  
Teléfono 953 57 10 87 - Fax 953 57 12 07

*A Alejandra, Julio y Carlos*



*Excelentísimo Señor Rector Magnífico de la Universidad de Jaén,  
Excelentísimos e Ilustrísimos Señores,  
Respetados y queridos colegas, colaboradores y alumnos:*

## I

No es una concesión a la diplomacia si digo, primero que nada, que me siento muy honrado por el encargo que se me ha cursado de pronunciar la Lección Inaugural de la Universidad en este año tan importante y tan significativo. Para decirlo sólo una vez y sin circunloquios: al Rector y a toda la comunidad académica de Jaén, gracias mil por la deferencia y, ya anticipadamente, por la atención que, sin duda, se va a prestar a mis palabras.

Cuando hace unos meses se me hizo conocer la posibilidad de que yo fuese este año el destinatario de la misión, comencé a reflexionar sobre cuál pudiera ser el tema a elegir. Necesariamente tenía que tratarse de algo más o menos vinculado al área de conocimiento que constituye mi hábitat académico y vital. ¿De qué, si no de nuestra asignatura, íbamos a atrevernos cada uno de nosotros a hablar a terceros? ¿No son idóneas justo estas ocasiones para que el ilustrado de turno aproveche para contar al mundo entero lo importante que es su ciencia y lo mucho

-lo bárbaro- que los tiempos han adelantado en ella, como diría Don Hilarión?

Pero esa idea mía luchaba en mi cabeza con otras dos de signo contrario.

La primera tenía que ver con una de las buenas tradiciones del mundo académico: y es que, cuando se está ante un público interdisciplinar, que además en buena parte se encuentra aquí poco menos que por la fuerza, ensañarse con ellos obligándoles a oír completa una historia que no les concierne y frente a la que no podrán poner mala cara, no dice mucho en favor de la buena crianza del protagonista. Y si, para más inri, la materia a escoger es el Derecho Administrativo, cuya aridez ni yo mismo dudaría en calificar de proverbial, el problema, lejos de minorarse, se agigantaría. Imaginen los presentes que el título de la lección fuese algo así como “Las novedades introducidas en el recurso de reposición por la Ley 4/1999”; o “La teoría del órgano y del ente público según los últimos desarrollos de la organización administrativa en España y en Europa”. Verdaderamente, son rúbricas cuya mera lectura provocaría en cualquier oyente una reacción inicial de absoluta inmunización. Sólo algún despistado, sobre todo entre los amantes de los cuentos de terror, podría estar tentado a gastar un minuto en dedicar alguna atención al asunto.

Pero habría y hay una segunda razón en contra de que yo maltratase a todos Vds. y les obligara a escuchar nada relativo directamente a mi asignatura. Y es que del régimen jurídico y de funcionamiento de los servicios públicos, pues tal es el objeto de la disciplina de marras, cualquier ciudadano sabe por sí mismo muchísimo, porque somos todos -el biólogo, el panadero, el estudiante- los que mil veces cada día nos topamos con tales actividades y -¡ay!- sufrimos sus carencias. Sean hechas las

debidas salvedades; pero la regla está justo en la basura que no se recoge, el hospital que no nos atiende como quisiéramos, la carretera que no se termina nunca. Supongan que algún chiflado se atreve a leerles a Vds. el sensacional contenido de nuestras leyes administrativas de ayer y de hoy, en las que, como se sabe, parece reflejarse el mejor de los mundos posibles. Valga como ejemplo el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, sobre la calidad de los servicios públicos estatales. Un ciudadano consciente y despierto, como cualquiera de mis oyentes de hoy, no titubearía en imputar esa pieza, con toda razón, a la literatura fantástica. He aquí una nueva -y una merecida- contribución al homenaje de este año al gran Borges, pensarían.

Era evidente, en síntesis, que, aun no pudiendo alejarme mucho de mi campo más propio, tenía que salir a pasear a sus alrededores, en busca de algún tema que, sin caer tampoco en las obediencias del minuto, presentara de forma más o menos ostensible lo que pudiésemos llamar, empleando una palabra cara a mi asignatura, un interés general. Pensé primero en que tal vez fuera interesante aprovechar la ocasión para analizar, con rigor y sin partidismos, la situación actual de nuestra organización territorial, cuando el Estado de las Autonomías abierto por la Constitución de 1978, como sentencia que fue concebida para resolver y apaciguar los pleitos históricos de España, parece dar muestras de crisis por doquier. Pero finalmente deseché ese tema, entre otras cosas porque convine en que la extrema rapidez de los acontecimientos que estamos viviendõ iba a dejar obsoleta de un día para otro cualquier reflexión. Total, que, aunque sólo fuera por exclusión, acabé desembocando en los terrenos, por así decir tranquilos, de la integración europea. Tranquilos no en otros lugares, como verbi gracia Francia, ciertamente, en los cuales, a cada paso, la opinión pública se agita y taja por mitades: se produce allí, y en otros muchos países, que unos y otros, políticos



profesionales o no, bajan a la arena a polemizar sobre los pros y los contras de la decisión y de la contraria. Pero terrenos, sí, sorprendentemente tranquilos en nuestra atribulada España, en donde, en cuanto se menciona la palabra Europa, lo que hasta entonces era una jaula de grillos, o incluso una jauría de perros *rottweiler*, pasa a convertirse de súbito en una suerte de cerrado campo magnético donde, como por arte de magia, todos los imanes no sólo se voltean en la misma dirección sino que, oh maravilla, también lo hacen con el mismo ritmo. Bendita Europa, cuyo nombre parece ser, con su mera mención, lo único que nos devuelve al redil de los consensos y de los esfuerzos en procomún.

Ese debía ser, pues, el tema a elegir por mí para esta ocasión, aun a sabiendas, claro es, de que en esta Universidad hay colegas -uno, en especial- que, en ese punto concreto, me dan, sin hipérbole, sopas con onda.



## II

1999 ha sido -está siendo, porque aún quedan tres meses- un año donde los acontecimientos europeos han sido muchos:

- El 1 de enero, y junto con la presidencia alemana, entró en marcha la llamada tercera fase de la Unión Económica y Monetaria prevista en Maastricht, con la introducción del euro, aún no como instrumento de pago pero sí en cuanto referencia de unas paridades monetarias que desde entonces han pasado a ser fijas.

- El 16 de marzo, la Comisión Europea presentó colectivamente la dimisión, luego de una serie de avatares que todos recordarán, abriéndose así una crisis lamentable desde muchos puntos de vista, pero que también, bajo la perspectiva del futuro de las instituciones, podrá ser vista un día, según creo, como algo enormemente creativo e interesante. Luego iremos a ello.

- El 25 de marzo se celebró en Berlín un famosísimo Consejo Europeo, en el que se aprobó nada menos que el sistema de financiación de la Unión Europea para los próximos siete años (2000 a 2006); lo que conocemos como Agenda 2000.

- El 4 de junio, y como elemento de transición a la presidencia finlandesa del segundo semestre, tuvo lugar otro Consejo Europeo, ahora en Colonia, junto al Rhin.

Ahí se dio el paso importantísimo de institucionalizar la presencia europea en un campo tan trascendente, y tan delicado, como el de la Política Exterior y de Seguridad Común, en el que, hasta ahora, y por decirlo con expresión tópica, los dirigentes del mundo se quejaban de que, si querían hablar con el Viejo Continente, al otro lado del teléfono había más de una voz.

- En los últimos días de agosto y primeros de septiembre, en fin, hemos podido ver con nuestros propios ojos el examen parlamentario de cada uno de los miembros de la nueva Comisión.

Tal vez haya sido a causa de esa sucesión constante de acontecimientos tan relevantes; pero lo más cierto es que ha pasado casi desapercibida la que, en términos jurídicos, ha sido la novedad europea de más porte, por afectar a lo que, en la terminología del propio ordenamiento europeo, se conoce como Derecho originario. Me refiero a la entrada en vigor, **el día 1 de mayo**, del Tratado de Amsterdam, una vez que el último de los Estados parte que lo hizo -Francia- depositó, el 30 de marzo, el pertinente Instrumento de Ratificación.

El Tratado de Amsterdam, para refrescar datos históricos, se cerró materialmente en esa histórica ciudad holandesa en junio de 1997. La versión definitiva se firmó allí mismo el 2 de octubre de 1997. Entre ese momento y la entrada en vigor ha transcurrido, por tanto, un año y medio largo, que es el tiempo que se han tomado los Estados miembros para las correspondientes aprobaciones parlamentarias y para algunos

otros trámites, tales como, en dos ocasiones, el referéndum -esta vez, sin sobresaltos al modo danés-, y también en algún lugar, aunque con un debate ahora poco o nada incandescente, el control del Tribunal Constitucional de turno.

Ahí hay ya un primer dato a constatar: el Tratado de Amsterdam nació tachado de haberse quedado corto, sobre todo en comparación con su hermano inmediatamente anterior, el texto de Maastricht. Y esa fama -esa mala fama- ha venido sin embargo a terminar ayudándole, porque, si algo ha caracterizado por doquier al proceso de verificación parlamentaria y popular (y judicial) habido entre 1997 y 1999, ha sido precisamente el haber transcurrido sin apenas controversia, o incluso entre el tedio general, y desde luego sin que las circunstancias hayan obligado a dar lugar a piezas jurídicas tan torturadas, pero de tanta estatura, como la muy connotada Sentencia sobre Maastricht del Tribunal Constitucional Federal Alemán de Karlsruhe de octubre de 1993. En la vida, lo bueno y lo malo -si es que se puede hablar así- tienen una curiosa y casi exacta propensión a equilibrarse, y aquí el cotejo entre Maastricht y Amsterdam nos vale como ejemplo. El uno llegó al mundo poco menos que arrollando, pero, justo por eso mismo, hubo de sortear escollos sin cuento hasta alcanzar por fin un lugar al sol. El otro ha nacido sin pena ni gloria, y por eso mismo podrá un día sacar pecho para decir que lo que habían sido antes elevadísimas montañas se convirtieron ante él en superficies de tan fácil tránsito como la palma de una mano. Aunque, eso sí, en revancha, siempre cabrá replicarle al Tratado novicio que la escasa controversia suscitada no se debe tanto a su bondad intrínseca cuanto, precisamente, a lo alicorto de su vuelo.

Pero, en lo tocante a los juicios de valor, permítaseme intercalar alguna reflexión.



En España está bastante extendida la idea de que todo lo que facilite y acelere la integración europea es por sí bueno, mientras que cuanto no lo haga resulta intrínsecamente malo. Sin matices. Tal manera de pensar -tan habitual entre nosotros: o Frascuelo o Lagartijo; o Joselito o Belmonte- se apoya en una determinada concepción de la realidad, según la cual los Estados-nación estarían en el penúltimo y agónico trance de sus vidas, de suerte que no reconocer ese hecho, y no derivar de ahí las pertinentes consecuencias, sería tanto como ponerse de espaldas a la historia.

Sea dicho ya que yo no participo de esa opinión; y también que, en todo caso, no considero que sea la única de las posibles. Por supuesto que puedo comprender que siga viva la secuela de las viejas ideas: para muchos de nosotros, crecidos y educados en la autarquía cultural, Europa significaba el oxígeno (“la solución”, según Ortega). Y por supuesto también que, cuando sucede a ojos vista que la integridad nacional se ve jaqueada, no resulta ilógico que se piense en que la mejor manera de resolver el problemón, lejos de abordarlo de cara, no sea otra que insertarlo y diluirlo dentro de una reordenación y reelaboración general de los espacios políticos todos.

Pero no nos engañemos con los datos de hecho. Los Estados-nación, que son las criaturas europeas por excelencia, no dan síntomas de estar al final de sus existencias. Nadie niega que la globalización económica, o los avances tecnológicos, han convertido en relativos conceptos que antes se tenían por absolutos, como los de *soberanía* o los de *frontera*. Pero sería vano desprender de ahí que Francia, o Alemania, o incluso Italia, estuviesen ya a punto de entrar poco menos que en estado de delicuescencia. Al contrario: en mi muy personal percepción, no ya subjetiva sino incluso minoritaria, las impugnaciones del Estado -limitadas

en nuestro mundo a Bélgica y a España- no tienen como destinatario a la figura como tal y sí a algo tan distinto como el mapa territorial existente. Y otra cosa: a mi entender, lo que se están dando en los últimos años son precisamente fenómenos de, por así decir, renacionalización de las políticas europeas: la incorporación de países pequeños pero con fuerte conciencia de su identidad, forjada en la hecha contra vecinos mucho más grandes y poderosos, como es el caso muy obvio de Finlandia o de Austria, iría en esa dirección; como también podría invocarse, sin más pretensión que la de mencionar un simple ejemplo, la posición del Gobierno de Portugal frente a las inversiones bancarias españolas de los últimos meses.

Eso, en cuanto al ser. Por lo que concierne al deber ser, que es materia otra, tampoco creo que la extinción de los Estados sea algo siempre saludable a lo que debemos contribuir entre todos.

En definitiva y para concluir: ni la realidad es tan simple como pretenden algunos -muchos-, ni, desde el punto de vista valorativo, lo bueno y lo malo resultan discernibles con tanta facilidad como muchos -la opinión mayoritaria, en España- quisieran.

Recordemos las palabras del maestro Hegel: todo lo real es racional, todo lo racional es real. Si el Tratado de Amsterdam ha salido como ha salido, tengo derecho a pensar, aunque me quede solo, que ello obedece a la lógica propia un momento de la realidad europea en el cual los Estados, aunque estén en un camino declinante, se han querido tomar un respiro. Y no solo eso: en mi entender, y aquí me atrevo a ejercer el muy riesgoso oficio de profeta, que ese tipo de momentos de pausa y aun de receso se vayan a reproducir con frecuencia será lo propio del proceso integrador, precisamente porque y cuando el mismo ha dejado

ya muy atrás los momentos iniciales y, con ello, han quedado sin razón de existir los entusiasmos característicos de todas las inauguraciones. De todas las juventudes, si se quiere decir así.

Vayamos pues a nuestro tema con ojos científicos, esto es, como diría Max Weber, con la ética de la convicción. Recogiendo una vez más las viejas categorías aristotélicas, empecemos por su forma y ocupémosnos luego de los aspectos materiales.

### III

Quiero empezar, pues, mi análisis -necesariamente selectivo e incompleto- por los datos formales, según el texto publicado en España en el BOE de 17 de diciembre de 1998. Y es que, si el Tratado va a señalar de hecho un antes y un después en algún tema concreto, quien tiene todos los boletos para ganar esa batalla no es otro sino el asunto de los números de los preceptos. Será que los juristas llevamos alma de matemáticos frustrados, pero no nos resistimos a que la manera de conocer y designar las instituciones, así resulten de abstractas y de metafísicas, sea sólo por sus referencias ordinales. Así, en nuestro caso, por ejemplo, debe recordarse el sofisticado mecanismo procesal conocido como “cuestión prejudicial”, que ha llegado a adherirse al número 177 con tanta fuerza como la que gastaba Indurain cuando circulaba pegado al dorsal 1. Por hacer otra mención *ad hoc*, aludamos al complejo tema de las empresas públicas, que, para muchos de nosotros, si había llegado a ser familiar, era sólo por su casi transustanciación con algo de apariencia tan lejana y cabalística como el número 90. Pues bien, esas parejas -un concepto y su número- que durante décadas parecían irrompibles han acabado saltando. Los preceptos que en las sucesivas reformas de los tratados se han ido incorporando haciendo figurar el mismo número junto con una letra, han sido obligados, por fin, a recuperar el buen orden de la fila. Y, a la inversa, las normas que se han ido derogando han pasado a dejar libre el hueco para otros. Fruto de todo ello es, para recuperar los mismos dos



**ejemplos, que la norma procesal haya pasado ahora a ser la número 234; ó que, en el futuro, las máximas sobre empresas públicas -también con idéntico contenido- se vayan a encontrar antes, en el ordinal 86.**

Pero, para que se pueda comprender del todo el alcance de las novedades de Amsterdam en lo formal, la historia pide antes tomarse un minuto para exponer, con cierto detalle, alguna explicación.

Se trata de una observación previa, que a muchos se les antojará una obviedad, y que tiene que ver con el carácter esencialmente dinámico, desde los tímidos inicios de 1951 y 1957, del proceso de unificación económica europea. Sería imposible explicarlo con las categorías de Newton. Nos ayudarían mucho más los esquemas de Darwin. Las instituciones europeas, por emplear palabras literales de uno de mis maestros más directos, se dejan sólo filmar, nunca fotografiar, más incluso que cualquier otra figura o institución jurídica. Pero -y esto es lo importante ahora- vinculado con ese rasgo hay otro, en apariencia al menos en parte contradictorio con él: la continuidad formal de muchas cosas, que es lo que explica, verbi gracia, cosas tan curiosas como que inercialmente -y aquí sí que hay que estar con Don Isaac- aún hoy sigan existiendo tres Comunidades -cada una con su Tratado- y que la Unión Europea continúe siendo una cosa más amplia y distinta a ellas o aun al conjunto de las mismas.

En 1951, y aquí me limito a recordar un lugar muy común, se puso en marcha una Comunidad no ya sectorial sino incluso estrictamente especializada: la que tenía su ámbito de competencias materiales limitado al carbón y al acero y nada más. En 1957 se creó mediante un nuevo Tratado otra entidad europea igualmente confinada en su objeto a algo muy concreto, la energía atómica. Se me dirá que, ya con algo más de



rodaje, en ese mismo año de 1957 los seis Estados iniciales se sintieron con aliento para dar vida a una entidad con más hechuras -la llamada Comunidad *Económica* Europea-, pero lo cierto es que las otras dos criaturas no desaparecieron, no fueron absorbidas. Y esa trinidad continúa viva hoy, pese a:

1) La fusión de los órganos, por así decir, ejecutivos, dando lugar a una Comisión única, en 1965.

2) La elección por sufragio universal, acordada en 1976 y celebrada desde 1979 cada cinco años, de unos representantes igualmente únicos, que son los que componen el llamado -ya también formalmente- Parlamento Europeo.

3) La designación generalizada de la Comunidad Económica Europea como Comunidad Europea simplemente.

4) La aparición, en 1993, de dos nuevos campos de actuación, tales como, uno, la Política Exterior y Seguridad Común, y, otro, la cooperación en asuntos de Justicia e Interior. Dos nuevos *pilares*, para llamarles por su nombre, que quedaron sin embargo al margen de las tres Comunidades existentes. Del Tratado de Maastricht -curiosamente formulado en artículos de letras (mayúsculas), no de números- se ha dicho por ello que tiene apariencia de templo griego, porque se apoya en tres columnas: la constituida por las tres Comunidades; cuyas normas se modifican en cuanto al fondo pero sobreviven como tales; y los que recogen los dos nuevos ámbitos materiales, todo lo cual conforma, en efecto, la llamada Unión Europea.

Pero, para decirlo otra vez, la pluralidad de Tratados inicial subsiste y aun ha crecido. Eso explica -y ya sí que entro en harina- el que en el

inicio es el más sorprendente de los rasgos del Tratado de Amsterdam, el **estructural**. En efecto, el nuevo texto, con sus doce artículos, se presenta con tres partes. La primera -las llamadas “Modificaciones *sustantivas*”- es la que contiene en efecto los cambios de fondo de los Tratados; las palabras son aquí mentirosas, como sucede con frecuencia en el lenguaje legal, porque se trata quizá de las innovaciones de menos enjundia. La segunda parte lleva el rubro “Simplificación”, de apariencia modesta, pero en el fondo muy relevante en cuanto a su cometido, que consiste en poner al día preceptos que, por haber sido concebidos como mandatos temporales o incluso como disposiciones transitorias *de facto*, habían quedado ya fuera de sitio: algo que las reformas anteriores no se habían atrevido a hacer. En fin, la tercera parte (“Disposiciones generales y finales”) es la que, de nuevo desafiando a la lógica, termina siendo la más importante, por ser la que contiene la nueva correlación de preceptos. Es lo que yo antes mencionaba.

Expondré, con síntesis, el contenido de cada una de las tres cosas.

A) El **primer bloque** de cosas, el teóricamente sustantivo, sigue el esquema estructural de la pluralidad de entidades existentes, según se ha visto hace un momento. Por eso, dedica sus cinco artículos a lo que continúan siendo cosas distintas. Así, sucesivamente, se modifican:

\* Art. 1: El Tratado de la Unión Europea (con 16 puntos).

\* Art. 2: El Tratado -una vez más- constitutivo de la Comunidad Europea (con 59 puntos: donde más).

\* Art. 3: El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (con 10 puntos).

\* Art. 4: El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (con 11 puntos).

\* Art. 5 y último: La llamada Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por su sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976.

B) La **segunda parte** del Tratado de Amsterdam tiene la misma economía interna. Así:

\* Art. 6: Modificaciones del “Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, incluidos sus Anexos y sus Protocolos (...), con el fin de suprimir disposiciones obsoletas de dicho Tratado y adoptar en consecuencia el texto de algunas de sus disposiciones” (con 81 puntos más todo lo relativo a Protocolos).

\* Art. 7: Lo mismo, en relación con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (con 17 puntos y las adiciones dichas).

\* Art. 8: Igual, en orden a la Energía Atómica.

Los Arts. 9 a 11 contienen puntualizaciones adicionales al respecto.

C) En fin, la **tercera parte** -la reordenación numérica, lo más sustancial- se expresa sólo en el Art. 12.

Para completar nuestro análisis aparential del Tratado de Amsterdam, sólo queda hacer mención a los Protocolos y a las llamadas Declaraciones, más numerosas que aquéllas aunque de menor enjundia.

Aquí prefiero seguir un esquema cualitativo y mencionar por su nombre y apellidos a los que, a mi juicio, son más relevantes de entre los primeros. Como:

- El que integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea. Muy importante. Lástima que, en esta ocasión, no tengamos tiempo de verlo en detalle.

- El que tiene por objeto la regulación del delicadísimo tema del asilo a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

- El que disciplina la aplicación de principios estructurales tan básicos para las relaciones con los Estados como son los de subsidiariedad y proporcionalidad. Otro punto fundamental, al menos para mí.

- El que alude, sin demasiada profundidad por cierto, a un asunto de tanta virulencia política y electoral cual es el de los principios del sistema de radiodifusión -y televisión, aunque no se diga- pública de los Estados miembros.

- El que contiene una proclama “sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea”; y, en relación con el anterior, el que enfatiza “el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”. A este Protocolo iremos luego.

Hasta ahí, el primero de los análisis que había que emprender: el formal.



## IV

¿Qué novedades introduce ya, en cuanto al fondo, el Tratado de Amsterdam?

El proceso de expansión material de los campos de poderes comunitarios no puede ya dar mucho más de sí. Para empezar, conviene advertir que, aunque estamos ante lo que los juristas llamamos una “competencia de atribución”, lo cierto es que la muy genérica forma de expresarse los Tratados desde el inicio se compadecía mal con el carácter tasado propio de cualquier *lista*. Sabemos, luego de tantas décadas, que el campo de mira de las instituciones europeas no ha dejado a su margen prácticamente nada, desde las enfermedades de los animales hasta las telecomunicaciones, desde el régimen jurídico de las sociedades mercantiles hasta el contenido de las titulaciones académicas. Si esa modesta “competencia de atribución” ha permitido a su titular llegar tan lejos es porque, una vez más, las palabras han sido equívocas: se han desempeñado en términos tan amplios y evanescentes que, de hecho, han subvertido el esquema propio de lo que constituiría un poder que, en cuanto a sus objetos, se encontrase efectivamente con las limitaciones propias de lo tasado.

Ahí está una primera razón para que no puedan esperarse hoy-ni mañana- grandes novedades en lo que hace a los nuevos campos de ac-

ción comunitaria. Hay, sin embargo, otros motivos que adicionalmente abogan en pro del mismo resultado, y que tienen que ver precisamente con lo antes dicho acerca del momento actual del proceso integrador.

Eso no significa, por supuesto, que los cambios -las ampliaciones- no existan. A vuelapluma citaré sólo dos: la *comunitarización* de gran parte de los terrenos que hasta ahora permanecían en el limbo del llamado tercer pilar, esto es, Justicia e Interior, hoy concebidos bajo la nueva rúbrica *visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*; o la decidida y explícita incorporación del *empleo* entre los objetivos a alcanzar por las políticas europeas. Nada más y nada menos.

## V

Pero, desde el punto de vista de fondo, lo más relevante del Tratado de Amsterdam se encuentra en otro lugar: el régimen de las instituciones.

La palabra “déficit democrático” se emplea en este contexto con mucha frecuencia, sobre todo por relación a un Parlamento como el de Estrasburgo, del que se dice que está muy por debajo del *standard* propio de sus homólogos nacionales; un Parlamento que incluso con frecuencia ha llegado a enanizarse y a ridiculizarse, señalándose que tendría de tal sólo el nombre.

También aquí se me permitirá decir que no participo en casi nada de esas opiniones. Una vez más, me siento en minoría.

Para empezar, una constatación elemental: la Comunidad Europea no es un Estado; en consecuencia, es del todo ilógico pedir que el Parlamento Europeo se parangone con el Parlamento propio de una figura distinta, cual un Estado. Cuando el todo es otro, y muy otro, no tiene sentido exigir que una parte sí sea idéntica.

Y una cosa más: observo que, cuando se hace el cotejo, se tiene como referencia mental a unos Parlamentos nacionales que sólo existen

sobre el papel, porque, como nadie ignora, por doquier las funciones legislativas y de control del Gobierno de turno se encuentran de hecho muy tamizadas a causa de las rigideces del llamado “Estado de partidos” y del dato, sin duda democrático donde los haya, de que el ejecutivo y la mayoría parlamentaria son el mismo perro, y si acaso -que tampoco siempre- sólo les diferencia el collar.

No sé, a estas alturas del desarrollo del parlamentarismo, si tales rigideces son sólo *rasgos* del sistema o si hemos de dar un paso más y calificarlas ya sin ambages como auténticas *patologías*; o incluso si no estamos ya del todo en el terreno de la caricatura, con unas votaciones predeterminadas y que muchas veces sólo constituyen un trámite, cumplido además por quienes no pasan de ser como robots. Pero me parece oportuno señalar que, si por el contrario la comparación la hacemos entre las realidades de hecho, no es el Parlamento Europeo quien sale perdiendo. Valga la referencia a los acontecimientos del pasado invierno, a resultas de los cuales, y con la decisiva intervención censuradora del Parlamento, la Comisión tuvo que irse. ¿Sería ello pensable en las instituciones correlativas de cualquier país europeo? ¿Cuántas mociones de censura acaso han prosperado, o tenido algún viso de prosperar, en España luego de más de veinte años de vida constitucional, muchos de los cuales, por cierto, y para más escarnio, con Gobiernos sustentados en una delgadísima minoría?

Con todo ese bagaje conceptual es quizá más fácil descender ya al Tratado de Amsterdam.

El Parlamento -la Asamblea, como se llamaba al comienzo- empezó teniendo una intervención sólo consultiva en los procedimientos de elaboración de normas. Era, por buscar un símil incluso formal en la



estructura constitucional española, más el Senado que el Congreso de los Diputados. Con posterioridad, y tras la elección directa por los pueblos -no digamos, por favor, el pueblo europeo-, el Parlamento pasó a ir ganando terreno, aunque sin alcanzar el estadio en el que su palabra legislativa estuviese sola. El Acta Única (1987) y el Tratado de Maastricht (1993) fueron ampliando los supuestos materiales en los cuales la voz parlamentaria tenía un plus de valor. Ahora, en Amsterdam, se ha dado un paso más, al hacer la regla general del llamado expresivamente “procedimiento de codecisión”, que hace *casi* paritarios al Parlamento y al Consejo. El que hoy es el Art. 264 del Tratado de la Comunidad Europea prevé incluso la constitución de un llamado “Comité de Conciliación”, de composición paritaria. En síntesis, el Parlamento no ha alcanzado la competencia de legislar, pero sí dispone ya de un poder de veto absoluto. E insistamos: por las peculiaridades institucionales europeas y por lo singular de la estructura de partidos, esta *faculté d’empêcher* será sin duda más empleada en la práctica, y por ende más útil, que la *faculté de statuer* que, en teoría de manera irrestricta, tienen los órganos que en los Estados representan a los pueblos respectivos.

Una última mención a este respecto es la que debe hacerse al Protocolo, antes aludido, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. A mi juicio, el hecho de haberse entrado por una norma europea en estos terrenos no constituye ninguna injerencia ilícita en un ámbito de autonomía institucional supuestamente reservado en exclusiva a los Estados miembros. Lejos de ello, y siempre en mi muy personal opinión, resulta saludable que desde Europa se recuerde que el ámbito primario del *demos* sigue siendo el que coincide con el pueblo de cada país, o incluso, más abajo, con el de algunas unidades regionales o locales. Y que, por tanto, son las reglas *territoriales* de conducta las que, ante los impactos de la integración, deben cambiarse y ajustarse principalmente. En este punto quizá en España hayamos tenido mucha menos

**sensibilidad constitucional** que en otros lugares, como Francia, cuya forma de gobierno, sin embargo, es en teoría mucho menos parlamentaria, según la vigente Constitución de 1958, como se conoce.

Pues bien, el tal Protocolo dice sobre todo dos cosas, al hilo de las futuras propuestas legislativas -iniciativas, en buen castellano- de la Comisión. Lo primero tiene que ver con el fondo del asunto -la relación entre poderes- y consiste en proclamar que todas ellas -las propuestas- “se comunicarán con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su Parlamento nacional las reciba convenientemente”. Lo segundo es una cautela cronológica e instrumental al servicio de lo anterior: entre la iniciativa y la decisión ha de transcurrir un plazo mínimo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia. Me parecen dos disposiciones relevantes. Habría, si tuviésemos ocasión muchas más cosas que decir sobre ellas.

Pero el tiempo apremia y aún quedan otros varios temas acreedores de alguna atención. Me refiero, en concreto, al diseño actual de las dos instituciones genuinamente europeas, el Consejo y la Comisión.

## VI

Como es sabido, los Tratados de los años cincuenta, pensados por y para seis países, hicieron bascular el diseño orgánico de las Comunidades respectivas entre un polo nacional -el Consejo- y un polo supranacional -la Comisión-. En la ponderación de los votos en el primero debía partirse de dos cosas: la división entre países grandes -tres- y pequeños -los otros tres, los del Benelux-; y la equiparación cuantitativa entre Francia y Alemania. A la hora de conformar la otra cosa, la Comisión, y pese a que en el plano de los principios se trataba de algo situado sobre y al margen de los Estados, las reglas de base eran las mismas: un miembro los países pequeños, dos los mayores. Todos los grandes tenían dos Comisarios y sólo dos.

Pero los espacios entre tanto han cambiado mucho. Primero, debe recordarse que la Comunidad ha crecido por el Sur -Grecia, España y Portugal- y por el Norte -Dinamarca, Suecia, Finlandia-, insertándose así en su seno una tensión territorial que inicialmente le quedaba ajena. Segundo, conviene indicar que ya no puede sostenerse por más tiempo la ficción, hija y secuela del resultado de la guerra, de que Alemania y Francia son iguales. Aunque sea por razones puramente geográficas, y aunque la reunificación de 1990 se realizó mediante lo que en el orden mercantil sería una simple fusión por absorción, dejar a la Alemania actual con el mismo peso que Francia constituye no ya una injusticia



material sino sobre todo un desajuste burdo con la realidad, y muy en especial con la realidad indiscutible de quien es luego, y con diferencia, el primer contribuyente. Y tercero, si hay un punto en el cual los nuevos espacios físicos ganados por la Comunidad afectan también a los esquemas de siempre, tal sería justo el plano estrictamente cuantitativo: una Comisión basada en la colegiación y con dos miembros de muchos países terminaría constituyendo toda una Asamblea multitudinaria, a la que no se le podría pedir eficacia ni por supuesto cohesión alguna.

Una vez más tenía razón Carl Schmitt cuando nos explicaba a sus discípulos -todos los juristas- que la noción básica en el Derecho Público no era otra que la de espacio. Los avatares europeos muestran con meridiana claridad que, a nuevos espacios, debe contarse siempre con nuevas normas.

La elaboración del Tratado de Amsterdam ha coincidido en el tiempo con las conversaciones para la ampliación de la Comunidad por el Este. Un proceso particularmente fascinante, entre otras cosas por lo inacabado de sus confines: Europa no tiene frontera física por el Este; los europeos habremos llegado a ser el ombligo del mundo por otras razones, pero geográficamente no hemos dejado de constituir una provincia -un apéndice, incluso- de Asia; De Gaulle no tenía razón cuando ponía el finisterre en los Urales, ni tampoco Gorbachov cuando asignaba al Cáucaso el mismo papel definidor de los confines de lo que, según el gran Oswald Spengler, son los países de la tarde, es decir, Occidente.

Ante tal situación, ¿qué hacer? El Tratado de Amsterdam partía de la insatisfacción -muy justificada- con el *statu quo* institucional, pero tenía ante sí dos opciones. La una consistía en abordar los cambios ya, con

el número de países existente, aun a sabiendas de que, de inmediato tras la primera ampliación hacia el Este, las cosas tendrían que volverse a retocar. La alternativa estaba en esperar a que las nuevas incorporaciones se fueran concretando, de suerte que la remodelación institucional pudiera hacerse con algo más de convicción en estarse edificando una cosa duradera.

Por supuesto que cualquiera de las dos opciones tenía ventajas e inconvenientes. En el cerebro de cualquier persona informada bullieron en esa época las unas y las otras. Al final quienes tenían que decidir optaron por la segunda alternativa, y a mi juicio esa decisión -esa no decisión-, lejos de merecer reproche, estuvo entre los aciertos del Tratado de Amsterdam. ¿Desde cuándo la prudencia no es una virtud?

Hay un Protocolo *ad hoc* que intenta predeterminar ese futuro, en dos tiempos.

\* La primera previsión tiene por horizonte “la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación de la Unión”. Y para entonces habrá de verse si se ha modificado ya la ponderación de votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros, bien mediante una nueva ponderación de votos o bien mediante una doble mayoría. Pues bien, si esto se ha cumplido, y por ende el litigio interestatal aparece encauzado, “la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros”. La decisión habrá de tomarse “teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes, en especial la compensación a aquellos Estados miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión”.

\* El segundo mandato tiene más largo aliento: se fija en el mo-

mento en el que sólo falte un año para que “el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de veinte”. Ahí ya no cabrán más parches. “Se convocará una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones”.

Aquí el Tratado fue realista y esa me parece -insisto- una virtud. Los Estados nacionales -ésta es la prueba- no están en un tris de evaporarse. Ni mucho menos. Y no tienen frente a la historia ninguna obligación de hacerlo. Y, en fin, los “compromisos apócrifos” o dilatorios se encuentran, como también dijo Carl Schmitt, en todas las Constituciones.



## VII

Me he dejado muchísimas cosas en el tintero, pero sé que la paciencia de Vds. tiene un límite y que yo ya lo he rebasado con creces.

¿Qué decir del Tratado de Amsterdam para concluir? Una cosa muy simple: que la integración europea es sin duda un proceso fascinante desde todos los puntos de vista, pero que hacen un flaco favor a la misma -y traicionan a los mentores, sobre todo a Schumann- quienes, blandiendo la bandera del europeísmo, presentan las cosas como demasiado sencillas y pretenden que el único papel de los Estados nacionales fuera el de inmolarse cuanto antes en el altar europeo.

Yo no tengo tan mala opinión del Tratado de Amsterdam. Y no la tengo porque pienso que aquí tampoco el futuro está escrito. Hegel, en 1806, luego del desastre prusiano de Jena, fue el primero en pronosticar que se había llegado, en este mundo, al fin de la historia. Ya en nuestro siglo, en los años setenta, cuando yo era alumno de la Universidad de Granada, también abundaban los profetas de lo obvio, que cada día nos explicaban de manera incontestable que el comunismo estaba al llegar y que ignorar tal evidencia era tanto como situarse en entredicho de los vientos de la historia. Y más tarde, en 1989, para terminar, Fukuyama. Nada menos que la versión gringa y superficial, aunque a la inversa en lo concerniente al contenido, del mismo asunto. Con los hermeneutas de

la integración europea, nos volvemos a encontrar con la misma especie: la de aquellos que no ven que también hay veces en las que los Estados nacionales -no sé si el nuestro, pero sí desde luego otros- se revuelven y otra vez cogen respiración. Porque, felizmente, el mundo sigue siendo complejo y, por encima de todo, imprevisible.

He dicho.





Servicio de Publicaciones  
e Intercambio Científico