

Los resultados de la Conferencia Intergubernamental de 1996: claves de una reforma

Ana Gemma López Martín

*Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: I. LAS RAZONES DE LA REFORMA.—II. LAS FASES DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.—III. LA CONFERENCIA DE AMSTERDAM Y EL NUEVO TRATADO DE LA UNIÓN: Sección I: Libertad, seguridad y justicia. Sección II: La Unión y el ciudadano. Sección III: Una política exterior coherente y eficaz. Sección IV: Las instituciones de la Unión. Sección V: Cooperación más estrecha-flexibilidad. Sección VI: Simplificación y consolidación de los Tratados.

En 1957, el *Tratado de Roma* creó la Comunidad Económica Europea. En 1985, el *Acta Única* dio un nuevo impulso al mercado interior. El *Tratado de Maastricht* de 1992 trazó la vía de la Unión Económica y Monetaria, introdujo un principio de política exterior europea y la voluntad de crear un espacio de libre circulación dentro de la seguridad.

En esta línea, el 29 de marzo de 1996 da paso a una nueva fase en la «construcción europea», al poner en práctica los Estados miembros de la Unión Europea (UE) lo preceptuado en el art. N, apartado 2, del *Tratado de Maastricht*¹, y dar el pistoletazo de salida a una Conferencia Intergubernamental (CIG) cuya finalidad no es otra que la de revisar aquellas cuestiones del TUE excluidas en la anterior conferencia de 1991, así como aquellas otras necesitadas de reexamen a corto o medio plazo. El

¹ Dice así: «En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación».

punto «y aparte» de la misma debemos situarlo en la reciente Conferencia de Amsterdam, celebrada en el mes de junio, que ha elaborado un nuevo Tratado para Europa.

I. LAS RAZONES DE LA REFORMA

El período que se extiende desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, 1 noviembre 1993, y la fecha de revisión prevista por el mismo, 1996, es ciertamente muy breve; de ahí que nos planteemos, en primera instancia, cuáles son las razones que han motivado tal imperiosa reforma. En este sentido, entendemos² que son fundamentalmente los cambios operados en la situación política y económica el principal motor de esta revisión.

El primero de estos cambios está marcado por la evolución de la situación en Bosnia, que ha puesto de manifiesto la extrema debilidad de la política exterior de la Unión, así como el riesgo de contradicciones graves entre los miembros de la Unión.

El segundo es el notable éxito de la unificación alemana, realizada bajo el estandarte de Europa, que exige, asimismo, una respuesta europea a los envites de esta unificación.

El tercer elemento se refiere al desempleo. La Unión ha hecho propuestas de gran envergadura en materia de fortalecimiento de las infraestructuras del transporte y de la comunicación, pero los obstáculos nacionales se oponen a la plena y rápida realización de estas propuestas.

El cuarto afecta a las crisis monetarias, favorecidas por políticas nacionales insuficientemente convergentes y por las incertidumbres sustentadas por algunos en relación a la fecha de creación de la moneda única y de los criterios de convergencia.

El quinto viene motivado por el desarrollo acelerado del progreso tecnológico, sobre todo en materia de comunicación e información, que refuerza la necesidad de una cooperación entre los países europeos.

Finalmente, entendemos que el problema principal radica en la crisis de las relaciones entre los ciudadanos y las Instituciones, el paro, la inseguridad cara a la criminalidad, la corrupción que asola a un gran número de países miembros, la dificultad de organizar la inmigración, la falta de capacidad de las clases políticas para elaborar proyectos de futuro; elementos, todos ellos, que empecen el «pacto de ciudadanía», cimiento de toda sociedad, y que, sin embargo, se dan en todos los Estados miembros.

² Recogemos, en este sentido, la opinión del comisario europeo Marcelino Oreja (*vid. Revue de Marché Unique Européen*, 3, 1995, págs. 6-7).

II. LAS FASES DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996

El *proyecto de Tratado de Amsterdam*, aprobado el 17 de junio de 1997, no es el simple resultado de dos días de encuentro, sino que es el fruto de un importante esfuerzo conciliador de las posturas divergentes mantenidas por los distintos Estados miembros, así como por las respectivas instituciones comunitarias, que ha necesitado de un sinnúmero de reuniones y debates, de documentos e informes, imprescindibles para llegar a Amsterdam³. Resulta inevitable la referencia expresa a aquellos que entendemos como más relevantes.

El punto de arranque de la CIG'96 (sexta Conferencia Intergubernamental en cuarenta y seis años de existencia comunitaria) debemos situarlo en el Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994, el cual decidió la creación de un Grupo de Reflexión —integrado por representantes de los 15 ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, un representante de la Comisión, así como por dos representantes del Parlamento Europeo— cuya misión era la de preparar la CIG'96, mediante la elaboración de un informe que identificara las cuestiones principales a tratar por ésta. Este *Informe* se presentó finalmente en el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995, dividido: 1) «Una estrategia para Europa», en la que se trataban de forma concisa los grandes temas de la CIG; 2) «Un orden del día comentado», que en 177 puntos exponía las opciones mayoritarias y minoritarias expresadas en el Grupo en relación con cada una de las cuestiones anteriores⁴. En síntesis, el Informe del Grupo de Reflexión propuso la actuación de la CIG en tres ámbitos principales:

1. Hacer de Europa una empresa de los ciudadanos, centrándose en resolver los problemas que más les preocupan, como el respeto a los derechos humanos, una mayor seguridad, la solidaridad, el empleo y el medio ambiente. Asimismo, se estimó que la Conferencia debía lograr una Unión más transparente y el respeto al principio de subsidiariedad.

³ No debemos olvidar el papel jugado en este ámbito por la doctrina, que ha elaborado ininidad de trabajos, no sólo recogiendo todo lo realizado por los Estados y las instituciones, sino planteando, incluso, sus propias reformas. *Vid.*, entre otros, David O'KEEFFE, «From Maastricht to the 1996 Intergovernmental Conference: The Challenges facing the Union», *Legal issues of European Integration*, 1994, 2, págs. 135-151; Jean-Victor LOUIS, «La CIG. Vers quelle Europe?», *Cahiers de droit européen*, 1996, 3-4, págs. 249-255; Javier DIEZ-HOCHLEITNER, «La simplificación, objetivo prioritario de la CIG'96», *Gaceta jurídica de la CE y de la competencia*, B-115, págs. 5-16; Diego J. LIÑAN NOGUERAS, «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la perspectiva de la reforma de 1996», *Gaceta jurídica de la CE y de la competencia*, B-111, págs. 5-14.

⁴ Los trabajos de este grupo comienzan en Taormine (Italia) el 3 de junio de 1995, y terminan el 5 de diciembre en Bruselas con la elaboración de un Informe en el que se recogen las orientaciones de trabajo propuestas por el Consejo de Cannes de junio de 1995 (*cf.* *Boletín de la Gaceta jurídica de la CE y de la Competencia*, n.º 108, noviembre-diciembre 1995, págs. 63-92). Para un estudio en profundidad del Informe del Grupo de reflexión, *vid.* Angel BOIXAREU CARRERA, «Perspectivas de la CIG 96. El informe del Grupo de Reflexión», *Gaceta jurídica de la CE y de la Competencia*, serie D-25, págs. 7-111.

2. Mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la futura ampliación, lo que requería cambios en la estructura y funcionamiento de las Instituciones.

3. Dotar a la Unión de mayor capacidad de acción exterior, proponiéndose para ello la creación de una unidad de planificación y análisis de la política exterior común, capacidad para decidir en común y para ejecutar sus acciones exteriores con mayor visibilidad (quizá a través de un Sr. PESC). Igualmente es necesario el desarrollo de la política de seguridad y defensa, una opción es el fortalecimiento de la relaciones entre la UE y la UEO.

Este documento constituye el punto de referencia imprescindible sobre el cual debía trabajar la CIG'96 que se inició durante el Consejo Europeo de Turín (marzo 1996)⁵, y cuyo funcionamiento se desarrollaría siguiendo el plan estructurado en las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid: celebración de reuniones mensuales de los Ministros de Asuntos Exteriores (han sido necesarias hasta un total de quince) y reuniones semanales de los representantes de los Ministros con el representante de la Comisión Europea, Marcelino Oreja (cuya cifra asciende a cuarenta), para preparar las deliberaciones ministeriales. Los debates fueron programados para ser llevados a cabo sobre la base de una triple documentación:

A. Los documentos de síntesis preparados bajo la responsabilidad de la Presidencia del Consejo.

B. Las contribuciones de las delegaciones de los Estados miembros.

C. Los informes y resoluciones de las instituciones u órganos de la Unión.

A. *Presidencia del Consejo*

En esta línea de actuación, y dentro del período de Presidencia italiana, el Consejo Europeo de Florencia fijó como objetivos de trabajo de la CIG: acercar la Unión a sus ciudadanos; reforzar y ampliar el alcance de la política exterior y de seguridad común; garantizar, teniendo en cuenta la ampliación, el buen funcionamiento de las instituciones. Por su parte, el Consejo Europeo de Dublín (diciembre 1996) subrayó que en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior era necesaria una mayor capacidad de acción en lo referente a los visados, la ayuda, la inmigración, el

⁵ Este mismo Consejo fija el plazo de un año para la finalización de la Conferencia, así como las modalidades de asociación del Parlamento Europeo a los trabajos de la CIG: las sesiones ministeriales comenzarán con un cambio de impresiones con el Presidente del Parlamento Europeo, asistido por representantes de este último, y que la Presidencia organizará, al margen de las sesiones ministeriales, reuniones de trabajo con el fin de fomentar un cambio de impresiones pormenorizado con los representantes del Parlamento Europeo.

paso de las fronteras exteriores, la lucha contra la droga y la delincuencia internacional, así como una mayor cooperación entre Europol y las autoridades nacionales. Asimismo, hizo un llamamiento para que se garantizara en mayor medida la coherencia y la eficacia de la acción exterior de la Unión Europea.

B. *Contribución de las delegaciones de los Estados miembros*

Todas ellas aparecen recogidas en el *White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference*, vol. II⁶. Dado lo conciso de este estudio, sólo vamos a sintetizar los puntos más destacados de la *Posición Española*, la cual se estructuró en torno a las tres grandes materias apuntadas en el Informe del Grupo de Reflexión:

1. *El ciudadano y la Unión*. En este ámbito, España propuso: hacer más operativo el principio general de respeto a los Derechos fundamentales (art. F.2), con la incorporación de un catálogo de derechos fundamentales o la adhesión a la Convención Europea y otro de derechos socio-económicos, así como de algún mecanismo sancionador en caso de incumplimiento; inclusión de una cláusula de no discriminación; profundización en los derechos concretos del ciudadano; reforzamiento del concepto de servicios públicos de interés general; prioridad absoluta de la lucha contra el terrorismo; cooperación policial y judicial por la vía intergubernamental; comunitarización del tercer pilar en lo referente al cruce de fronteras exteriores; necesidad de tratamiento de la creación de empleo; mantenimiento del *statu quo* en lo referente al medio ambiente; mayor transparencia de la Unión, favoreciendo la accesibilidad y comprensión de sus asuntos y la simplificación del texto del Tratado; aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. *Una Unión más eficaz y democrática*. España consideró prioritario una reforma institucional adecuada que consolidara el marco institucional único en todo el conjunto del Tratado de la Unión y respetara el equilibrio institucional en su conjunto; mantenimiento del art. 235 en su redacción actual; establecimiento de procedimientos simplificados de ejecución; mayor eficacia en el control de ejecución de las normas comunitarias, así como en la lucha contra el fraude mediante un mejor control financiero del presupuesto comunitario y de un reforzamiento del Tribunal de Cuentas; no debe abordarse el sistema de recursos (1999); respecto de las nuevas políticas de energía, turismo y protección civil, pareció más adecuado prever una cooperación reforzada entre los Estados miembros.

⁶ Su título es: «Summary of positions of the Member States of the European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference», European Parliament, Intergovernmental Conference Task Force, 29 marzo 1996.

3. *La acción exterior de la Unión.* En este ámbito España propuso: dotar a la Unión de personalidad jurídica internacional para que pueda concluir acuerdos internacionales en las materias de los títulos V y VI; supresión de la estructura en pilares; precisar la diferenciación entre posiciones y acciones comunes; clarificar la relación entre el Coreper y el Comité Político; crear una instancia o célula de análisis (localizada en la Secretaría General del Consejo) en la fase preparatoria de la política exterior común; utilización del voto de mayoría cualificada en la adopción de decisiones; reforzamiento de la coordinación entre la Presidencia y la Comisión, que se encargarían de conducir los asuntos de la PESC (frente a la idea de un Sr. PESC); mejora de relaciones UE-UEO, con una progresiva integración de la UE en la UEO.

C. *Documentos institucionales*

Desde este punto de vista⁷, resulta especialmente reseñable el informe favorable a la CIG emitido por la Comisión el 28 de febrero de 1996 (solicitado por el Consejo Europeo de Corfú) titulado «Reforzar la unión política y preparar la ampliación»⁸, basado estrictamente en el análisis del funcionamiento del Tratado de la UE. Un breve análisis del título del dictamen nos permite situarnos: la Comisión preconizó una CIG ambiciosa que se apoyara en una auténtica voluntad política por parte de todos para reforzar la Unión y preparar las condiciones para la ampliación. Para ello, propuso un proyecto político basado en tres cuestiones fundamentales:

1. *La ciudadanía:*

— promover el modelo europeo de sociedad, reforzando la defensa de los derechos humanos (siendo la solución más adecuada, en este sentido, la adhesión al *Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950*), consolidando la Unión de Derecho, poniendo más énfasis en la dimensión social (principalmente a través de la reintegración del Protocolo Social en el Tratado), incluyendo un capítulo específico sobre el empleo en el Tratado y concediendo mayor importancia al desarrollo sostenible;

— establecer un espacio de libertad y seguridad mediante la corrección de las insuficiencias del Tratado en los ámbitos de justicia e interior (en particular a través de su comunitarización);

⁷ Además de los referidos, existen otros documentos institucionales que hacen igualmente relación con la CIG'96: dictamen favorable del Consejo de 25 de marzo de 1996; resolución del Tribunal de Justicia sobre la función del juez en la UE de mayo de 1995; contribución del Tribunal de Primera Instancia de 17 de mayo 1995; opinión del Comité Económico y Social de 23 de noviembre de 1995; Declaración del Comité de las Regiones de 3 de octubre de 1996.

⁸ Cf. COM (96) 90.

— simplificación del Tratado y revisión del sistema de adopción de decisiones (limitación de los procedimientos a tres tipos: dictamen, dictamen conforme y codecisión, extensión y simplificación del procedimiento de codecisión, ampliación del dictamen conforme del Parlamento Europeo y revisión de los procedimientos de ejecución).

2. *El ámbito exterior.*

— garantizar la coherencia de la acción exterior, reforzando las disposiciones del Tratado que otorgan la responsabilidad de la misma al Consejo y a la Comisión;

— reforzar la acción comunitaria exterior, consiguiendo que la Unión se exprese al unísono, incluso en los ámbitos de competencia mixta;

— consolidar la política exterior y de seguridad, disponiendo que la Presidencia del Consejo y la Comisión se encarguen conjuntamente de hacer patente dicha política;

— construir una identidad de seguridad y de defensa, introduciendo en el Tratado cometidos de mantenimiento o de restablecimiento de la paz, incrementando la capacidad de la Unión en materia de seguridad mediante una participación adecuada de los Ministros de Defensa en el Consejo y revisando el papel de la UEO con miras a integrarla en la UE.

3. *Las instituciones.*

— adaptar las instituciones mediante la revisión de su composición y funcionamiento;

— generalizar el voto por mayoría;

— articular la flexibilidad de modo que sea posible instaurar formas de cooperación o integración reforzadas, respetando determinados principios.

Posteriormente, la Comisión aprobó un informe dirigido al Consejo relativo a la posible introducción en el Tratado CE de títulos relativos a la protección civil, al turismo y a la energía, y otro posterior sobre el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión⁹.

Por su parte, el Parlamento Europeo adoptó el 13 de marzo de 1996 una resolución en la que establecía que la Conferencia había de respetar las siguientes prioridades:

⁹ *Cfr.* Bol. 4-1996, punto 1.1, y Bol. 7/8-1996, puntos 1.1 y 2.3.1. En este último informe la Comisión opta por ampliar el procedimiento de codecisión al conjunto de las actividades de carácter legislativo de la Comunidad, suprimir el procedimiento de cooperación y recurrir al dictamen conforme del Parlamento Europeo para los acuerdos internacionales y los ámbitos de orden «constitucional», y al dictamen simple para las demás medidas. El Parlamento Europeo, por su parte, acogió favorablemente este enfoque en una resolución de 14 de noviembre (*cfr.* Bol. 11-1996, punto 1.1).

- definir mejor el concepto de ciudadanía europea y respetar mejor los derechos humanos;
- responder de modo más eficaz a las preocupaciones de los ciudadanos relativas a la seguridad interior, en particular mediante la comunitarización de determinados aspectos de la política en materia de justicia y asuntos de interior y, en cuanto a los demás aspectos, recurriendo con mayor frecuencia a las instituciones y procedimientos comunitarios;
- fomentar las dimensiones social y ecológica y la política de empleo en el mercado interior y reforzar la cohesión económica y social;
- fortalecer el papel exterior de la UE, especialmente en cuanto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, mediante la aplicación plena y real de la política exterior y de seguridad común;
- incrementar la apertura y la transparencia;
- democratización mediante la generalización del voto por mayoría cualificada y el establecimiento de un procedimiento de codecisión simplificado y reforzando el papel del Parlamento;
- lucha eficaz contra el uso fraudulento de los recursos financieros comunitarios a todos los niveles;
- simplificación del Tratado¹⁰.

III. LA CONFERENCIA DE AMSTERDAM Y EL NUEVO TRATADO DE LA UNIÓN

El 17 de junio de 1997 marcó el final de la CIG'96, al llegar los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE a un acuerdo político sobre un nuevo Tratado para Europa, el *Tratado de Amsterdam*. El siguiente trámite es la firma oficial del texto, para dar paso a la aprobación del mismo por todos los electores, ya sea mediante referéndum, ya sea por decisión parlamentaria.

El Tratado de Amsterdam (proyecto provisional) consolida cada uno de los tres grandes «pilares» que han sustentado la actuación de la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht: las Comunidades Europeas (primer pilar), la PESC (segundo pilar) y la cooperación en los ámbitos de justicia e interior (tercer pilar); y lo hace sobre la base de cuatro grandes *objetivos*:

- hacer del empleo y de los derechos de los ciudadanos el eje de la Unión;

¹⁰ *Cfr.* DO C96, 1-4-96. En una resolución sobre los resultados del Consejo Europeo de Turín (marzo 1996), el Parlamento expuso el 19 de abril sus principales preocupaciones sobre la CIG (*cf.* DO C141, 13-5-96). Asimismo, con anterioridad a la reunión del Consejo Europeo de Florencia, el Parlamento adoptó el 19 de junio una resolución en la que invitaba a la CIG a iniciar verdaderas negociaciones y señalaba que esperaba que el Consejo Europeo imprimiera el impulso necesario a tal efecto; precisaba que cualquier hipótesis de flexibilidad había de respetar el acervo comunitario y el marco institucional único (*cf.* DO C198, 8-7-96). En una resolución de 23 de octubre, el Parlamento reafirmó su deseo de que la Conferencia diera lugar a una amplia reforma institucional (*cf.* DO C347, 18-11-96).

- suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la seguridad;
- hacer que la voz de Europa se oiga mejor en el mundo;
- hacer más eficaz la arquitectura institucional de la Unión con miras a la próxima ampliación.

Con esta visión de futuro, las novedades que introduce el nuevo Tratado pueden exponerse siguiendo la estructura recogida en dicho documento.

Sección I. Libertad, seguridad y justicia

— Se insiste en la necesidad del respeto a los derechos fundamentales y aparece en el Preámbulo del TUE, por primera vez, la referencia al respeto de los *derechos sociales fundamentales*, definidos en la Carta Social Europea de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989.

— Obligación de respeto de los derechos fundamentales, nuevo requisito convencional para formar parte de la Unión.

— Asimismo, se establece un catálogo de actuación de las instituciones en el supuesto de una violación por un Estado Miembro de los principios en que se basa la Unión.

— Se incluye una nueva cláusula de no discriminación (art. 6 A del TCE), y otra relativa a la protección del individuo respecto del tratamiento y de la libre circulación de los datos personales (art. 213 *ter* del TCE).

— Se da un paso adelante en la comunitarización del tercer pilar, con la creación de un nuevo título en el TCE que, bajo el epígrafe «libre circulación de personas, asilo e inmigración», viene a sustituir la «pasarela» que suponen los arts. 100 C y 100 D TCE y el art. K.9 del TUE, y que afecta a las materias de política de visados, condiciones de expedición de permisos de residencia a los inmigrantes, procedimientos de asilo y normas en materia de cooperación judicial civil. Para garantizar el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia en el marco comunitario, se prevé un período transitorio de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado. Durante este período, el Consejo seguirá decidiendo por unanimidad, después pasará al ámbito del art. 189B TCE, esto es, de los procedimientos comunitarios.

— Se reconoce, por primera vez, la competencia del TJCE en el ámbito de justicia e interior, si bien limitándose al marco de la cuestión prejudicial y sólo en relación a las cuestiones abordadas en este nuevo título. Esta competencia no se extiende a todos los Estados, pues Reino Unido, Irlanda y Dinamarca quedan excluidos de la misma por sendos Protocolos.

— El Título VI del TUE se simplifica, recogiendo sólo las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, mejorándose los mecanismos e instrumentos para hacer más eficaz esta cooperación.

— El acervo de «Schengen»¹¹ se integra en el marco de la UE, a través de un Protocolo, poniendo así fin a las contradicciones resultantes de dos sistemas separados. De esta forma, aplicando el sistema de la cooperación reforzada, los trece Estados implicados proseguirán su cooperación dentro del marco jurídico del nuevo Tratado. Reino Unido e Irlanda podrán participar en la estructura común, y se prevé un régimen especial para Dinamarca.

— Se añade también un Protocolo del TCE sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la UE.

Sección II. La Unión y el ciudadano

— Destaca, sobre todo, la incorporación del empleo como uno de los objetivos básicos de la Unión, de tal forma que los Gobiernos se comprometen a orientar sus políticas de empleo en consonancia con la política económica de la Comunidad y a promover una mano de obra cualificada y capaz de adaptarse, así como mercados de trabajo que puedan reaccionar rápidamente ante los cambios económicos.

— Se crea un nuevo título relativo al empleo que deberá introducirse tras el título VI del TCE, y en el que destaca la creación de un sistema de vigilancia multilateral de las políticas nacionales, así como de un Comité de Empleo que asistirá a las instituciones en este trabajo. La estrategia coordinada para el empleo se llevará a la práctica anualmente de la siguiente forma:

- * en primer lugar, los Jefes de Estado y de Gobierno examinarán la situación del empleo;
- * el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, elaborará las líneas directrices para los Estados miembros;
- * al final del año, el Consejo examinará la aplicación de las líneas directrices y, si lo estima oportuno, formulará recomendaciones a los Estados miembros. El Consejo y la Comisión remitirán un informe anual conjunto a los Jefes de Estado y de Gobierno, que examinarán las nuevas orientaciones a seguir;

¹¹ Dicho acervo está constituido por los siguientes instrumentos:

- Acuerdo de Schengen, 14 junio 1985, firmado por los países del Benelux, Alemania y Francia.
- Convenio de aplicación de Schengen, 19 junio 1990, firmado por Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos.
- Protocolos y acuerdos de adhesión al acuerdo de 1985 y al Convenio de 1990 con Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995) y Dinamarca, Finlandia y Suecia (1996).
- Decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité Ejecutivo creado por el Convenio de aplicación de 1990, así como otros actos adoptados para la aplicación del Convenio.

* por último, se prevén medidas de estímulo para la financiación de proyectos pilotos en temas de empleo.

— En el título dedicado a la política social se incluye lo relativo a los derechos sociales fundamentales y se deroga el Protocolo n.º 14 sobre política social y el Acuerdo anexo al mismo.

— Integración de la protección del medio ambiente en todas las políticas sectoriales (art. 3 D del TCE).

— Introducción de un nuevo artículo en relación a la actuación para el fortalecimiento de la cooperación aduanera.

— Aplicación del TCE a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, si bien con un trato específico en atención a sus características particulares.

— Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que se adjuntará al TCE.

— En aras de la transparencia de la Unión, se añade un nuevo artículo que facilita el acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones comunitarias (191 A del TCE).

Sección III. Una política exterior coherente y eficaz

— La representación de la Unión en la PESC la ostenta el Presidente del Consejo, quien se verá asistido en esta tarea por un Secretario General que contribuirá a la aplicación de las decisiones. La Comisión participará plenamente en este proceso.

— Una nueva cédula de análisis y previsión se encargará de vigilar el desarrollo de los acontecimientos internacionales y sus posibles efectos sobre la Unión, así como de proponer iniciativas, alertando al Consejo ante la aparición de situaciones de crisis. Esta célula estará compuesta por especialistas procedentes de los Estados miembros, del Consejo, de la Comisión y de la Unión Europea Occidental (UEO).

— También se modifica el procedimiento de adopción de decisiones. Es posible que un Estado miembro adopte una postura de *opting-out* en decisiones individuales de política exterior argumentando públicamente sus razones sin que necesariamente se bloquee la acción para el resto de sus miembros. Se introduce una nueva técnica de actuación en el art. 7.2., la de las «estrategias comunes».

— El proyecto constata las obligaciones de la mayoría de los Estados miembros en el marco de la Alianza Atlántica y el hecho de que otros miembros no forman parte de esta organización. No obstante, todos consideran que la política exterior y de seguridad común implica todos los aspectos relacionados con la seguridad de la Unión, entre los que irán incluyendo, progresivamente, las cuestiones de defensa. En este sentido, se ve como deseable un acercamiento a la UEO, de la que todos son miembros

excepto Dinamarca y los países tradicionalmente neutrales (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia).

— Se inscribe una referencia a las misiones de mantenimiento de la paz y las acciones humanitarias, que podrían ser llevadas a cabo por la UEO con la participación de los Quince o sólo de alguno de ellos, según los casos.

— El proyecto contempla la extensión de las disposiciones de la política comercial común a ámbitos tan importantes como la propiedad intelectual y los servicios.

— Se añade un acuerdo interinstitucional en materia de financiación que establece que la fórmula normal de financiación será a cargo del Presupuesto de las Comunidades y que los gastos operativos de la PESC se consideran gastos no obligatorios.

Sección IV. Las instituciones de la Unión

— Parlamento Europeo:

* Se amplía el procedimiento de dictamen conforme al ámbito de las sanciones en el caso de una violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro.

* Se simplifica el procedimiento de codecisión y se extiende a las siguientes materias: empleo (medidas incentivadoras), política social (igualdad de oportunidades y de trato), salud pública (requisitos mínimos de calidad y seguridad de órganos; medidas veterinarias y fitosanitarias, con el objetivo directo de proteger la salud pública), principios generales de transparencia, lucha contra el fraude contra los intereses financieros de la Comunidad, cooperación aduanera, estadísticas y establecimiento de una autoridad consultiva independiente para la protección de datos.

* Se fija el número máximo de parlamentarios, cuya cifra no podrá exceder de setecientos.

— Consejo:

* Se amplía considerablemente las materias adoptadas por mayoría cualificada: directrices y medidas incentivadoras de empleo, exclusión social, igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, salud pública, transparencia, lucha contra el fraude, estadísticas, establecimiento de una autoridad consultiva independiente para la protección de datos, regiones ultraperiféricas y cooperación aduanera.

— Comisión:

* El nombramiento del Presidente de la Comisión, designado por los Jefes de Estado y de Gobierno, deberá ser aprobado por el Parlamento Europeo para que sea efectivo.

* El número máximo de comisarios no excederá de veinte, lo que supondrá que los Estados con dos comisarios tendrán que perder uno, circunstancia que será paliada con una revisión de la ponderación del voto en el Consejo.

— Tribunal de Justicia:

* Ampliación de su competencia «prejudicial» respecto de las materias reguladas por las disposiciones del nuevo título del TCE: «Libre circulación de personas, asilo e inmigración», relacionadas con el Título VI del TUE.

— Tribunal de Cuentas:

* Se reconoce su legitimación para interponer recursos de incompetencia, vicios sustanciales de forma y controles de legalidad de los actos comunitarios.

— Comité Económico y Social:

* Deberá ser consultado sobre las nuevas disposiciones de empleo (orientaciones y medidas incentivadoras), asuntos sociales (legislación y aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato) y salud pública.

— Comité de las Regiones:

* Incompatibilidad con el cargo de parlamentario europeo.

* Deberá ser consultado en relación a las materias de empleo, asuntos sociales, salud pública, medio ambiente, fondo social, formación profesional y transporte.

* Alienta una mayor participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión. Para que éstos puedan debatir desde el principio con sus respectivos gobiernos las propuestas legislativas presentadas por la Comisión, se establecerá un plazo de inscripción de seis semanas antes de llegar al Consejo.

Sección V. Cooperación más estrecha-Flexibilidad

— Se incluirán una serie de cláusulas generales en este sentido como nuevo título en las disposiciones comunes del TUE, que tienden a la utilización de las instituciones y procedimientos comunitarios por parte de los Estados miembros para instituir una cooperación más estrecha entre sí.

— En idéntico sentido, se insertan sendos artículos específicos en el TCE (art. 5 A) y TUE (art. K.12).

Sección VI. Simplificación y consolidación de los Tratados

Esta cuestión se deja aparcada, pensando en una segunda parte del Tratado que recogerá las disposiciones necesarias para la simplificación de los Tratados.

Para concluir esta sucinta exposición de la reforma del TUE operada a través de la CIG'96, queremos simplemente reseñar que es patente que las modificaciones recogidas en el Proyecto de Tratado de Amsterdam son importantes; baste mencionar el reforzamiento que se produce respecto del Parlamento Europeo, la cuestión de los derechos fundamentales, el empleo, la «comunitarización» del Tercer Pilar, o la especial consideración de las regiones ultraperiféricas. Aunque algunas de ellas, si bien nos parecen interesantes, no nos merecen todo nuestro entusiasmo; es el caso de la ampliación de la cuestión prejudicial, pero respecto de la cual quedan excluidos tres Estados, ¿cómo construir una jurisprudencia coherente si están fuera tres Estados y, en cambio, sus jueces están dentro? Además, existen numerosas cuestiones (las cuales parecen de vital importancia) que han sido aplazadas o, tal vez, aparcadas. En este sentido, resulta especialmente mencionable la tan esperada reforma institucional, imprescindible de cara a las previsibles nuevas ampliaciones o la necesaria concesión de personalidad jurídica a la UE, para que desarrolle satisfactoriamente su acción en el marco del Título V y del Título VI. Sin olvidar que han pasado desapercibidas las propuestas españolas en lo referente a la limitación del derecho de asilo y al tema del terrorismo, así como la relativa a la supresión de la estructura en pilares en aras a una mayor clarificación y simplificación de los Tratados (también sustentada por otros Estados e incluso desde el ángulo institucional). Tan notables ausencias nos crean la impresión de que el Proyecto de Tratado está inacabado; por no mencionar el «sinuoso» camino que le queda aún por recorrer a este Proyecto para convertirse en una realidad jurídica práctica.

Todas estas cuestiones nos hacen pensar que, quizá, el mecanismo de la Conferencia Intergubernamental está agotado y sea necesario contemplar nuevos instrumentos de actuación.