

TESIS DOCTORAL

**LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO
DE LA UNIÓN EUROPEA
DESDE LA PERSPECTIVA
DEL INSTITUCIONALISMO
HISTÓRICO: UN EJERCICIO
DE SUMA POSITIVA**

Ana Mar Fernández Pasarín

INTRODUCCIÓN

1. Marco general del análisis.....	7
2. Objeto de estudio	8
3. Planteamiento del problema.....	9
4. Objetivo de la investigación.....	10
5. Metodología	12
6. Interés de la investigación.....	14
7. Estructura de la tesis	15

PARTE I. MARCO TEÓRICO

EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UE

CAPÍTULO 1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA CIENCIA POLÍTICA.....	17
--	----

INTRODUCCIÓN	17
--------------------	----

1. ANÁLISIS DE DOS PARADIGMAS DOMINANTES:

NEOFUNCIONALISMO E INTERGUBERNAMENTALISMO	18
---	----

1.1. El proceso de integración europea desde la perspectiva de un paradigma supranacional: el neofuncionalismo	19
--	----

1.2. El proceso de integración europea desde la perspectiva de un paradigma estado-céntrico: el intergubernamentalismo	26
--	----

2. ANÁLISIS DE UN PARADIGMA ALTERNATIVO:.....	34
---	----

EL NEOINSTITUCIONALISMO	34
-------------------------------	----

2.1. Orígenes del neoinstitucionalismo	35
--	----

2.2. Postulados teóricos básicos del neoinstitucionalismo: el carácter autónomo y estructurante de las instituciones.....	40
---	----

2.3. El neoinstitucionalismo aplicado al proceso de integración europea: la emergencia de una teoría intermedia.....	43
--	----

CONCLUSIÓN.....	49
-----------------	----

CAPÍTULO 2. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DEL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	50
---	----

INTRODUCCIÓN	50
--------------------	----

1. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: DEFINICIÓN	51
1.1. La dimensión institucionalista.....	59
1.2. La dimensión historicista	65
2. CONCEPTOS FUNDAMENTALES	69
2.1. El concepto de “ <i>path dependence</i> ”	70
2.2. Los conceptos de “ <i>Increasing Return Effect</i> ” y de “ <i>Positive Feedback</i> ”	71
2.3. El concepto de “ <i>lock in effect</i> ”	74
2.4. El concepto de “ <i>critical juncture</i> ”	75
3. REVISIÓN DE LA LITERATURA	79
CONCLUSIÓN.....	89
CAPÍTULO 3. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO APLICADO A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	91
INTRODUCCIÓN	91
1. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA:.....	92
ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	92
1.1. Primera hipótesis: la Presidencia del Consejo de la Unión Europea:.....	97
una responsabilidad sin poder	97
1.2. Segunda hipótesis: la Presidencia del Consejo de la Unión Europea:	102
una responsabilidad con poder	102
1.3. Tercera hipótesis: la Presidencia del Consejo de la Unión Europea:	108
un gran responsabilidad, una oportunidad política relativa.....	108
2. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA:.....	116
OBJETO, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	116
2.1. Objeto de la investigación. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea: análisis de una transformación.....	118
2.2. Hipótesis de la investigación. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea: un ejercicio de suma positiva	119
2.3. Metodología de la investigación. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea bajo el prisma del institucionalismo histórico.....	120
2.3.1. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea:.....	121
análisis de una transformación.....	121
2.3.2. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea:.....	123
análisis de la evolución del efecto estructurante de la institución	123
sobre la acción	123
3. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: UTILIDAD TEÓRICA DEL ENFOQUE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL	124
4. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA:.....	130

CRÍTICAS Y LÍMITES DE LA TEORÍA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL.....	130
CONCLUSIÓN.....	133
PARTE II	128
LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA:	128
ANÁLISIS DE UNA NATURALEZA CAMBIANTE.....	128
CAPÍTULO 1. EL ORIGEN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO:	138
LA CREACIÓN DE LAS COMUNIDADES CONSTITUTIVAS Y EL DEBATE SOBRE SU DISEÑO INSTITUCIONAL.	138
INTRODUCCIÓN	138
1. EUROPA COMO OPCIÓN HISTÓRICA.....	139
1.1. La Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950.....	140
1.2. El debate sobre el diseño institucional de la primera Comunidad Europea: las negociaciones del Tratado de París.....	142
1.3. La firma del Tratado CECA y el principio de equilibrio institucional.....	143
2. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO ESPECIAL DE LA CECA:	145
UNA DOBLE GARANTÍA INSTITUCIONAL	145
2.1. Funcionamiento y organización de la Presidencia:.....	146
los principios de igualdad y de representatividad	146
2.2. Competencias de la Presidencia del Consejo Especial de Ministros.....	148
de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero	148
3. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO TRAS LA FIRMA DE LOS TRATADOS DE ROMA: GIRO HACIA EL CENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL	154
3.1. El dispositivo institucional de los Tratados de Roma	156
3.2. La Presidencia del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas: principales novedades institucionales.....	157
CONCLUSIÓN.....	163
CAPÍTULO 2. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: DESPEGUE FUNCIONAL A LA SOMBRA DEL GIRO INTERGUBERNAMENTAL (1959-1983).....	164
INTRODUCCIÓN	164
1. LA DOCTRINA EUROPEA DEL GENERAL DE GAULLE	164
1.1. La crisis institucional del 30 de junio de 1965.....	165
1. 2. El Compromiso de Luxemburgo (29 de enero de 1966).....	167
1.3. Implicaciones de la visión gaullista para la Presidencia del Consejo de Ministros: el bicefalismo en materia de representación exterior de las Comunidades Europeas.....	168

2. LA CREACIÓN DEL MECANISMO DE COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA SOBRE UNA BASE INTERGUBERNAMENTAL	171
2.1. La Cumbre de La Haya (1 y 2 de diciembre de 1969)	172
2. 2. El Informe Davignon (27 de octubre de 1970)	173
2.3. El Informe de Copenhague (23 de julio de 1973)	176
2.4. El Acuerdo de Gymnich (20 y 21 de abril de 1974)	178
3. LA CREACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO	182
3. 1. La Cumbre de París (9 y 10 de diciembre de 1974).....	183
3. 2. Impacto de la creación del Consejo Europeo sobre	184
la Presidencia del Consejo	184
3.2.1. La Presidencia en su nueva calidad de Presidencia del Consejo Europeo: una nueva responsabilidad.....	184
3.2.2 La Presidencia del Consejo: primeras propuestas de reforma (1974-1984)	188
3.3.2.1. El Informe Tindemans (diciembre de 1975).....	190
3.2.2.2. El Informe de los Tres Sabios (1979).....	192
3.2.2.3. El Informe de Londres (13 de octubre de 1981).....	196
CONCLUSIÓN.....	199

CAPÍTULO 3. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA O LA PROGRESIVA COMUNITARIZACIÓN DE UNA FUNCIÓN (1986-2004)

INTRODUCCIÓN	201
1. FACTORES CONDICIONANTES (I): LA <i>RELANCE</i> DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA A PARTIR DEL ACTA ÚNICA EUROPEA	202
1.1. La <i>relance</i> del proceso de integración europea a partir del Acta Única Europea: antecedentes, contenido y alcance.....	202
1.1.1. El contexto del cambio	203
1.1.2. Las principales innovaciones institucionales	205
1.1.2.1. La institucionalización del Consejo Europeo	206
1.1.2.2. La nueva dinámica del Consejo de la UE.....	206
1.1.2.3. La “reactivación” de la Comisión Europea	207
1.1.2.4. El creciente papel normativo del Parlamento Europeo.....	208
1.2. La <i>relance</i> del proceso de integración europea a partir del Acta Única: implicaciones para la Presidencia del Consejo de la UE.....	209
1.2.1. Implicaciones institucionales.....	210
1.2.1.1. El desarrollo de las competencias existentes	210
1.2.1.2. La creación de un nuevo registro de responsabilidades.....	219

1.2.2. Implicaciones políticas	222
1.2.2.1. La responsabilidad de llevar a cabo el Mercado Único y la UEM.....	222
1.2.2.2. La responsabilidad de hacer progresar la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.	223
1.2.2.3. La responsabilidad de asegurar la coherencia entre el proceso de integración económica y el de unión política.	224
2. FACTORES CONDICIONANTES (II): EL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL ANTE LA PERSPECTIVA DE LA AMPLIACIÓN A DIEZ NUEVOS ESTADOS MIEMBROS	226
2.1. El debate sobre el futuro de Europa: principales desafíos en.....	227
términos institucionales.....	227
2.1.1. El proceso de reforma institucional ante la perspectiva de la ampliación (I): desde Maastricht hasta Ámsterdam	228
2.1.2. El proceso de reforma institucional ante la perspectiva de la ampliación (II): desde Ámsterdam hasta Niza.....	233
2.1.3. El proceso de reforma institucional ante la perspectiva de la ampliación (III): el mandato de la Declaración de Laeken y los trabajos de la Convención Europea.....	237
2.1.4. La culminación del proceso de reforma institucional: el Tratado por el que se instituye una Constitución Europea.....	242
2.2. El debate sobre el futuro de Europa: principales implicaciones para la Presidencia del Consejo de la UE.....	243
2.2.1. La reforma del sistema presidencial: una cuestión recurrente vinculada al funcionamiento del Consejo	244
2.2.2. La reforma actual de la Presidencia: dos procesos, un objetivo.	246
2.2.2.1. La reforma de la Presidencia en el marco de los Tratados vigentes	246
2.2.2.2. La reforma de la Presidencia en el marco de los trabajos de la Convención europea para la revisión de los Tratados.	252
CONCLUSIÓN.....	259
CONCLUSIÓN.....	263
TÍTULO 2. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: BALANCE Y ALCANCE DE UNA EVOLUCIÓN.....	265
INTRODUCCIÓN	265

CAPÍTULO 1. EL FUNCIONAMIENTO Y LA ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA:	267
CAMBIOS Y CONTINUIDADES	267
INTRODUCCIÓN	267
1. PRINCIPIO GENERAL: EL SISTEMA DE ROTACIÓN PRESIDENCIAL.....	267
1.1. La duración del mandato.....	268
1.2. El orden de rotación	271
2. PRINCIPIOS DERIVADOS	279
2.1. El carácter único de la Presidencia.....	279
2.1.1. Excepción 1: Los programas conjuntos	279
2.1.2. Excepción 2. La troika	281
2.1.3. Excepción 3. La representación exterior conjunta	282
Consejo-Comisión	282
2.1.4. Excepción 4. La Presidencia de determinados comités y grupos de trabajo del Consejo y las futuras Presidencias del Consejo Relex y.....	283
del Consejo Europeo.....	283
2.2. El papel de la Secretaría General del Consejo	284
CONCLUSIÓN.....	289
CAPÍTULO 2. LAS COMPETENCIAS DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA:	290
CAMBIOS Y CONTINUIDADES	290
INTRODUCCIÓN	290
1. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	290
1.1. La dirección, gestión y coordinación de los trabajos del Consejo de la Unión Europea	291
1.1.1. Fijar el calendario y convocar las reuniones.....	291
1.1.2. La coordinación entre las diferentes formaciones del Consejo.....	295
1.1.3. La coordinación del servicio de interpretación	297
1.1.4. La función de notariado	299
1.2. La organización y dirección de los trabajos del Consejo Europeo.....	300
Fecha	301
Reuniones	303
2. LA FUNCIÓN DE INICIATIVA	304
2.1. El poder de iniciativa de la Presidencia (I):	305
la dirección de las reuniones del Consejo	305

2.2. El poder de iniciativa de la Presidencia (II):.....	306
la elaboración de la agenda europea.....	306
3. LA FUNCIÓN DE CONCILIACIÓN Y DE MEDIACIÓN.....	309
3.1. Organizar las condiciones del consenso.....	310
3.2. Forjar las mayorías.....	311
3.3. Subordinar el interés particular al interés comunitario	314
4. LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN	315
4.1. La dimensión interna del poder de representación.....	315
4.2. La dimensión externa del poder de representación	317
CONCLUSIÓN.....	319
CONCLUSIÓN.....	320
CONCLUSIONES FINALES.....	333
BIBLIOGRAFÍA	330
1. Libros	329
2. Artículos, capítulos en libros editados y actas de congresos.....	336
3. Documentos oficiales de la UE ordenados de forma cronológica.....	346
4. Documentos oficiales de las Presidencias españolas del Consejo de la Unión (1989, 1995 y 2002) ordenados de forma cronológica.....	351
5. Artículos de prensa ordenados de forma cronológica.....	352
ANEXOS.	

INTRODUCCIÓN

Hace algo más de cincuenta años, seis Estados europeos decidieron emprender una aventura. En una Europa dividida por el telón de acero, optaron por unirse y crear una organización política de un tipo nuevo. El “invento comunitario”¹ transformó el ejercicio del poder en Europa. Rompió con el concepto bodiniano de soberanía absoluta e indivisible y dio luz a una nueva forma de concebir las relaciones entre Estados, enmarcándolas en una concepción superior: la idea de Comunidad. Esta tesis doctoral nace de nuestro interés por la singularidad del proceso de construcción europea. Encuentra su origen en nuestro afán por profundizar en el funcionamiento de una realidad política compleja, en evolución permanente y cuyas finalidades exactas están, todavía, por definir.

1. Marco general del análisis

Esta investigación tiene como objetivo avanzar en el conocimiento del sistema político europeo. Se trata de un ejercicio para entender mejor la tónica de las relaciones estructura-agentes llevadas a cabo en el seno de la Unión Europea (UE) y, en particular, la naturaleza del efecto estructurante de las instituciones sobre la acción política. Este estudio se construye en torno al tema central del impacto del sistema institucional en el comportamiento de los Estados miembros. En este sentido, pretende contribuir al debate académico sobre las implicaciones de la pertenencia a la Unión.

Nuestra hipótesis de partida consiste en sostener que la evolución del sistema institucional constituye una variable explicativa a tener en cuenta a la hora de analizar las implicaciones que conlleva ser miembro de la UE. Investigar los efectos que se derivan de la pertenencia a esta organización supone estudiar el funcionamiento de dicha estructura política y tomar en consideración su naturaleza cambiante. Desde nuestra perspectiva, el estudio del proceso de adaptación de los Gobiernos a las pautas marcadas por la UE se enmarca en el análisis de las consecuencias políticas del desarrollo institucional.

¹ BINO, Olivi, *L'Europe difficile. Histoire politique de l'intégration européenne*, Paris, Gallimard, 2001, pág. 35.

2. Objeto de estudio

Para contrastar esta idea, nos hemos fijado en el caso de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Varias razones justifican esta elección. Se trata de una figura institucional que ha sido objeto de escasa atención por parte de la literatura especializada en cuestiones europeas. La mayor parte de las contribuciones realizadas hasta la fecha son, por otra parte, de carácter esencialmente descriptivo. En esta categoría podríamos incluir los tradicionales balances de la Presidencia de turno en los que se analizan los resultados alcanzados durante el semestre así como los capítulos y apartados sobre las competencias de esta institución, habitualmente incluidos en monografías sobre el Consejo o en los manuales de derecho comunitario.

Sin embargo, el principal motivo que nos lleva a estudiar el caso de la Presidencia del Consejo está relacionado con un debate planteado de forma recurrente desde los años setenta sobre el alcance de esta función para los Estados miembros. El salto cualitativo que se ha producido en las competencias de la Presidencia a partir de esos años ha llevado algunos autores a interrogarse sobre las implicaciones del ejercicio presidencial para el Estado miembro que, durante seis meses, de forma periódica y rotativa, ostenta su titularidad. Partiendo del análisis de las prerrogativas de la Presidencia en materia de organización, impulsión, mediación y representación tanto fuera como dentro de la Unión, estos enfoques han tratado de establecer el grado de responsabilidad y de oportunidad política implícitos en el ejercicio de estas funciones.

Tres hipótesis principales han sido formuladas al respecto. Una parte de la literatura considera que el desempeño de la Presidencia representa una gran responsabilidad que no conlleva, sin embargo, poder político alguno. Desde esta perspectiva, la Presidencia es una función comunitaria que implica poner su administración al servicio de la Unión y subordinar la búsqueda del interés particular a la del interés común. Otra parte de la literatura afirma, al contrario, que la Presidencia es una función intergubernamental. Desde esta perspectiva, el ejercicio

de la Presidencia constituye una oportunidad política. Sitúa a los Estados miembros en una posición privilegiada que les permite maximizar sus intereses en Europa.

Frente a estas dos aproximaciones principales, se ha fraguado una tercera línea interpretativa. Esta última visión matiza los enfoques anteriores al sostener que la Presidencia presenta un componente a la vez comunitario e intergubernamental. Según esta última óptica, la Presidencia es un ejercicio complejo en el que responsabilidad y oportunidad se codean con la misma intensidad. En su calidad de figura sobresaliente del Consejo y, por lo tanto, de puente de enlace entre las dimensiones supranacional e intergubernamental de la Unión, la Presidencia tiene como función lograr el equilibrio entre el interés particular y el interés general de la Comunidad. La posición central que ocupa esta institución en el dispositivo institucional europeo convierte el mandato presidencial en un ejercicio basado en la compatibilización de intereses.

3. Planteamiento del problema

Este debate en torno al alcance de la Presidencia para los Estados miembros nos parece particularmente interesante. Sin embargo, consideramos que el enfoque utilizado por la literatura para contrastar estas suposiciones presenta una doble carencia. El método habitualmente aplicado para determinar las consecuencias que comporta el ejercicio de la Presidencia para los Estados miembros se basa en el análisis de las competencias actuales de esta institución. Este tipo de aproximación, sin dejar de ser útil, resulta, no obstante, deficiente porque deja de lado dos cuestiones conexas previas y, a nuestro entender, fundamentales para calibrar con exactitud la naturaleza de este impacto.

Por una parte, ¿Cuál es el alcance de la Presidencia dentro del propio sistema institucional europeo? Desde nuestra perspectiva, antes de interrogarse sobre las implicaciones que conlleva el ejercicio de la Presidencia, cabe plantearse primero qué posición relativa ocupa esta figura dentro de la estructura europea. En nuestra opinión, el alcance de la Presidencia para los Estados miembros depende precisamente de la posición ocupada por esta institución dentro del sistema global. Por otra parte, ¿Cómo determinar el impacto de la Presidencia sobre el

comportamiento de los Estados miembros sin analizar primero el importante proceso de transformación que ha afectado esta institución desde la fecha de su creación en 1951? En otras palabras, ¿Cómo resolver la cuestión del impacto de la Presidencia sobre los agentes del sistema político sin tener en cuenta el hecho de que la posición relativa de la Presidencia en el seno del sistema institucional europeo ha variado a lo largo del tiempo? A nuestro entender, el alcance de la Presidencia para los Estados miembros ha cambiado en función de la propia transformación de esta institución.

Abordar el tema de la Presidencia desde la perspectiva del poder relativo que otorga a los Estados miembros y centrarse, en este sentido, en los instrumentos a su disposición para influir en la agenda política europea resulta, sin duda, válido. Sin embargo, consideramos que este método elude una variable fundamental para la comprensión del fenómeno del efecto estructurante de las instituciones sobre la acción: la naturaleza cambiante del sistema institucional europeo.

4. Objetivo de la investigación

En esta investigación, proponemos una nueva forma de enfocar la cuestión del alcance de la Presidencia para los Estados miembros. Planteamos fundamentalmente la pertinencia de situar el estudio las relaciones estructura-agentes en una perspectiva histórica. En la vida comunitaria de los Estados miembros, el período de la Presidencia constituye un momento especialmente relevante desde el punto de vista de la interacción entre las esferas europea y nacional. Sin embargo, queremos demostrar que las implicaciones que conlleva el ejercicio de la Presidencia no han sido siempre las mismas. El alcance del mandato presidencial para los Estados miembros ha variado en función de la posición de esta institución en el seno del sistema europeo. Esta posición ha variado, a su vez, en función de las opciones institucionales tomadas por los Estados miembros en momentos críticos de la historia del proceso de construcción europea.

La Presidencia nació en 1951 en el contexto del debate sobre las modalidades institucionales de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Entonces se configuró como una modesta función intergubernamental de carácter esencialmente administrativo, pero dotada de un extraordinario contenido simbólico. El desempeño

de la Presidencia no conllevaba el ejercicio de grandes prerrogativas. En cambio, sí garantizaba a los Estados miembros un importante mecanismo de representación igualitaria en el seno del Consejo. La Presidencia surgió de forma tímida en los años cincuenta. Sin embargo, creció de forma sorprendente a la sombra del giro intergubernamental característico del proceso de construcción europea a partir de mediados de los años sesenta. En el contexto de la dialéctica de intereses entre el Consejo y la Comisión, la Presidencia se consolidó como el garante de los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura comunitaria. Desde los años ochenta, sin embargo, la Presidencia cambió. El nuevo impulso tomado por el proceso de integración europea a partir de mediados de la década de los ochenta transformó progresivamente esta figura intergubernamental en una institución híbrida, más compleja y cercana al interés comunitario. En la actualidad, la Presidencia, en su calidad de figura sobresaliente del Consejo, sigue representando los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura comunitaria. Sin embargo, no es menos cierto que también se ha convertido en una de las principales fuerzas impulsoras del proceso de construcción europea.

Este inesperado fenómeno de comunitarización, cuyo origen se sitúa en las decisiones institucionales adoptadas por los Estados miembros en momentos críticos de la coyuntura europea, encuentra una de sus más recientes y significativas expresiones en los resultados alcanzados durante las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental 2003/2004 sobre el tema particular de la Presidencia. Los cambios contemplados en el Tratado constitucional acerca de las modalidades futuras de ejercicio y de atribución de las Presidencias del Consejo Europeo y del Consejo de Relaciones Exteriores suponen un cambio sin precedentes en la trayectoria evolutiva de la Presidencia con consecuencias importantes para los Estados miembros. Estas medidas, que confirman el giro emprendido por esta institución hacia el centro del sistema institucional europeo, no dejan, en efecto, de alterar los principios de igualdad y de representatividad que han sido consubstanciales al ejercicio de esta función desde el principio de la construcción europea. En este sentido, suponen un giro en el sistema de representación de los Estados miembros en el seno de la estructura europea. Conllevan la renuncia a un canal de influencia privilegiado en la arena de poder europea a la vez que implican la pérdida de un importante instrumento de socialización.

5. Metodología

Esta investigación tiene como objetivo analizar la evolución de la Presidencia del Consejo de la Unión desde la fecha de su creación en 1951 hasta octubre del año 2004, fecha de la adopción del Tratado constitucional, y establecer el efecto de esta transformación sobre el comportamiento de los Estados miembros. Nuestra hipótesis de partida consiste en sostener que cinco décadas de retroalimentación institucional han conseguido alterar de manera inesperada la naturaleza inicial de la Presidencia. En cincuenta años, esta figura ha dejado de ser una función identificada con la defensa de los intereses intergubernamentales para convertirse en una compleja función de impulsión política cada vez más asociada con la defensa del interés comunitario.

El marco teórico utilizado para contrastar esta hipótesis es el institucionalismo histórico. Como variante del neoinstitucionalismo, esta aproximación fija su atención en dos cuestiones centrales e interrelacionadas del análisis institucional. Por un lado, ¿Cómo explicar el origen y la evolución de las instituciones? Por otro, ¿En qué medida las instituciones condicionan las identidades y las preferencias de los actores implicados en el sistema institucional? Ambas preguntas nos remiten a temas cruciales de la ciencia política contemporánea. La primera, al fijar su atención en el análisis de los factores de emergencia, continuidad y de cambio institucionales, es decir, en las variables explicativas del desarrollo institucional; la segunda, al centrar su interés en la naturaleza de la dinámica estructura-agente, esto es, en el tenor de las relaciones entre las instituciones y la acción.

Para contestar a estas preguntas, el institucionalismo histórico utiliza el concepto de *path dependence*. Este concepto central de la teoría histórico-institucional parte de la idea de que los actores y las instituciones constituyen un binomio consubstancial a la hora de explicar los fenómenos sociopolíticos. Pretendiendo resolver la tradicional antinomia dialéctica entre estructura y agente, el institucionalismo histórico construye un argumento teórico integrado y sostiene que

el desarrollo de un sistema institucional no sólo depende de los *inputs* de los actores políticos sino también de la propia dinámica evolutiva de las instituciones. Una vez creadas, las instituciones tienden a retroalimentarse y a desarrollar un cierto grado de autonomía que puede llegar a alterar su esencia original y condicionar de manera imprevista el comportamiento de los actores. Desde esta óptica, los fenómenos sociopolíticos no pueden ser analizados y explicados bajo el único prisma de las preferencias de los actores, ni basándose exclusivamente en el tenor de sus relaciones puesto que, con frecuencia, son el resultado aleatorio de un proceso macro-histórico de desarrollo institucional en el que cada secuencia condiciona la siguiente².

En el caso de la Presidencia del Consejo, la utilidad de este enfoque de tipo diacrónico-comparativo reside fundamentalmente en la importancia teórica atribuida al factor tiempo. Al situar las relaciones estructura-agente en una perspectiva dinámica de desarrollo histórico, el institucionalismo histórico permite poner de manifiesto la evolución de un sistema institucional determinado así como el impacto de dicha evolución sobre los intereses y las identidades de los agentes políticos. La importancia analítica atribuida por el institucionalismo histórico al tenor de la dialéctica estructura-agente a lo largo del tiempo permite, en definitiva, poner de manifiesto las implicaciones a largo plazo de las decisiones institucionales adoptadas por los Estados miembros en momentos críticos de la historia europea reciente.

Las fuentes utilizadas para realizar esta investigación son principalmente de tres tipos. En primer lugar, cabe mencionar el conjunto de fuentes primarias representado por los documentos y archivos oficiales de la Unión Europea así como de los diferentes Gobiernos nacionales. En ambos casos, tenemos que apuntar que los sitios internet tanto de la UE como de los Estados miembros nos han sido de gran utilidad para recopilar documentos públicos de creación reciente. La búsqueda de documentos más antiguos como, por ejemplo, las actas de las negociaciones del Tratado de París de 1950, nos ha llevado a visitar distintas bibliotecas y archivos institucionales en Bruselas y Madrid, entre los que podemos citar la biblioteca y los archivos históricos del Consejo de la Unión Europea, la biblioteca de la Comisión

² LECOURES, André, “L’approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité?”, *Revue Politique & Sociétés*, Vol.21, N°3, 2002, pág. 3.

Europea, los archivos históricos de las Comunidades Europeas, el archivo histórico del Ministerio de Asuntos Exteriores y la biblioteca de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos de España.

Además de las fuentes primarias, hemos reunido una extensa bibliografía compuesta por monografías, artículos, capítulos en libros editados, actas y ponencias de congresos, y artículos de prensa redactados principalmente en las lenguas inglesa, francesa y castellana pero también en lengua italiana, neerlandesa y catalana. Esta labor de recopilación ha sido llevada a cabo en distintas bibliotecas universitarias entre las que, aquí también, podemos citar la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Pompeu Fabra, la Université Libre de Bruxelles, la Université Catholique de Louvain, el Institut d'Études Politiques de París así como en distintos centros de documentación europea como el del Institut d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona o el del Institut d'Études Européennes de la Université Libre de Bruxelles.

Por último, también tenemos que mencionar como material para la elaboración de esta investigación, las entrevistas que hemos realizado a distintas personalidades políticas, altos funcionarios y diplomáticos tanto del ámbito europeo como nacional que han participado activamente en alguna o en varias ocasiones al ejercicio presidencial y que, como tal, disponen de conocimientos sobre su realidad interna. Finalmente, no podemos dejar de mencionar las innumerables conversaciones informales mantenidas con personas del mundo académico, profesores e investigadores especializados en el proceso de integración europea.

6. Interés de la investigación

El interés de esta investigación reside fundamentalmente en tres aspectos. Por una parte, contribuye a conocer mejor el papel de la Presidencia del Consejo de la Unión, un figura hasta la fecha poco explorada por la literatura sobre el sistema institucional europeo. Arroja más luz de la existente sobre los factores de creación, reproducción y transformación de esta institución y aporta nuevos elementos al debate sobre el alcance del ejercicio presidencial para los Estados miembros. Por otra parte, también contribuye al desarrollo del institucionalismo histórico dentro del

campo de las teorías centradas en el estudio del proceso de construcción europea. Por último, el interés de analizar el caso de la Presidencia del Consejo de la Unión estriba en su valor de ejemplo: la trayectoria de esta institución no hace sino reflejar la propia complejidad evolutiva del proceso de construcción europea y los efectos de esta evolución sobre los Estados miembros no hacen sino recordar la dinámica estructurante global del sistema europeo sobre la acción de estos mismos actores.

7. Estructura de la tesis

Esta tesis doctoral consta de dos partes. En la primera, definimos el institucionalismo histórico como instrumento de análisis de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Esta parte se compone de tres capítulos. En el primero, empezamos por recordar la problemática planteada por la naturaleza *sui generis* del proceso de integración europea, repasando brevemente las principales respuestas teóricas que han sido proporcionadas al respecto desde los años cincuenta para centrarnos, luego, en el análisis del neoinstitucionalismo como ‘teoría marco’ del enfoque histórico-institucional.

Una vez establecido el marco teórico general en el que se inserta el institucionalismo histórico, en el segundo capítulo, proporcionamos una definición pormenorizada de este enfoque. Analizamos los conceptos claves sobre los que se apoya y repasamos los principales campos de la ciencia política en los que ha sido aplicado, haciendo especial hincapié en las aplicaciones realizadas en el ámbito del proceso de integración europea. En el tercer capítulo, establecemos la utilidad teórica del institucionalismo histórico en el marco de estudio de la Presidencia del Consejo de la Unión. Para ello, empezamos por hacer un balance de las principales contribuciones científicas elaboradas sobre la Presidencia del Consejo de la UE y, de forma más especial, sobre la cuestión del alcance del mandato presidencial para los Estados miembros. Ponemos de manifiesto las principales carencias detectadas y formulamos un marco explicativo alternativo basado en el institucionalismo histórico. Finalmente, exponemos las principales críticas de las que ha sido objeto este enfoque y establecemos sus límites en el marco de estudio de la Presidencia.

Una vez definido el marco teórico de la investigación, la segunda parte de la tesis aborda el estudio de caso. Analizamos el proceso de transformación de la Presidencia del Consejo de la Unión, desde la fecha de su creación en 1951 hasta la adopción del Tratado constitucional en octubre de 2004 y ponemos de manifiesto los efectos de dicho proceso sobre los principios de organización y de funcionamiento primigenios de la Presidencia, así como sobre sus competencias originales.

Esta parte está dividida en dos títulos, subdivididos cada uno de ellos en tres y dos capítulos respectivamente. El primer título estudia la evolución de la Presidencia del Consejo desde sus orígenes hasta la época reciente. En el primer capítulo, se explican las circunstancias que han rodeado la creación de esta institución en los años cincuenta. En el segundo, se identifican los factores que han propiciado el desarrollo competencial de la Presidencia y su consolidación como figura intergubernamental en el seno del sistema institucional europeo a partir de mediados de los años sesenta. Por último, se analiza el proceso de comunitarización que ha caracterizado la trayectoria de esta institución desde la firma del Acta Única Europea en 1986. El segundo título hace un balance de la evolución organizativa y competencial de la Presidencia del Consejo de la Unión y evalúa el alcance de esta evolución para los Estados miembros. En el primer capítulo, se contrasta el funcionamiento actual de la Presidencia con el sistema original. En el segundo, se comparan las funciones iniciales de la Presidencia con sus competencias actuales. Las conclusiones retoman el debate planteado al inicio de esta investigación acerca de las implicaciones de la Presidencia para los Estados miembros y formulan unas consideraciones finales al respecto.

PARTE I
MARCO TEÓRICO
EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO INSTRUMENTO
DE ANÁLISIS DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN

“In debating controversial views on the nature, legitimacy and prospects of the EU, one sensation might become more and more dominating: we are confronted with realities and challenges which might be outside our traditional categories. We may be in a situation similar to how de Tocqueville described the United States of the nineteenth century: “(the) human mind invent things more easily than words; that is why many improper terms and inadequate expressions gain currency...Hence a form of government has been found which is neither precisely national nor federal;...and the new word to express this new thing does not yet exist”.

Wolfgang Wessels³

³ WESSELS, Wolfgang, “An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, Nº2, 1997, pág. 292.

CAPÍTULO 1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA CIENCIA POLÍTICA

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es una entidad política de un tipo nuevo. No reúne los parámetros del Estado moderno tradicional, como tampoco responde a los criterios de una organización internacional de tipo convencional. La UE es una construcción política atípica, resultado del progresivo acercamiento de los pueblos de Europa tras la debacle de la Segunda Guerra Mundial. Se trata de un proceso abierto y en evolución permanente. No hay acuerdo sobre sus modalidades constitucionales pero existe un consenso inquebrantable sobre su finalidad última: preservar la paz del continente europeo. Para ello, emplea dos medios complementarios: integración económica y unión política.

Al transformar el ejercicio de la soberanía en Europa, el proceso de construcción europea plantea dos preguntas fundamentales a los politólogos. La primera hace referencia al impacto de este proceso sobre el Estado. La segunda nos remite al tema de la naturaleza política de la Unión Europea. Cuestiones interrelacionadas y que han generado desde los años cincuenta un importante *corpus* teórico, divisible en dos categorías.

Por una parte, encontramos las conceptualizaciones tradicionales vinculadas a las primeras grandes etapas del proceso de construcción europea. Por otra parte, tenemos los nuevos enfoques surgidos a raíz de la *relance* comunitaria de 1987 y de la formalización en un único texto de las dos dinámicas funcionales del proceso de construcción europea. Entre ellos, se sitúa el neoinstitucionalismo, aproximación que, en ciencia política, reinterpreta el institucionalismo clásico asociado al análisis de los componentes formales del Estado y que, aplicado al estudio del sistema político europeo, intenta poner de manifiesto el carácter autónomo y estructurante de las instituciones comunitarias.

1. ANÁLISIS DE DOS PARADIGMAS DOMINANTES: NEOFUNCIONALISMO E INTERGUBERNAMENTALISMO

Conceptualizar la naturaleza política del proceso de integración europea es un ejercicio complejo. Desde los albores de la construcción europea, los investigadores de las ciencias sociales se han enfrentado con la dificultad de definir una forma de organización política inasimilable a los modelos clásicos del Estado liberal democrático o de las organizaciones internacionales convencionales⁴. El carácter atípico de la empresa comunitaria y del sistema institucional que la materializa ha dado lugar a distintas teorías entre las que han destacado, desde los años cincuenta, las interpretaciones neofuncionalista e intergubernamentalista.

Estas dos aproximaciones han dominado durante décadas la literatura sobre la naturaleza del proceso de integración europea. Partiendo de postulados opuestos sobre la transformación del Estado-nación europeo tras la Segunda Guerra mundial y, formulando paradigmas rivales sobre la centralidad de los actores estatales y la autonomía de las instituciones supranacionales en el proceso de construcción europea, estos enfoques han abordado el fenómeno comunitario en términos duales⁵. Ambas teorías tendieron a polarizar el debate sobre la naturaleza del proceso de construcción europea en términos de poder relativo: ¿quiénes de los Estados miembros o de las instituciones supranacionales eran los principales actores de dicho proceso? Como veremos a continuación, mientras los neofuncionalistas afirmarían el carácter central de las instituciones supranacionales y, en particular de la Comisión Europea, la escuela intergubernamentalista afirmaría la hipótesis contraria al hacer hincapié en el protagonismo de los gobiernos nacionales⁶.

⁴ Véase al respecto la siguiente reflexión de Araceli Mangas Martín y de Diego J. Liñan Noguerras: “El proceso de integración y su sistema institucional es original, complejo y lleno de contradicciones y ambigüedades. Hay inspiración y esencia federal en moldes organizativos internacionales; hay cooperación intergubernamental en los pilares comunitarios de integración; se busca el consenso y se vota por mayoría cualificada [...]”. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 3ª ed., 2002 (1996), pág. 41.

⁵ ANDERSEN, Svein S. & ELIASSEN, Kjell A., *Making Policy in Europe*, London, Sage, 2ª ed., 2001 (1993), pág.10.

⁶ ROSAMOND, Ben, *Theories of European Integration*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London, 2000, pág. 2.

1.1. El proceso de integración europea desde la perspectiva de un paradigma supranacional: el neofuncionalismo⁷

El neofuncionalismo encuentra su origen en la teoría funcionalista formulada durante el segundo conflicto mundial por David Mitrany en su obra “*A Working Peace System*”. En ella, el autor proponía una alternativa al sistema de relaciones internacionales basado en la existencia de Estados soberanos. En su afán por lograr la paz mundial y poner fin al resurgir cíclico de los nacionalismos, Mitrany diseñaría un nuevo modelo de organización política basado en la creación y propagación de agencias funcionales a nivel supranacional.

En su opinión, la progresiva transferencia de funciones técnicas de bajo contenido político hacia nuevas organizaciones internacionales permitiría, sucesivamente, establecer unas bases comunes de desarrollo y de bienestar económicos, aumentar la interdependencia entre los Estados miembros, generar una red cada vez más amplia de organizaciones sectoriales y, finalmente, contribuir a la superación del referente territorial estatal y a su sustitución por una entidad política de un tipo nuevo que gobernaría a escala planetaria: una comunidad política mundial de carácter estrictamente funcional y encargada fundamentalmente de coordinar las distintas organizaciones sectoriales.

Desde esta óptica, el bienestar económico logrado mediante la integración supraestatal de un sector de las economías nacionales estimularía automáticamente las demandas ciudadanas para hacer extensible este procedimiento a los demás ámbitos económicos. El traslado de las lealtades políticas de los ciudadanos del nivel nacional hacia el nivel supranacional se operaría de forma natural, condicionado por

⁷ En esta tesis doctoral, hemos optado por tratar exclusivamente los enfoques neofuncionalista e intergubernamentalista. Hemos descartado analizar otra de las grandes teorías teleológicas que han atravesado el conjunto de la historia europea desde Immanuel Kant, Victor Hugo, Proudhon o el Conde austriaco Coudenhove Kalergi hasta autores coetáneos como Michael Burgess o Maurice Croisat como es el federalismo. Esta omisión voluntaria se debe al hecho de que el marco teórico utilizado en esta investigación -el institucionalismo histórico- encuentra sus referentes conceptuales en los dos primeros enfoques citados.

los resultados alcanzados en la materia⁸. Como ha manifestado Morata, el funcionalismo se basaba, por lo tanto, en dos presupuestos esenciales: la lógica expansiva de las interdependencias y el apoyo político de la ciudadanía a las nuevas organizaciones internacionales funcionales⁹.

Modelo teórico normativo, el funcionalismo postulaba y abogaba por la multiplicación de vínculos supranacionales en materia económica como medio para alcanzar la paz mundial. Este enfoque encontraría su ejemplo práctico en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) mediante el Tratado de París en 1951. En consonancia con las tesis funcionalistas, el método ideado por Jean Monnet consistía en una fórmula pragmática alejada de los grandes diseños federalistas del período de entreguerras. Se trataba de una apuesta por una integración sectorial de carácter limitado, primer paso para una futura federación europea. El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y del proyecto de Comunidad Política Europea en 1952 demostraría, sin embargo, los límites de la lógica expansiva en cuanto se trataba de abordar cuestiones sensibles como la defensa o la política exterior de los Estados miembros. El funcionalismo postulaba una relación casi mecánica entre la integración económica y la unión política. La experiencia citada demostraría lo contrario y supondría el estancamiento del modelo.

A finales de los años cincuenta, el funcionalismo sería reinterpretado de la mano de Ernst B. Haas. Considerado el máximo exponente de la teoría neofuncionalista, Haas intentaría resolver las carencias explicativas del modelo

⁸ Véase al respecto la siguiente reflexión de Ernst B. Haas: “The practical Functionalist program is implied in its theoretical position. Instead of attacking nationalism and sovereignty frontally, the Functionalist aims at solving these problems by simply ignoring them and relying on systemic forces and a learning process for eventually transcending, rather than defeating, the old order. An increasing number of institutions of global scope dedicated to social service, administered for the benefit of all, manned by technical experts, and supported by the voluntary participation of non-political groups would do the job. The result would be first a world community of sentiment, followed by a world government [...]. The necessary loyalties of sentiment would develop naturally as people’s expectations gradually came to be focused on these new social welfare agencies rather than on the present nations. Existing international bodies consisting of like-minded professional and occupational groups provide logical building blocks for the new structure of the society”. HAAS, Ernst B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964, pág. 13.

⁹ MORATA, Francesc, *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 2ªed. 1999 (1998), pág. 109.

anterior mediante una reformulación del concepto de *spill-over* o de efecto inducido. El funcionalismo había flaqueado a la hora de exponer las condiciones concretas del salto cualitativo de la integración funcional a la integración política. Haas trataría de solventar esta cuestión añadiendo a la noción de *spill-over* técnico -propia del funcionalismo- la idea de *spill-over* político.

Este concepto central del enfoque neofuncionalista hacía referencia al papel motor que tendrían que desempeñar las élites socioeconómicas de los Estados miembros con el fin de reforzar las instancias supranacionales y lograr, en última instancia, el establecimiento de una nueva forma de gobierno de tipo no-territorial¹⁰. Según Haas, en un contexto económico de creciente competitividad e interdependencia internacional, los grupos de interés -organizados a nivel nacional o transnacional- tenderían a presionar las autoridades políticas para que cedieran cada vez más competencias a un órgano superior, encargado de gestionarlas sobre una base transnacional. De acuerdo con este postulado de partida, la progresiva supranacionalización de los sectores económicos implicaría, a su vez, una creciente necesidad de armonizar las legislaciones de los Estados miembros no sólo en materia económica sino también política.

Como teoría pluralista de las relaciones internacionales, el neofuncionalismo se distanciaba pues de las interpretaciones realistas que consideraban al Estado-nación como el único actor del sistema internacional. Desde esta perspectiva, la retroalimentación del sistema supraestatal estaría directamente condicionada por la actividad de presión ejercida por los grupos de interés sobre el poder político estatal en el sentido de una mayor delegación de competencias. El apoyo de las élites socioeconómicas al nuevo sistema dependería de las expectativas proporcionadas por el mismo. Esta visión utilitarista debía conllevar, a largo plazo, un cambio de referente, una transferencia de la lealtad política hacia ese nuevo centro. El papel de la Comisión Europea, futuro gobierno de la Europa unida, sería determinante a la hora de incentivar dicho cambio¹¹.

¹⁰ CHRYSSOCHOOU, Dimitris N., *Theorizing European Integration*, London, Sage, 2001, pág. 55.

¹¹ CHRYSSOCHOOU, D., Loc. Cit., pág.56.

Esta aproximación, especialmente interesante para explicar el paso de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 a la creación de dos nuevas Comunidades Europeas en 1957 (la Comunidad Europea de la Energía Atómica – CEEA o Euratom- y la Comunidad Económica Europea –CEE), sería, sin embargo, cuestionada algunos años más tarde. La crisis institucional de 1965 pondría, en efecto, nuevamente de manifiesto los límites de una interpretación organicista basada en el concepto incrementalista de *spill-over*.

Los acontecimientos de 1965, conocidos como “la crisis de la silla vacía” - debido a la negación del gobierno francés de asistir a las sesiones del Consejo de Ministros- y el posterior Compromiso de Luxemburgo, firmado en junio de 1966, demostraron el carácter potencialmente reversible del proceso de integración europea y, por consiguiente, la inadecuación de una teoría que no contemplara posibles momentos de estancamiento e incluso de retroceso. En palabras de James Caporaso:

“Instead of looking at integration as a set of conditional relationships (as x changes, y will change), scholars in the 60s and 70s expected integration to always move forward, and did not specify the conditions under which this would or would not occur. There was a sense, completely unsubstantiated either theoretically or empirically, that the EC was a perpetual motion machine “doomed to succeed” even in the face of statist holding actions such as the Empty Chair crisis, thus, when integration slowed down, in the eyes of the theorists, integration theory was thought to be disconfirmed¹²”.

Como veremos más adelante, las críticas al modelo neofuncionalista emanarían principalmente de la escuela realista de las relaciones internacionales, aunque los propios teóricos del neofuncionalismo llegarían a matizar su análisis. En su obra “*The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*”, Haas relativizaría su discurso acerca del carácter automático e unidireccional del proceso de integración europea:

“The chief item in this lesson is the recognition that pragmatic-interest politics, concerned with economic welfare, has its own built-in

¹² CAPORASO, James, “Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, N° 1, March 1998, pág. 6.

limits [...] Pragmatic interests, because they are pragmatic and not reinforced with deep ideological or philosophical commitments, are ephemeral. Just because they are weakly held they can be readily scrapped. And a political process that is built and projected from pragmatic interests, therefore is bound to be a frail process susceptible to reversal¹³”

En este mismo sentido se expresaría el autor en otro artículo “*The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing*”¹⁴ publicado en 1971. En la misma línea, abundaría, por su parte, Lindberg al referirse, él también, a la noción de *spill-back* en un libro publicado durante la misma época¹⁵. Ambos autores reconocían así los límites explicativos de una teoría que adoptaba como premisa la superación del marco estatal como arena de poder y centro de las lealtades ciudadanas. La crisis institucional de 1965 puso de manifiesto el papel determinante asumido por los gobiernos nacionales y los líderes europeos a la hora de definir el rumbo y la naturaleza del proceso de integración europea. La “Europa de De Gaulle” hizo recordar la persistencia de los intereses particulares en la empresa europea así como las dificultades de reforzar un poder supranacional sin contar con el apoyo y la voluntad política de los Estados miembros¹⁶. De la misma manera, obligó a redimensionalizar el protagonismo de la Comisión Europea y de las élites socioeconómicas como fuerzas motrices de la dinámica supraestatal¹⁷. El cambio coyuntural que se produjo a mediados de los sesenta mostró, en definitiva, que la voluntad de los Estados podía frenar, e incluso hacer retroceder, el proceso de integración europea. Como apuntó George, el éxito del neofuncionalismo durante los años cincuenta se debió a su “encaje” con la realidad europea. En palabras suyas, “events fitted the theory”¹⁸. A partir de mediados de los años sesenta, la vertiente supranacional del proceso europeo inició un periodo de crisis, dando lugar con ello a

¹³ HAAS, Ernst B., Op. Cit., 1968, pág. 23.

¹⁴ Véase HAAS, Ernst B., “The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing” in LINDBERG, Leon N. & SCHEINGOLD, Stuart A., *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge (Massachussets), Harvard University Press, 1971, pp. 3-45; Véase también SCHMITTER, Philippe, “A revised theory of regional integration”, in LINDBERG, Leon N. & SCHEINGOLD, Stuart. A., Loc. Cit., pp. 232-264.

¹⁵ Véase LINDBERG, Leon N. & SCHEINGOLD, Stuart .A., *Europe’s Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Engelwood Cliffs, NJ, 1970.

¹⁶ GEORGE, Stephen, *Politics and Policy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pág. 45.

¹⁷ CHRYSSOCHOOU, D., Op. Cit., pág.57.

¹⁸ GEORGE, S., Loc. Cit., pág. 35.

la crítica y a la revisión del modelo neofuncionalista así como a la simultánea consolidación de los enfoques explicativos de tipo realista.

A mediados de los años ochenta, la “*relance*” comunitaria daría, sin embargo, un nuevo impulso a las aproximaciones neofuncionalistas. El activismo de la Comisión Delors para llevar a cabo el mercado único, plasmado en la elaboración y aprobación de más de doscientas setenta propuestas de actuación durante la fase previa a la firma del Acta Única Europea (AUE)¹⁹, junto con la movilización de los grandes grupos industriales en torno a la liberalización del mercado europeo renovaron el interés de los analistas por el enfoque neofuncionalista aunque con distintos diagnósticos sobre la validez explicativa del mismo. Mientras algunos autores como Muttimer llegarían a considerar esta teoría como el marco analítico más adecuado para captar el alcance del AUE, basándose en el hecho de que las implicaciones políticas de la libre circulación de personas, bienes y capitales parecían verificar la tesis del efecto político inducido²⁰, otros como Hoffmann, Keohane o Moravcsik, en la línea de la escuela realista a la que pertenecían, declararían la definitiva inaptitud de este enfoque para explicar la realidad europea.

El Acta Única Europea suponía sin duda un salto cualitativo respecto a la dinámica imperante durante las dos décadas anteriores. La revitalización de la Comisión Europea bajo la presidencia del antiguo Ministro de finanzas francés, Jacques Delors, la extensión de las competencias comunitarias en materia de medioambiente y de educación, la reintroducción del voto por mayoría cualificada así como el hecho de consignar en un único texto (de ahí la denominación de AUE) los dos pilares de la construcción europea -el mercado interior y la cooperación política europea- eran claros indicios del comienzo de una nueva etapa en el proceso de integración europea. El debate entre partidarios de uno y otro enfoque radicaba, no obstante, en determinar el origen y la naturaleza exacta de este giro. Para los neofuncionalistas, la *relance* comunitaria se debía esencialmente a la intensa

¹⁹ Véase el Libro Blanco de la Comisión Europea publicado en 1985. Título original en lengua inglesa: *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28 y 29 de junio de 1985). Documento disponible en www.europa.eu.int.

²⁰ Véase MUTTIMER, D., “1992 and the political integration of Europe: neofunctionalism reconsidered”, *Journal of European Integration*, Vol. 13, 1989, pp. 78-82

actividad desarrollada por la Comisión Europea y, en particular, por su presidente, para la consecución del mercado interior.

Desde esta perspectiva, el dinamismo de la entidad supranacional era uno de los principales factores explicativos de la reactivación del proceso de integración europea a partir de mediados de los años ochenta. Esta tesis contrastaría de lleno con la interpretación intergubernamentalista del AUE que pondría de manifiesto las raíces intergubernamentales de la *relance* comunitaria y, en particular, el interés de tres grandes Estados miembros –Francia, Alemania y Gran Bretaña- de llevar a cabo la liberalización del mercado comunitario. En un artículo extremadamente crítico, Andrew Moravcsik, padre del denominado “liberalismo intergubernamental”, desmontaría uno por uno los argumentos neofuncionalistas respecto al fenómeno de 1986²¹. Lo mismo harían Stanley Hoffmann y Robert Keohane en su libro “*The New European Community: Decision-making and Institutional Change*” publicado en 1991 del que citamos el siguiente extracto:

“Although the *process*²² of European Community policy-making is supranational, all this negotiation and coalition-building takes place within the context of agreements between governments. Without the original Franco-German accord, neither the European Coal and Steel Community nor the Common Market would have ever existed. Likewise, as Moravcsik argues [...] any attempt to understand the SEA must begin with a recognition that *governments* took [...] the crucial steps leading to its negotiation and ratification [...]. Franco-German relations, based on a series of mutually beneficial bargains, have always been at the core of the politics of the European Community. The revival of a supranational style of decision-making and the strengthening of European institutions in the Single Act resulted most immediately from decisions by governments to press, in their own interests, for a removal of internal economic barriers and for institutional changes that would permit such a policy to be carried out. Our argument is that successful spill-over requires prior programmatic agreement among governments, expressed in an intergovernmental bargain²³”.

²¹ Véase MORAVCSIK, Andrew, “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, Vol. 45, Nº1, Winter 1991, pp. 19-56.

²² En cursiva en el texto original de los autores.

²³ KEOHANE, Robert O. & HOFFMANN, Stanley, *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, pág. 17.

Esta nueva crítica de la escuela realista contribuyó a la puesta en segundo plano de las tesis neofuncionalistas y al consiguiente refuerzo del paradigma estado-céntrico para interpretar la naturaleza del proceso de integración europea.

1.2. El proceso de integración europea desde la perspectiva de un paradigma estado-céntrico: el intergubernamentalismo

En 1982, Stanley Hoffmann, uno de los más destacados representantes de la escuela realista de las relaciones internacionales, afirmaba lo siguiente:

“Gone are the days when the champions and the theorists of European integration either called for or predicted the gradual transfer of powers from the nation-state to a new European entity, either through a voluntary abdication of sovereignty, or through the subtle interplay of functional processes and economic interdependence. Today’s reality is complex and messy. The nation-state has survived as the centre of political power and the focus of the citizen’s allegiance [...]. The Community helps to preserve the nation-states far more than it forces them to wither away²⁴”.

Esta reflexión resume en unas palabras los postulados del paradigma estado-céntrico. La visión intergubernamentalista del proceso de integración europea se forjó como reacción en contra del neofuncionalismo de primera y segunda generación de la mano de autores como Stanley Hoffmann, Robert O. Keohane, Alan S. Milward o Andrew Moravcsik. Frente a las tesis neofuncionalistas que hacían hincapié en la centralidad de las instituciones supranacionales en el proceso de integración europea, estos autores oponían una interpretación realista basada en la primacía de los actores estatales. Desde esta perspectiva, los Estados miembros eran los principales artífices de un proceso de construcción europea destinado a servir sus intereses y a suplir, en caso de necesidad, sus carencias. Desde los años de la posguerra, el sistema se había desarrollado alrededor del hecho central de que los Estados seguían existiendo y querían preservar los atributos de su soberanía, decidiendo a la vez compartirla en determinados ámbitos. Los Estados miembros no habían renunciado a su autonomía. Más bien habían entendido que su consolidación

²⁴ HOFFMANN, Stanley, “Reflections on the Nation-State in Western Europe Today”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXI, Nº1 & 2, Septiembre-Diciembre 1982, pág. 21.

pasaba por su incorporación en un marco más amplio. En este sentido, como apuntaría Milward en su análisis de la CECA, la integración europea era parte integrante del proceso de relegitimización del Estado-Nación en Europa occidental tras la Segunda Guerra mundial²⁵.

Siguiendo esta línea de argumentación realista, la Comunidad Europea no era una especie de “politeya supraestatal²⁶” dotada de autonomía y de capacidad para estructurar el comportamiento de los actores estatales sino, al contrario, un instrumento creado y controlado por los Estados miembros para alcanzar, de forma colectiva, los fines que habían dejado de serlo de forma individual²⁷. Desde esta óptica, los Estados miembros no habían cedido la competencia de la competencia, ni habían dejado de ser la sede de la legitimidad democrática y de la representación de los intereses ciudadanos²⁸. Como pondría de manifiesto Hoffmann en 1982, la Comunidad Europea, a pesar de disponer de unas instituciones supranacionales y de un mercado común, no dejaba de ser un régimen internacional de corte tradicional:

“Western Europe? The best way of analysing the EEC is not in the traditional terms of integration theory, which assumes that the members are engaged in the formation of a new, supranational political entity superseding the old nations –an outcome that was originally possible but has become increasingly more unlikely –and that there is a zero-sum game between the nation-states on one hand, the EEC on the other –a very false notion. It is to look at EEC as an international regime [...]”²⁹.

Esta visión estado-céntrica, claramente utilitarista y expresamente crítica con los postulados neofuncionalistas permitía explicar la atención prestada por los Estados miembros a los mecanismos de representación estatal en la estructura comunitaria, cuestión recurrente y en extremo sensible como quedaría demostrado,

²⁵ MILWARD, Alan S., *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992, pág. 3.

²⁶ Retomamos esta fórmula de BENEDICTO, Jorge & REINARES, Fernando, *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza, 1992, pág. 31.

²⁷ HOFFMANN, S., Op. Cit., pág. 33.

²⁸ PÉREZ CALVO, Alberto, “Las transformaciones estructurales del Estado-nación en la Europa comunitaria”, *Revista de Estudios Políticos*, N°99, Enero-Marzo 1998, pp. 9-22.

²⁹ HOFFMANN, S., Op. Cit., pp. 33-34.

por vez primera, durante las negociaciones del Tratado de París en 1951³⁰ y, posteriormente, en cada etapa de profundización y de ampliación del proceso de construcción europea. También permitía explicar la existencia de una doble dinámica en el proceso de construcción europea: una lógica supranacional en materia económica y una lógica cooperativa en materia política.

Refutando las tesis neofuncionalistas que auguraban el paso casi automático de la integración económica a la unión política, la escuela realista pondría, en efecto, de manifiesto la necesidad de diferenciar claramente los objetivos de los Estados miembros en cada uno de estos dos ámbitos. En un artículo publicado en 1964, Hoffmann apuntaría en este sentido la distinción entre las denominadas *low politics* y *high politics*³¹. Según él, mientras los gobiernos podían renunciar a competencias limitadas de bajo contenido político y de índole esencialmente económico en un contexto internacional de creciente competitividad, esta misma renuncia no se podía producir en materias consideradas sensibles y tradicionalmente identificadas con el ejercicio de la soberanía nacional como la defensa y la política exterior. El concepto de *spill-over*, aplicable en materia económica debido al interés de los Estados miembros en integrar su economía a nivel supranacional, no era válido en materia política.

Este argumento central de la tesis intergubernamentalista pareció verificarse al menos en dos ocasiones. Primero con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y de la Comunidad Política Europea en 1952, luego con la dinámica funcional instalada en el seno del Consejo de Ministros a partir de la “crisis de la silla vacía” en 1965³². Estos acontecimientos pusieron de manifiesto la dificultad de

³⁰ Al respecto, véase SPIERENBURG, Dirk & POIDEVIN, Raymond, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

³¹ HOFFMANN, S., 1964. Cabe mencionar que, en 1982, el autor relativizaría la distinción entre las “Low Politics” y las “High Politics”: “[...] The theory [neofunctionalism] neglects the difference between two kinds of politics. I have, in the past, called them “high” versus “low”, but this can be misleading if it suggests that foreign policy and defence are always high and economic and social low. Whether an issue falls into one or the other category depends on its momentary saliency –on how essential it appears to the government for the survival of the nation or for its own survival”. HOFFMANN, S., Op. Cit., 1982, pág. 29.

³² GEORGE, S., Op. Cit., pág. 48.

trasladar el principio de integración supranacional al ámbito político. La lógica expansiva del método comunitario, fructífera en materia económica como había demostrado la creación de dos nuevas Comunidades Europeas en 1957, no parecía poder aplicarse en la esfera política.

Si los años cincuenta habían sido la época dorada del neofuncionalismo, las décadas de los años sesenta y setenta marcaron un punto de inflexión en el proceso de construcción europea caracterizado por el estancamiento de la dinámica comunitaria y el simultáneo refuerzo de las tesis intergubernamentalistas. En su libro *The Limits of European Integration*, Paul Taylor argumentaría el fracaso del paradigma supranacional apoyándose en los siguientes indicadores. Por una parte, el autor señalaría el refuerzo de las instituciones intergubernamentales en el seno de la Comunidad. Este factor hacía fundamentalmente referencia al *shift* operado en la balanza de poder entre la Comisión Europea y el Consejo de Ministros a raíz de la adopción del Compromiso de Luxemburgo en 1966. Mientras la primera quedaba relegada a un segundo plano, el Consejo de Ministros y, en particular su Presidencia, veían incrementar notablemente su protagonismo.

A ello había que añadir la institucionalización en 1974 del Consejo Europeo como máximo órgano del edificio europeo³³. En este mismo sentido abundaba, por otra parte, la creación y desarrollo del mecanismo de Cooperación Política Europea (CPE) a partir de la Cumbre de La Haya en 1969 y la posterior adopción del Informe Davignon en 1970. Esta decisión inauguraba un proceso de mayor coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros aunque sobre una base estrictamente intergubernamental³⁴. Como indicaba el título del libro de Taylor, estos acontecimientos ponían de manifiesto los límites del proceso de construcción europea en términos supranacionales así como las carencias explicativas del neofuncionalismo para captar la naturaleza exacta de dicho proceso.

³³ TAYLOR, Paul, *The Limits of European Integration*, London & Sydney, Croom Helm, 1983, pág. 76.

³⁴ TAYLOR, P., Loc. Cit., pág. 299.

En 1987, la ratificación del Acta Única Europea implicaría el inicio de una nueva etapa en el proceso de construcción europea. Tras el estancamiento de la dinámica supranacional durante las dos décadas anteriores, la revisión de los Tratados constitutivos y la institucionalización del mecanismo de CPE suponían un salto cualitativo de primera magnitud. La *relance* comunitaria significaba no sólo la extensión de las competencias comunitarias y la normalización del voto por mayoría cualificada, sino también la restauración de una Comisión fuerte y el incipiente desarrollo de las competencias legislativas del Parlamento europeo.

Al igual que para los neofuncionalistas, el Acta Única Europea supondría un nuevo desafío teórico para los intergubernamentalistas. ¿Cómo interpretar el rumbo tomado por la construcción europea a partir de mediados de los años ochenta?, ¿Cómo definir la naturaleza política de un proceso basado en dos dinámicas funcionales sustancialmente distintas?

Ante esta pregunta, los intergubernamentalistas, esencialmente de la mano de Hoffmann, Keohane y Moravcsik, afinarían su análisis, desarrollando el concepto de “institucionalismo intergubernamental”. Como pondría de manifiesto este último autor, esta fórmula revisada del intergubernamentalismo tradicional asimilaba plenamente el legado realista al sostener que los avances del proceso de integración europea encontraban sus raíces en la voluntad de los Estados miembros pero introducía, a la vez, un elemento nuevo al atribuir un papel más relevante a las instituciones supranacionales en su calidad de guardianas de los acuerdos alcanzados. En un célebre artículo sobre la naturaleza política del AUE publicado en 1991, Moravcsik definiría este nuevo enfoque en los términos siguientes:

“[intergovernmental institutionalism]: it accords an important role to supranational institutions in cementing existing interstate bargains as the foundation for renewed integration. But it also affirms that the primary source of integration lies in the interests of the states themselves and the relative power each brings to Brussels³⁵”.

³⁵ MORAVCSIK, Andrew, 1991, Op. Cit., pág.56.

Desde esta perspectiva, la *relance* comunitaria institucionalizada en el Tratado de 1986 era un acto de naturaleza esencialmente intergubernamental. El salto cualitativo que se había operado en términos supranacionales no dejaba de emanar de la voluntad y, por lo tanto, del interés de los Estados miembros. Como soslayarían Hoffmann y Keohane en varios escritos en los que cuestionaban la renovada validez de las tesis neofuncionalistas a partir de los años ochenta, detrás del efecto *spill-over*, seguían prevaleciendo los intereses particulares de los gobiernos³⁶. En un contexto internacional de creciente rivalidad económica con los Estados Unidos y Japón y, de mayor incertidumbre en términos geopolíticos con el fin de la guerra fría y del orden bipolar, los Estados europeos buscaron en la supraestructura europea un instrumento de consolidación mutua. Como apuntarían los dos autores antes citados, “the EC is an experiment in pooling sovereignty, not in transferring it from states to supranational institutions³⁷”.

En esta misma línea se había expresado Moravcsik. Tras analizar los factores supranacionales susceptibles de haber impulsado el proceso de reforma de los Tratados constitutivos a partir de mediados de los años ochenta, esto era principalmente la actividad de presión desarrollada por las instituciones supranacionales –Parlamento Europeo y Comisión Europea- y los grupos de interés industriales transnacionales, el autor había llegado a la conclusión de que ninguna de estas variables, consideradas solas o en conjunto, permitía explicar la adopción del AUE y el giro emprendido por el proceso de construcción europea a partir de ese momento³⁸. Para Moravcsik, fundamental había sido, en cambio, el papel desempeñado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y, en particular, por tres de ellos: la primer ministro británica, Margaret Thatcher, el canciller alemán, Helmut Kohl, y el presidente de la República francesa, François Mitterrand³⁹.

³⁶ Véase HOFFMANN, S. & KEOHANE, R. O., “Conclusions: Community politics and institutional change” in WALLACE, William (ed.), *The dynamics of European Integration*, London, New York, Pinter Publishers, 1990, pp.276-300. Véase también HOFFMANN, S. & KEOHANE, R., Op. Cit., 1991.

³⁷ HOFFMANN, S. & KEOHANE, R., in WALLACE, W. (ed.), Loc. Cit., pág. 287.

³⁸ MORAVCSIK, A., Op. Cit., 1991, pág. 46.

³⁹ MORAVCSIK, A., Op. Cit., 1991, pág. 48.

Según este autor, la convergencia de intereses entre Gran Bretaña, Alemania y Francia a mediados de los años ochenta había sido determinante para el desbloqueo del proceso comunitario⁴⁰. En este mismo sentido se expresaría en un segundo artículo publicado en 1993 en el que, reinterpretando el institucionalismo intergubernamental bajo la nueva fórmula de “liberalismo intergubernamental”, el autor reiteraría la centralidad de los actores estatales en el sistema institucional europeo y su racionalidad a la hora de dictar las pautas evolutivas del mismo⁴¹. La principal novedad de esta aproximación respecto al enfoque realista tradicional consistía en una visión pluralista del proceso de toma de decisión a nivel interno. Desde esta perspectiva, el Estado no era un actor unitario que actuaba al margen de su entorno sino una *black box* encargada de agregar y de procesar las demandas formuladas por los grupos de interés con el fin de obtener unos determinados resultados políticos.

En definitiva, el carácter atípico de la dinámica europea ha dado lugar a distintas teorías entre las que han destacado, desde los años cincuenta, las interpretaciones neofuncionalista e intergubernamentalista. Ligadas a las primeras grandes etapas históricas del proceso de integración europea, estas dos aproximaciones han representado, durante décadas, visiones opuestas y rivales sobre la naturaleza del mismo. Ambas interpretaciones partían de una premisa similar respecto al carácter instrumental de la construcción comunitaria⁴² pero, mientras la primera veía en la construcción comunitaria la configuración de una nueva forma de dominación política supraestatal y se empleaba en formular una teoría específica que rindiera cuenta de esta realidad emergente, la segunda consideraba la empresa europea un régimen de cooperación internacional de corte clásico: la autonomía de

⁴⁰ En palabras de Moravcsik: “[...] The steady narrowing of the institutional reform to a “minimalist” position in which majority voting is restricted to internal market policy, the power of the parliament is limited, and the future spill-over to areas such as monetary policy is blocked confirms the enduring preoccupation of all three major states with maintaining sovereignty and control over future changes in the scope of EC activities”, MORAVCSIK, A., Op. Cit., 1991, pág.49.

⁴¹ MORAVCSIK, A., “Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N°4, December 1993, pp.473-524.

⁴² RISSE-KAPPEN, Thomas, “Exploring the nature of the Beast: International relations theory and comparative policy analysis meet the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N°1, March 1996, pág. 56.

las instituciones supranacionales estaba condicionada por la voluntad estatal y las pautas del proceso de construcción europea determinadas por los objetivos económicos y políticos que los gobiernos le asignaban.

La formulación de tesis contrarias sobre la centralidad de los actores estatales y la autonomía de las instituciones supranacionales en el proceso de construcción europea ha constituido el núcleo teórico de ambos enfoques. Ello ha contribuido, a su vez, a polarizar el debate científico sobre la naturaleza del proceso de integración europea en términos de poder relativo. ¿Quiénes son los principales actores del sistema político europeo? Esta pregunta central del análisis neofuncionalista e intergubernamentalista ha representado su principal aportación teórica a la vez que ha constituido uno de sus principales límites. A pesar de sus reformulaciones respectivas, la creciente complejidad del proceso de integración europea a partir del Acta Única Europea ha puesto, en efecto, de manifiesto los límites de unos modelos teóricos sesgados. La Unión Europea no se correspondía con ningún tipo ideal de gobernanza⁴³. No se trataba de una entidad política puramente supranacional ni de una organización internacional meramente intergubernamental sino de una construcción híbrida resultado de un proceso complejo a la vez comunitario y cooperativo.

Las carencias explicativas de ambas aproximaciones suscitarían, a partir de los años ochenta, la formulación de nuevos enfoques caracterizados por una visión más dinámica e integrada de la relación Estados miembros-Comunidad Europea. Frente a las interpretaciones tradicionales realizadas en términos de oposición estructura-agente, surgirían nuevas aproximaciones que optarían por superar esta contraposición clásica y analizar el proceso de integración europea desde el ángulo de la complementariedad. El carácter híbrido del proceso de integración europea exigía un análisis integrado. Entre las distintas respuestas conceptuales formuladas, el neoinstitucionalismo lograría una particular relevancia teórica.

⁴³ STONE-SWEET, Alec & SANDHOLTZ, Wayne, "European integration and supranational governance", *Journal of European Public Policy*, Vol.4, N°3, September 1997, pág. 302.

2. ANÁLISIS DE UN PARADIGMA ALTERNATIVO: EL NEOINSTITUCIONALISMO

En ciencia política, el neoinstitucionalismo se refiere a la reinterpretación, a partir de los años ochenta, del institucionalismo clásico, corriente teórica centrada en el análisis del Estado y de sus aspectos formales, especialmente prolífica en Gran Bretaña y los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX y que había quedado relegada a un segundo plano tras sufrir duras críticas por parte de las escuelas conductistas y estructuro-funcionalistas durante los años cincuenta y sesenta. Recuperando el interés tradicional de los institucionalistas por el estudio de los componentes formales de las organizaciones políticas pero ampliando, a la vez, su campo de análisis mediante una definición más amplia del concepto de institución, el neoinstitucionalismo fija su atención en dos cuestiones centrales e interrelacionadas del análisis institucional. Por un lado, ¿cómo explicar el origen y la evolución de las instituciones? Por otro lado, ¿en qué medida las instituciones condicionan las preferencias individuales de los actores implicados en el proceso político? Ambas preguntas nos remiten a temas cruciales de la ciencia política contemporánea. La primera al fijar su atención en el análisis de los factores de emergencia, continuidad y cambio de un sistema institucional determinado, es decir, en las variables explicativas del desarrollo institucional. La segunda, al focalizarse en la naturaleza de la dinámica estructura-agente, esto es, en el tenor de las relaciones entre las instituciones y la acción y, más concretamente, en el impacto de la configuración institucional sobre el comportamiento político.

Trasladado al campo de análisis del proceso de construcción europea, el neoinstitucionalismo adopta una aproximación deliberadamente alejada de cualquier interpretación teleológica. Descarta pronunciarse sobre las finalidades del proceso de integración europea, para atenerse a formular un marco analítico que permita explicar la realidad europea. Al respecto, su hipótesis de partida consiste en afirmar, a la vez, la centralidad de los actores estatales y de las instituciones comunitarias. Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, el estudio de los sistemas institucionales en general y, del dispositivo europeo, en particular, debe abordarse de forma integrada. Con el objetivo declarado de superar el tradicional enfrentamiento

entre el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, el neoinstitucionalismo se configura como una teoría intermedia.

Recuperando los conceptos realistas de elección racional y de maximización de los intereses nacionales a la vez que introduciendo y enfatizando las nociones neofuncionalistas de autonomía de las instituciones y de efecto *spill-over* estructurante de los comportamientos, el neoinstitucionalismo propone una vía mediana. Desde esta óptica, una vez creado por los Estados miembros, el sistema institucional europeo consigue convertirse en un actor autónomo, condición que le permite incidir, a su vez, en la definición del marco de la actuación política.

2.1. Orígenes del neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo encuentra sus orígenes en la teoría institucional clásica centrada en el análisis de las características institucionales de los sistemas políticos⁴⁴, cuestión fundamental y recurrente de la ciencia política desde los tiempos más antiguos. Desde Platón y Aristóteles hasta Theda Skocpol pasando por Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, James Bryce, Samuel Finer o el propio presidente estadounidense Woodrow Wilson⁴⁵, el estudio de la *Polis*, la edificación y el funcionamiento de las instituciones políticas en la sociedad han constituido temas centrales de la disciplina.

Durante siglos, el análisis institucional, definido como el estudio de las reglas y procedimientos formales que conforman el sistema político estatal ha sido consubstancial a la ciencia política. Este interés por la configuración del Estado ha estado, por otra parte, desde siempre, vinculado a “una preocupación por el buen

⁴⁴ Véase PETERS, B. Guy, *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

⁴⁵ Véase WILSON, Woodrow, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1964.

gobierno⁴⁶; inquietud intelectual asociada a partir del siglo XVIII a la defensa del sistema de gobierno liberal democrático como modelo de organización política⁴⁷.

En términos metodológicos, además de normativo, el institucionalismo clásico es deliberadamente descriptivo, de tipo formal-legal e histórico-comparativo. Descriptivo porque su objetivo no consiste en poner de manifiesto las causas que propician la emergencia de un sistema político determinado ni en investigar sus pautas de desarrollo, sino en pormenorizar su modo de organización y de funcionamiento; formal-legal porque el institucionalismo fija su atención en los componentes formales de la estructura política, centra su interés en las instituciones y las normas constitucionales y deja, por lo tanto, fuera de su marco de análisis los aspectos no reglados. Finalmente, el institucionalismo de primera generación es histórico-comparativo porque tiende a privilegiar los estudios comparativos en el tiempo⁴⁸. Una de las principales aportaciones de esta corriente teórica estriba, en este sentido, en la realización de investigaciones que, adoptando una perspectiva histórica, contrastan los sistemas políticos de diferentes países o las distintas configuraciones institucionales de un Estado a lo largo del tiempo⁴⁹.

Entre los años 1890 y 1950, el institucionalismo llegaría a representar en Gran Bretaña y los Estados Unidos el principal enfoque teórico a la hora de analizar los fenómenos políticos. Entre las principales contribuciones científicas destacarían, entre otros, los trabajos de Nevil Johnson, de Hermann Finer o las investigaciones de los, ya citados, James Bryce y Samuel Finer. Estos autores contribuyeron con sus escritos a asimilar la ciencia política al análisis de la estructura política⁵⁰. El estudio de las constituciones democráticas, de los sistemas de gobierno y de representación

⁴⁶ PETERS, Guy B., Op. Cit., 2003, pág. 26.

⁴⁷ MARSH, David & STOKER, Gerry (eds.), *Teorías y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza, 1995, pág. 58.

⁴⁸ A título de ejemplo, véase BRYCE, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, los trabajos de Samuel E. Finer: *The Changing british party system: 1945-1979*, Washington D.C, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980; FINER, S. E. *et alii*, *Comparing constitutions*, Oxford, Clarendon Press, 1995; FINER, S. E., *The History of government from the earliest times*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

⁵⁰ Véase FINER, Herman, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964 y JOHNSON, Nevil, *Government in the Federal Republic of Germany: the executive at work*, Oxford, Pergamon Press, 1973.

parlamentaria llegaría a dominar el desarrollo de la disciplina hasta después de la Segunda Guerra mundial. A partir de ese momento, sin llegar nunca a desaparecer, el institucionalismo quedaría relegado a un segundo plano.

Tras el auge alcanzado durante la primera mitad del siglo XX, el institucionalismo clásico inició, en efecto, una fase de declive originada fundamentalmente por las críticas de las escuelas estructural-funcionalista y conductista. A partir de mediados de los años cincuenta, estas corrientes científicas pusieron en entredicho la validez analítica del institucionalismo. Las críticas eran esencialmente de tres tipos. En primer lugar, estos nuevos enfoques cuestionaban el carácter teórico del institucionalismo clásico. Desde su perspectiva, esta aproximación carecía de unas bases teóricas sólidas al privilegiar, con carácter general, por una parte, la descripción frente a la explicación y, por otra, el análisis de casos particulares frente a un uso extensivo de los estudios comparados. Estos elementos impedían la sistematización y, por lo tanto, la formulación de modelos teóricos generales. En segundo lugar, los estructural-funcionalistas y los conductistas criticaron el carácter normativo del institucionalismo clásico por considerarlo a-científico. Como ha apuntado Guy B. Peters al respecto, la voluntad de vaciar de contenido normativo la investigación en ciencia política derivaba del “énfasis puesto sobre la idea de hacer ciencia en ciencia política⁵¹”. Finalmente, y quizás más trascendente desde el punto de vista de las premisas teóricas del institucionalismo clásico, estas nuevas aproximaciones formulaban una crítica de fondo respecto al hecho de privilegiar las instituciones y normas como variables explicativas de los procesos políticos, en detrimento del comportamiento político.

Este conjunto de críticas introdujo grandes cambios en la ciencia política, principalmente, norteamericana. Se desarrollaron nuevos enfoques, entre ellos, el ya mencionado estructural-funcionalismo de Gabriel Almond, la teoría sistémica de David Easton o, de forma más general, el movimiento conductista. Estas nuevas corrientes científicas, a pesar de sus diferencias, compartían la crítica hacia el modelo institucionalista y, en este sentido, formulaban un marco analítico alternativo

⁵¹ PETERS B. G., Op. Cit., 2003, pág. 29.

para la comprensión de los fenómenos políticos. Sus principales características consistían en la elaboración de modelos explicativos generales y en el cambio de referente teórico. Estas nuevas aproximaciones se distinguían, efectivamente, del institucionalismo en tanto que invertían el punto de partida analítico. Desde esta perspectiva, la ciencia política debía centrarse en el comportamiento de los actores políticos individuales y colectivos y, no en las normas e instituciones. Las variables explicativas de los fenómenos políticos eran, por lo tanto, esencialmente las fuerzas sociales y económicas y no el sistema institucional⁵².

Entre los años sesenta y ochenta, estas teorías tomarían el relevo del institucionalismo como corriente dominante en ciencia política. A pesar de ello, el institucionalismo no desapareció. Principalmente, en Europa se siguió recurriendo a este instrumento de análisis como así lo demuestran, por ejemplo, los trabajos de Maurice Duverger sobre los regímenes políticos⁵³. Ciertamente es, sin embargo, que con carácter general este enfoque quedó relegado a un segundo plano. Los años sesenta y setenta se caracterizaron como el período de auge de las aproximaciones conductistas. Durante esos años, se multiplicaron, entre otros, los trabajos sobre el comportamiento electoral, sobre el papel de los grupos de presión y de interés así como sobre los movimientos sociales⁵⁴.

El renacimiento de las tesis institucionalistas a mediados de los años ochenta debe situarse en ese contexto. Se trata de una doble reacción frente a las críticas expresadas contra el institucionalismo clásico, por una parte, y al simultáneo desarrollo de las teorías estructural-funcionalistas y conductistas, por otra. Tal y como indica su nombre, el neoinstitucionalismo representa una recuperación y, a la vez, una nueva forma de enfocar la temática institucional. Frente al predominio de los enfoques basados en el análisis del comportamiento político durante las décadas

⁵² ROTHSTEIN, Bo, "Las instituciones políticas: una visión general" in GOODIN, Robert & KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo, Vol. I, 2001, pp. 199-246.

⁵³ Véase DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1968 ; DUVERGER, M., *La démocratie sans le peuple*, Paris, Le Seuil, 1967.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, la siguiente obra: ALMOND, Gabriel A. & VERBA, Sydney, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

de los años sesenta y setenta, el neoinstitucionalismo vuelve a hacer hincapié en la importancia de las instituciones como variables explicativas de los fenómenos políticos.

Varias obras programáticas anunciarían este punto de inflexión. Entre ellas, particularmente destacables resultarían los trabajos de March y Olsen, “*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*” y “*Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics*”, publicados respectivamente en 1984 y 1989 así como el libro de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol publicado en 1985 y, titulado de forma no menos esclarecedora “*Bringing the State Back In*”⁵⁵. Estas contribuciones marcaron el inicio de una nueva etapa caracterizada por la recuperación de las instituciones al centro del análisis político así como por el cuestionamiento de los postulados teóricos estructural-funcionalistas y conductistas que sostenían el carácter meramente instrumental, y por lo tanto secundario, de las instituciones⁵⁶.

No obstante, distanciándose del institucionalismo original considerado demasiado descriptivo y formalista, el neoinstitucionalismo introduce dos novedades principales. En primer lugar, amplía el concepto de institución y lo extiende al conjunto de procedimientos formales e informales que vertebran la acción política. En segundo lugar, el neoinstitucionalismo desarrolla y profundiza el institucionalismo clásico al plantear nuevas preguntas conceptuales que privilegian la formulación de respuestas explicativas y, por lo tanto, menos descriptivas.

Como ha apuntado André Lecours, el neoinstitucionalismo señala dos cuestiones fundamentales e interrelacionadas para la comprensión de los fenómenos políticos. La primera se refiere a la influencia de las instituciones en la *praxis* política

⁵⁵ Véase MARCH, James G. & OLSEN, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, Vol. 78, Nº3, Septiembre 1984, pp. 734-749; MARCH, James G. & OLSEN, Johan P., *Rediscovering institutions: The organizational basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989; EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

⁵⁶ Para una crítica estructural-funcionalista de la obra de Evans *et alii*, véase, por ejemplo, Gabriel Almond, “The return to the state”, *American Political Science Review*, vol.82, 1988, pp.853-874.

y se traduce en una agenda de investigación que intenta medir el impacto del sistema institucional sobre el comportamiento de los actores, sus identidades, preferencias y estrategias⁵⁷. La segunda pregunta nos remite a los *factores* de desarrollo institucional y conduce al investigador en ciencia política a interrogarse sobre las causas de emergencia, cambio o continuidad de los sistemas institucionales a lo largo del tiempo⁵⁸. Ambas cuestiones están situadas en el centro de la reflexión teórica neoinstitucionalista. A continuación, analizaremos con más detalle los postulados que las sustentan.

2.2. Postulados teóricos básicos del neoinstitucionalismo: el carácter autónomo y estructurante de las instituciones

La hipótesis de partida del neoinstitucionalismo consiste en sostener la primacía de las instituciones como variables explicativas de los resultados políticos. Esta idea implica un razonamiento teórico elaborado en tres tiempos. De acuerdo con una conocida fórmula de la literatura institucionalista de primera y segunda generación, el neoinstitucionalismo trata, en primer lugar, de poner de manifiesto el hecho de que “las instituciones importan⁵⁹”.

Contra poniéndose a las tesis conductistas que toman como punto de partida del análisis político el comportamiento de los actores, el neoinstitucionalismo utiliza como referente teórico el conjunto de normas y procedimientos que conforman el dispositivo institucional. Desde esta perspectiva, el análisis del comportamiento político resulta insuficiente para explicar las decisiones y los resultados políticos. Como apuntó Immergut, “*Behavior occurs in the context of institutions and can only be so understood*⁶⁰”. En esta misma línea se habían expresado con anterioridad March y Olsen en el artículo programático de 1984, antes citado. Estos autores

⁵⁷ Para un análisis comparado sobre el impacto de las instituciones en la eficacia de la acción de gobierno, les remitimos al estudio de WEAVER, R. Kent & ROCKMAN, Bert A., *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1993.

⁵⁸ LECOURS, A., Op. Cit., pág. 1.

⁵⁹ Véase la obra de WEAVER, R.K. & ROCKMAN, B. citada antes.

⁶⁰ IMMERGUT, Ellen M., “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, *Politics & Society*, Vol. 26, Nº1, March 1998, pág. 6.

criticaron con vehemencia las teorías basadas en el comportamiento político por considerar que restaban importancia a la estructura política como variable independiente, eran reduccionistas al interpretar la política como el resultado de las acciones individuales y, finalmente, utilitaristas al explicar éstas, principalmente, en función del interés racional propio⁶¹.

Cabe precisar, no obstante, que el neoinstitucionalismo no niega la importancia de la acción en la configuración del sistema político. De hecho, este enfoque sostiene que las instituciones son el resultado de una construcción social y que las preferencias individuales siguen siendo determinantes a la hora de condicionar su configuración inicial pero, también considera que, una vez creadas, las instituciones adquieren autonomía, actúan *motu sua*, y acaban condicionando el desarrollo de los procesos políticos. Ello nos lleva a fijarnos en el segundo y tercer postulado del neoinstitucionalismo. El primero hacía referencia a la importancia de la variable institucional. El segundo y el tercero nos remiten a los conceptos de autonomía y de efecto estructurante. Como veremos a continuación, estas dos ideas están interrelacionadas.

El nuevo institucionalismo subraya el carácter autónomo de las instituciones políticas. Una vez recibidos los *inputs* iniciales por parte de los actores políticos, las instituciones desarrollan una dinámica propia respecto a su entorno social que les permite determinar, a su vez, el comportamiento político de los actores. Desde esta perspectiva, las instituciones no son, por lo tanto, el mero reflejo de las fuerzas sociales sino que, al contrario, se trata de verdaderos *decision makers* que influyen en el curso de la actividad política⁶². Como manifestaron, en este sentido, March y Olsen:

“Without denying the importance of both the social context of politics and the motives of individual actors, the new institutionalism insists on a more autonomous role for political institutions. The state is not only affected by society but also affects it [...]. Political democracy depends not only on economic and social conditions but also on the

⁶¹ MARCH, J.G & OLSEN, J. P., Op. Cit., 1984, pág. 735.

⁶² MARCH, J.G. & OLSEN, J. P., Op. Cit., 1984, pp. 738-739.

design of political institutions. The bureaucratic agency, the legislative committee, and the appellate court are arenas for contending social forces, but they are also collections of standard operating procedures and structures that define and defend interests. They are actors in their own right⁶³.

Según este enfoque, la autonomía de las instituciones deriva, por lo tanto, de su capacidad para incidir en el desarrollo del proceso político. Esta idea nos remite al tercer concepto sobre el que se basa el neoinstitucionalismo: la noción de efecto estructurante. Para el nuevo institucionalismo, la relevancia teórica del dispositivo institucional radica precisamente en su capacidad para estructurar el comportamiento de los actores, moldear sus preferencias, orientar sus objetivos, condicionar, en definitiva, los resultados de la actividad política. Las decisiones no son el mero producto de las negociaciones entre los actores del espacio político sino el resultado de un conjunto de factores entre los que se encuentran y sobresalen los condicionantes institucionales.

La pertenencia a una determinada estructura política tiene un impacto en la definición de las preferencias individuales. Es más, como apuntaron varios autores entre los que destacan nuevamente March y Olsen, así como también Kerremans, el neoinstitucionalismo considera que las instituciones someten las opciones iniciales de los actores a un proceso de rutinización y de socialización -calificado como “lógica de apropiación”⁶⁴- que implica la difusión de los valores del sistema (por ejemplo los valores democráticos) y su asimilación por parte de los actores implicados en el proceso de toma de decisiones. Desde esta perspectiva, la estructura institucional define el marco de la actuación política al tiempo que condiciona e incluso transforma las identidades de los agentes que en ella participan⁶⁵. El

⁶³ *Idem*, pág. 738.

⁶⁴ En palabras de March y Olsen, “Action is taken on the basis of a logic of appropriateness associated with roles, routines [...] standard operating procedures and practices”. Véase MARCH, J. G. & OLSEN, J. P., “The Institutional Dynamics of International Political orders”, *International Organization*, Vol. 52, N°4, Autumn 1998, pág. 949; Véase también KERREMANS, Bart, “Do institutions make a difference? Non-institutionalism, neo-institutionalism and the logic of common decision-making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* Vol.9, N°2, April 1996, pp. 219-223.

⁶⁵ MARCH, James G., OLSEN, Johan P., “Institutional Perspectives on Political Institutions”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 9, N°3, July 1996, pág. 259.

fenómeno de socialización tiene como consecuencia el desarrollo de un código de conducta, la internalización de unas pautas de comportamiento más inclinadas hacia la búsqueda del compromiso y la defensa de los intereses generales⁶⁶.

En definitiva, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, los factores institucionales determinan el curso de la acción política. Normas y procedimientos aparentemente sin importancia definen las identidades de los actores, condicionan sus estrategias y ejercen una influencia en los resultados de los procesos políticos. Esta es la hipótesis formulada por las teorías neoinstitucionales. Esta es también su principal aportación teórica respecto a las aproximaciones institucionalistas tradicionales. Además de centrar su atención en las características legales y procedimentales de la estructura política, el neoinstitucionalismo pretende determinar las reglas del juego que influyen en el comportamiento político⁶⁷.

El neoinstitucionalismo va, por lo tanto, más allá del institucionalismo clásico. Supera el ámbito de lo descriptivo para tratar de captar la naturaleza de la dinámica estructura-agente y poner de manifiesto las dependencias mutuas, relativizando la autonomía de los actores y haciendo hincapié en el margen de autonomía de las instituciones.

2.3. El neoinstitucionalismo aplicado al proceso de integración europea: la emergencia de una teoría intermedia⁶⁸

Aplicado al proceso de integración europea, el neoinstitucionalismo constituye un paradigma alternativo frente a los modelos explicativos intergubernamentalista y neofuncionalista que, como hemos visto en la primera sección de este capítulo, dominaron durante décadas el debate sobre la naturaleza de la construcción europea. La formulación de tesis contrarias sobre la dinámica del

⁶⁶ Véase KERREMANS, B., Op. Cit., pág. 223 y MARCH, J. G. & OLSEN, J. P., Loc. Cit., 1996, pág. 253.

⁶⁷LOWNDES, Vivien, "Varieties of new institutionalism: A critical appraisal", *Public Administration*, Vol. 74, N°2, Summer 1996, pág. 183.

⁶⁸ Fórmula utilizada por Simon BULMER en "New institutionalism and the governance of the Single European Market", *Journal of European Public Policy*, Vol.5, N°3, September 1998, pág. 366.

proceso de integración mantuvo durante años el interés de los politólogos como así demuestra el importante volumen de contribuciones científicas dedicadas a contrastar ambas aproximaciones entre los años cincuenta y noventa.

Recordemos que el intergubernamentalismo de primera y segunda generación consideraba el proceso de integración europea desde la mera perspectiva de los intereses estatales. Para los teóricos de la escuela realista, como Stanley Hoffman, Alan Milward o Andrew Moravcsik, la construcción europea era un proyecto puesto en práctica por los Estados miembros para servir sus intereses y suplir, en caso de necesidad, sus carencias. El sistema europeo se había desarrollado alrededor del hecho central de que los Estados seguían existiendo y querían preservar los atributos de su soberanía, decidiendo a la vez compartirla en determinados ámbitos. Desde esta óptica, el proceso de integración europea era, por lo tanto, parte integrante de la reafirmación del Estado-nación en Europa occidental. Para los Estados miembros, el sistema institucional europeo había sido creado con el objetivo de lograr, de forma colectiva, los fines que ya no podían serlo desde una acción individual. Desde esta perspectiva, las instituciones supranacionales carecían de autonomía y de capacidad de influencia. Se trataba de unos meros instrumentos al servicio de los intereses estatales.

Como hemos visto, esta visión utilitarista contrastaba nítidamente con los postulados de la escuela neofuncionalista, la cual otorgaba, un papel fundamental a las instituciones supranacionales en el desarrollo del proceso político comunitario. Desde esta perspectiva, el proceso de integración europea reflejaba la emergencia de una nueva forma de dominación política supraestatal. Una vez creadas, las instituciones supranacionales, como la Comisión Europea, tendían a retroalimentarse y a acaparar las funciones legitimadoras del Estado. La cesión de competencias por parte de los gobiernos nacionales debía desembocar a largo plazo en el desplazamiento de las lealtades de los ciudadanos hacia ese nuevo centro político.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, ambos enfoques proporcionaban, no obstante, una visión sesgada y, por lo tanto, incompleta de la realidad europea. Al afirmar la centralidad de los actores estatales en el proceso

político europeo, el intergubernamentalismo menoscababa el papel desempeñado por las instituciones supranacionales en la definición, aprobación y control de las políticas públicas europeas. Al enfatizar el carácter autónomo de las instituciones supranacionales, el neofuncionalismo marginaba, por su parte, el papel de los Estados en la determinación de las pautas direccionales del proceso de integración europea. Además, como manifestaron Garrett y Tsebelis, ambos paradigmas prestaban escasa atención a las normas y a los procedimientos institucionales como factores vertebradores del comportamiento político y condicionantes de los resultados políticos⁶⁹.

Pretendiendo superar las carencias de ambas aproximaciones, el neoinstitucionalismo se configuró como una teoría intermedia que, de entrada, y a diferencia de las aproximaciones teleológicas tradicionales, descartaba pronunciarse sobre las finalidades del proceso de integración europea para atenerse a formular un marco explicativo del mismo⁷⁰. El epíteto intermedio atribuible al neoinstitucionalismo deriva de su objetivo de situarse en una posición equidistante respecto al neofuncionalismo y al intergubernamentalismo. Pretendiendo superar ambos extremos, el neoinstitucionalismo nació efectivamente de la mano de autores como Fritz W. Scharpf⁷¹ como una nueva forma de enfocar la realidad europea mediante la síntesis y, por lo tanto, la reconciliación, entre los conceptos fundamentales de ambas aproximaciones⁷².

Su hipótesis de partida consiste en afirmar a la vez la centralidad de los actores estatales y de las instituciones comunitarias. Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, el estudio de los sistemas institucionales en general y, del dispositivo europeo, en particular, debe abordarse de forma integrada. Recuperando

⁶⁹ GARRETT, Geoffrey & TSEBELIS, George, "An institutional critique of intergovernmentalism", *International Organization*, Vol.50, N°2, Spring 1996, pág. 270.

⁷⁰ BULMER, Simon J., Op. Cit., 1998, pág. 368.

⁷¹ Véase el artículo pionero de Scharpf sobre el neoinstitucionalismo aplicado al proceso de integración europea: SCHARPF, Fritz W., "The joint-decision trap: Lessons from german federalism and european integration", *Public Administration*, Vol.66, Autumn 1988, pp.239-278.

⁷² POLLACK, Mark A., "The new institutionalism and EC governance: The promise and limits of institutional analysis", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 9, N°4, October 1996, pág. 430.

los conceptos realistas de elección racional y de maximización de los intereses nacionales a la vez que introduciendo y enfatizando las nociones neofuncionalistas de autonomía de las instituciones y de efecto *spill-over* estructurante de los comportamientos, el neoinstitucionalismo propone una vía intermedia.

Desde esta perspectiva, los actores y las instituciones constituyen un binomio consubstancial a la hora de explicar los fenómenos sociopolíticos. Pretendiendo resolver la tradicional dialéctica entre estructura y agente, el neoinstitucionalismo construye un argumento teórico integrado que podríamos resumir en la siguiente fórmula: la acción estructura la institución y la institución estructura la acción. El punto de partida del enfoque neoinstitucionalista consiste en reafirmar esta idea central de la tesis intergubernamental según la cual los Estados miembros de la Unión Europea desempeñan un papel fundamental en el desarrollo del proceso político europeo. El neoinstitucionalismo asume la centralidad de los gobiernos nacionales en la vertebración del sistema institucional europeo. Como manifestó Pollack, “*Institutions are indeed chosen; they do not simply happen*”⁷³. Desde esta perspectiva, los Estados miembros no se limitan a crear las instituciones sino que desarrollan estrategias para rentabilizarlas al máximo.

No obstante, una vez asumido este postulado inicial, el neoinstitucionalismo sostiene que las instituciones comunitarias ejercen una influencia significativa en el desarrollo del proceso político al margen de la estricta voluntad de los gobiernos nacionales. Como ha puesto de manifiesto Bulmer, el enfoque neoinstitucionalista considera efectivamente que las instituciones supranacionales no son simples cajas negras que procesan de forma neutra las preferencias de los gobiernos, sino unas variables que intervienen decisivamente en el establecimiento del marco de la actuación política⁷⁴.

De acuerdo con el legado de la tradición institucionalista, el neoinstitucionalismo centra, pues, su atención en el impacto de la estructura política

⁷³ POLLACK, M., Op. Cit., pp. 430 y 433.

⁷⁴ BULMER, S., Op. Cit., 1998, pág. 374.

europea sobre las preferencias, actitudes e identidades de los Estados miembros. Acercándose en este sentido a las tesis neofuncionalistas, el neoinstitucionalismo señala los límites de una interpretación estrictamente funcional y utilitarista del proceso de integración europea. Como apuntó Wayne Sandholtz,

“Once states create an International Organization with independent powers, they have brought to life a creature that is, because it possesses autonomy, not entirely under their control. An IO with autonomous powers of enforcement can shape the interpretation and application of the rules [...] Once empowered, international bodies can interpret their mandates and target their action in ways that entrench or even expand their prerogatives⁷⁵”.

Aplicado al proceso de integración europea, el neoinstitucionalismo intenta, por lo tanto, poner de manifiesto la autonomía de instituciones supranacionales como la Comisión Europea o el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el proceso político comunitario⁷⁶. La idea principal de este enfoque consiste en sostener que la arquitectura institucional comunitaria, una vez creada por los Estados miembros, consigue desarrollar un cierto grado de autonomía que le permite incidir, a su vez, sobre los resultados de la actividad política. Desde esta perspectiva, la integración europea no puede ser interpretada como un mero proceso intergubernamental. Tampoco se trata de una dinámica de carácter predominantemente supranacional como apuntaban los neofuncionalistas.

Retomando la tesis de la “fusión institucional” formulada por Wolfgang Wessels, el proceso de integración europea debe ser analizado de forma integrada, debe ser interpretado a la luz de la doble dinámica que ha caracterizado este fenómeno político desde sus orígenes. Desde que, en 1950, seis Estados afirmaran su voluntad de integrarse en el plano económico y de cooperar a nivel político, se desarrolló una alternativa al orden político clásico. El modelo unificado de autoridad y de representación, controlando todas las funciones de gobierno en un territorio

⁷⁵ SANDHOLTZ, Wayne, “Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N°3, September 1996, pp. 408-410.

⁷⁶ De ahora en adelante nos referiremos al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas bajo las siglas TJCE.

determinado, ha sido parcialmente sustituido por un sistema supranacional con dinámica propia:

“The EU was not imposed on the nation-state but is the logical product of fundamental choices by member governments [...]. To stress the role of national governments and administrations does not imply a subservient role for EU institutions. Not only are they important as agents for efficient and effective policy-making, but they have developed their own institutional ambitions. In the neo-institutionalist approach, EU institutions do matter in shaping the perception of national actors and in changing the context of the rational pursuit of national interests. States can remain the “masters of the treaties” but they are transforming themselves in the very process. Even more, EU institutions turn into actors in their own right and with their own weight⁷⁷”.

⁷⁷ WESSELS, Wolfgang, “An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, Nº2, June 1997, pág. 274. Más adelante en el texto, el autor define la tesis de la fusión institucional en los siguientes términos: “The fusion thesis assumes that in the EU system, national actors are looking for a “third way”. As national governments realize that in their own interests, successful problem-solving must go beyond patterns of mere cooperation, they have installed specific procedures. Strong supranational institutions and decision-making procedures such as majority voting increase the efficiency and the effectiveness of the EU in the enlightened self-interests of the member states. EU serve in different ways as principal agents in pursuing national policy goals”. WESSELS, W., Op. Cit., pág. 287.

CONCLUSIÓN

La integración europea es un proceso complejo que encuentra sus raíces en el complicado contexto geopolítico y socioeconómico al que se vieron enfrentados los Estados europeos tras la Segunda Guerra Mundial. En el marco de un mundo bipolar en gestación, seis Estados decidieron iniciar una empresa de un tipo nuevo caracterizada por la creación de una entidad política de carácter híbrido a la vez supranacional e intergubernamental, comunitaria y cooperativa.

Desde los años cincuenta, la preocupación intelectual por captar la naturaleza atípica del proceso de construcción europea ha sido una constante de la ciencia política contemporánea. Se dibujaron dos escuelas de pensamiento principales: los paradigmas neofuncionalista e intergubernamentalista que dominaron, durante décadas, el *corpus* teórico dedicado a esta cuestión. Mientras que el primero de estos enfoques hacía hincapié en la dimensión supranacional del proceso de integración europea e insistía en el creciente margen de autonomía de las instituciones comunitarias, el segundo sostenía la tesis contraria, enfatizando, la primacía de los actores estatales en el desarrollo del proceso político europeo y el carácter instrumental de las instituciones comunitarias.

La *relance* comunitaria derivada de la firma del Acta Única Europea puso de manifiesto la carencias analíticas de unas aproximaciones sesgadas y abrió el paso a nuevas teorías como el neoinstitucionalismo. Con el objetivo de proporcionar una explicación integrada del proceso de construcción europea, este enfoque evita razonar en términos de primacía de los actores estatales o de las instituciones comunitarias, centrando su atención en la naturaleza de la interrelación entre ambas variables y, más particularmente, en la incidencia del dispositivo institucional sobre las preferencias y estrategias de los gobiernos nacionales. En el siguiente capítulo analizaremos con más detalle los postulados del neoinstitucionalismo, fijando nuestra atención en las distintas corrientes que lo conforman y, más particularmente, en una de ellas: el institucionalismo histórico.

CAPÍTULO 2. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DEL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

INTRODUCCIÓN

Como hemos visto en el capítulo anterior, la complejidad del proceso de integración europea ha dado lugar a la emergencia de varios enfoques explicativos. Durante décadas, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo formularon interpretaciones rivales sobre la naturaleza política de dicho proyecto, disputándose el primer puesto a la hora de formular un marco explicativo que rindiera cuenta de esta nueva forma de organización política. A partir de mediados de los años ochenta, sin embargo, nuevas aproximaciones se abrieron el paso. Entre ellas, el neoinstitucionalismo, paradigma alternativo e integrado basado en una doble asunción: la centralidad de los actores estatales y el efecto estructurante de las instituciones comunitarias.

En este capítulo, analizaremos con más detalle este enfoque, calificado por Bulmer de “*umbrella theory*”⁷⁸ en referencia al intenso debate teórico suscitado en torno a la unidad teórica del mismo y centraremos nuestra atención en una de las tres corrientes identificadas por Peter Hall y generalmente aceptadas por la comunidad científica: el institucionalismo histórico. Como indica su propia denominación, este último enfoque presenta una doble dimensión. En primer lugar, se trata de una teoría institucionalista, es decir, una aproximación que, sin negar la importancia teórica de los agentes políticos, atribuye, no obstante, la primacía analítica a las instituciones. En segundo lugar, se trata de un enfoque historicista, esto es, una aproximación que pone el acento en la trayectoria histórica de las decisiones institucionales. Como apuntó Rosamond, su primer objetivo y principal rasgo distintivo respecto a las demás corrientes neoinstitucionales consiste en analizar las implicaciones institucionales de las decisiones políticas a largo plazo⁷⁹. La particularidad de este

⁷⁸ BULMER, S., Op. Cit., 1998, pág. 369.

⁷⁹ ROSAMOND, Ben, *Theories of European Integration*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London, 2000, pág. 200.

enfoque reside por lo tanto en la importancia atribuida al factor tiempo. Al tomar en consideración esta variable y situar las relaciones agente-estructura en una perspectiva dinámica de desarrollo histórico, el institucionalismo histórico permite poner de manifiesto la evolución de un sistema institucional determinado así como evaluar el impacto que este cambio tiene, a su vez, en las preferencias y las identidades de los actores políticos.

Dividiremos este capítulo en tres partes. En la primera, definiremos el institucionalismo histórico subrayando su doble dimensión a la vez institucionalista e historicista. En la segunda parte, analizaremos los principales conceptos sobre los que se apoya esta teoría, poniendo especial énfasis en la noción central de *path dependence*. En la tercera y última parte de este capítulo, haremos una revisión de la literatura existente, apuntando sus principales campos de aplicación en el ámbito de la ciencia política y haciendo especial hincapié en su utilización en el marco del análisis del proceso de integración europea.

1. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: DEFINICIÓN

Como hemos anunciado en la introducción de este capítulo, existe un debate sobre la existencia del neoinstitucionalismo como enfoque teórico cohesionado. Mientras algunos autores como Guy Peters, Ellen Immergut o Vivien Lowndes consideran el neoinstitucionalismo una teoría general aunque diferenciada⁸⁰, otros, como Colin Hay y Daniel Wincott, afirman que las diferencias existentes entre las distintas corrientes del neoinstitucionalismo impiden hablar de un enfoque común⁸¹. En la práctica, efectivamente, el desarrollo teórico del neoinstitucionalismo no se produjo de forma unidireccional. A partir de un sustrato común caracterizado por la

⁸⁰ Véase IMMERGUT, Ellen M., "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics & Society*, Vol. 26, N°1, March 1998, pp. 5-34; LOWNDES, Vivien, "Varieties of new institutionalism: a critical appraisal", *Public Administration*, Vol. 74, N°2, Summer 1996, pp. 181-197. PETERS, Guy B., *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003. Este último autor distingue hasta siete categorías de neoinstitucionalismos: el institucionalismo normativo, la teoría de la elección racional, el institucionalismo histórico, el institucionalismo empírico, el institucionalismo sociológico, las instituciones de representación de intereses y el institucionalismo internacional.

⁸¹ HAY, Colin & WINCOTT, Daniel, "Structure, Agency and Historical Institutionalism", *Political Studies*, Vol.46, 1998, pp.951-957.

voluntad de reformular el legado institucionalista y el rechazo a la teorías behavioristas de los años sesenta y setenta, el neoinstitucionalismo se dividió en varias subramas. Una de las tipologías más comúnmente aceptadas y que utilizaremos en esta tesis es la establecida por Peter A. Hall en 1986 en su obra pionera *Governing the Economy. The politics of state intervention in Britain and France* en la que el autor distinguía entre tres categorías: el institucionalismo racional, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico⁸². De acuerdo con este autor y con Rosemary C. R. Taylor, la diferencia entre estas tres formas de conceptualizar el neoinstitucionalismo radica en tres cuestiones. En primer lugar, ¿Cómo se define el concepto de institución? En segundo lugar, ¿Cómo las instituciones influyen en el proceso político y condicionan los resultados de la actividad política? Finalmente, ¿Cómo explicar el origen y la transformación de las instituciones?⁸³

Anunciado por los trabajos, entre otros autores, de Kenneth Shepsle, Douglas C. North, Fritz W. Scharpf o Mark Pollack⁸⁴, el institucionalismo racional define generalmente las instituciones como las reglas del juego formales e informales que condicionan las estrategias de los actores políticos a la hora de perseguir sus

⁸² HALL, Peter, *Governing the economy. The politics of state intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press, 1986. Para una versión en castellano, véase HALL, P., *El gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993 (Traducción: Carlos Luengo Martín).

⁸³ HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary C.R., “Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies*, Vol. XLIV, N°5, December 1996, pp. 936-957.

⁸⁴ Para un repaso de la literatura sobre el institucionalismo racional, remitimos a las siguientes referencias: NORTH, Douglass C. & WEINGAST, Barry R., “Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England”, *The Journal of Economic History*, Vol. 49, N°4, December 1989, pp. 803-832; SHEPSLE, Kenneth, “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, in De Herbert F. Weisberg, *Political Science: the Science of Politics*, New York, Agathon, 1986, pp.51-81; SHEPSLE, Kenneth A., “Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 1, N°2, 1989, pp.131-147; LAVER, Michaël & SHEPSLE, K., “Coalitions and Cabinet Government”, *American Political Science Review*, Vol.84, 1990, pp.843-890; SCHARPF, Fritz W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, 1997; SCHARPF, Fritz W., “Institutions in comparative policy research”, *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 6/7, August/September 2000, pp. 762-790. En el marco del proceso de integración europea, véase, en particular, POLLACK, Mark A., “The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 9, N°4, October 1996, pp. 429-458; POLLACK, Mark A., “International Relations Theory and European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N°2, June 2001, pág. 227.

objetivos. Esta definición conlleva varias ideas. En primer lugar, se basa en la aceptación del postulado racionalista, propio de las teorías conductistas⁸⁵, según el cual los actores políticos están guiados por unas preferencias y unos intereses particulares preestablecidos. En segundo lugar, recoge la idea –de corte igualmente realista- según la cual, ante una determinada situación colectiva, cada actor intentará potenciar al máximo su posición relativa. Finalmente, también suscribe la idea, característica del razonamiento institucionalista, según la cual el margen de maniobra efectivo de los distintos actores dependerá, en última instancia, del marco institucional en el que evolucionan.

Desde esta perspectiva, las instituciones tienen un impacto sobre los actores en la medida que moldean sus preferencias y orientan sus acciones. El origen de las instituciones se encuentra en el cálculo racional y la perspectiva utilitarista de los actores⁸⁶. Sin embargo, una vez creadas, las instituciones adquieren autonomía, logran un peso específico dentro del proceso político y llegan a determinar el espectro de actuaciones posibles, condicionando la elección racional de los actores y orientando los resultados de la actividad política⁸⁷. Aplicado al proceso de construcción europea, el institucionalismo racional nos remite a la idea de que la integración europea no debe ser interpretada como el mero resultado de las voluntades estatales. Las instituciones comunitarias pautan el marco de las negociaciones intergubernamentales, influyen en el proceso de toma de decisiones tanto individual como colectivo y, en este sentido, inciden en el desarrollo de dicho proceso. En definitiva, como han apuntado Peter Hall y Rosemary C. R. Taylor:

[...] One of the great contributions of rational choice institutionalism has been to emphasize the role of strategic interaction in the determination of political outcomes. That is to say, they postulate, first, that an actor's behaviour is likely to be driven, not by impersonal

⁸⁵ De las tres variantes principales que presenta el neoinstitucionalismo, el institucional racional es, como su denominación ya indica, la corriente más cercana a los postulados iniciales de la teoría de grupos y del conductismo en general.

⁸⁶ HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary C.R., "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, Vol. XLIV, N°5, December 1996, pág. 945.

⁸⁷ Como manifestó Ostrom, "Instead of viewing rules as directly affecting behavior, I view rules as directly affecting the structure of a situation in which actions are selected. Rules rarely prescribe one and only one action or outcome. Rules specify sets of action or sets of outcomes [...]"⁸⁷, OSTROM, Elinor, "An agenda for the study of institutions", *Public Choice*, Vol. 48, 1986, pág. 6.

historical forces, but by a strategic calculus and, second, that this calculus will be deeply affected by the actor's expectations about how others are likely to behave as well. Institutions structure such interactions, by affecting the range and sequence of alternatives on the choice-agenda or by providing information and enforcement mechanisms that reduce uncertainty about the corresponding behaviour of others and allow 'gains from exchange', thereby leading actors toward particular calculations and potentially better social outcomes⁸⁸."

Por su parte, el institucionalismo sociológico encuentra sus orígenes en los trabajos conjuntos de James March y Johan Olsen, así como en la obra colectiva dirigida por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio sobre la teoría de las organizaciones⁸⁹. Frente a la "lógica de la consecuencia"⁹⁰ propia del institucionalismo racional, estos dos primeros autores oponen la idea de una "lógica de apropiación" de los valores transmitidos por una institución. Este concepto, al que ya nos hemos referido anteriormente cuando definimos el neoinstitucionalismo en términos generales, nos remite a la doble idea de internalización de las normas y de socialización de los comportamientos por parte de los actores políticos. Desde esta perspectiva, las instituciones representan el conjunto de costumbres, hábitos procedimentales, estilos decisionales, normas sociales y valores culturales que pautan la conducta de los actores políticos⁹¹. Definición amplia, que pone el acento en la rutinización de las actitudes individuales y colectivas.

El institucionalismo sociológico hace hincapié en la noción de aprendizaje social y cultural. Según este enfoque, las instituciones encarnan una serie de principios sociales, valores y prácticas culturales que ejercen una influencia no sólo sobre las preferencias de los actores, sino también sobre sus percepciones e incluso sobre su propia construcción de la realidad. Como ha señalado Fritz W. Scharpf al respecto,

⁸⁸ HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary C.R., Op. Cit., pág. 945.

⁸⁹ Véase MARCH, James G. & OLSEN, Johan P., "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, Vol. 78, N°3, September 1984, pp. 734-749; MARCH, James G. & OLSEN, Johan P., Op. Cit., 1989 ; MARCH, James G. & OLSEN, Johan P., "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 9, N°3, July 1996, pp. 247-264; POWELL, Walter W. & DiMAGGIO, Paul J., (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1991.

⁹⁰ MARCH J. G. & OLSEN, J. P., Op. Cit., 1996, pág. 252.

⁹¹ Véase HALL, P. & TAYLOR, R. C., Op. Cit., 1996, pág. 947.

“In sociological institutionalism, institutions are defined very broadly so as to include not only externally imposed and sanctioned rules but also unquestioned routines and standard operating procedures and, more important, socially constructed and culturally taken-for-granted worldviews and shared normative notions of appropriateness. In that view, therefore, institutions will define not only what actors can do but also their perceptions and preferences –and thus what they will want to do⁹²”.

A diferencia del institucionalismo racional, la visión sociológica, no sólo fija su atención en la evaluación racional de una determinada situación por parte de los agentes políticos, sino que también centra su interés en su interpretación cognitiva⁹³. Al extender el carácter estructurante de las instituciones al ámbito de los valores y de las identidades, el institucionalismo sociológico va, por lo tanto, más allá de la mera dimensión estratégica definitoria del enfoque racional.

Desde esta perspectiva, el papel desempeñado por las instituciones consigue transformar en profundidad, y no sólo circunstancialmente, el comportamiento de los individuos. Aplicado a la construcción europea, esta aproximación teórica subraya la dinámica cognitiva potencialmente vertebradora del proceso de integración europea y del marco institucional que le da soporte. Se trata de la idea según la cual las instituciones comunitarias difunden una serie de valores (como pueden ser el principio de la solidaridad interterritorial, la cohesión económica y social o más globalmente, la defensa de los valores democráticos y del interés general) que condicionan las percepciones *a priori* de los Estados miembros y, de ahí, la formulación de sus intereses. Tal y como ha indicado Mark Pollack, se trata, en definitiva, de la idea que “*the membership matters*”⁹⁴: la pertenencia a la Unión Europea transforma las percepciones y representaciones de los Estados miembros, contribuyendo, en este sentido, a modificar su comportamiento. Este sería, por ejemplo, el caso de las élites nacionales involucradas en el proceso de integración europea y, en particular, de los funcionarios destacados en Bruselas. Su actuación en el centro de la dinámica política e institucional europea contribuiría a forjar en ellos

⁹²SCHARPF, Fritz W., “Institutions in comparative policy research”, *Comparative Political Studies*, Vol. 33, Nº 6/7, August/September 2000, pág. 770.

⁹³ LECOURES, André, Op. Cit., pág. 3.

⁹⁴ POLLACK, M., Op. Cit., 2001, pág. 226.

la noción de interés comunitario y a relativizar, al menos en parte, el concepto de interés particular.

Finalmente, el institucionalismo histórico. Al igual que los enfoques anteriores, esta última aproximación teórica también se ha desarrollado a partir de mediados de los años ochenta en reacción a las interpretaciones conductistas y estructural-funcionalistas florecientes en las décadas anteriores. En este caso, la elaboración del marco conceptual se debe esencialmente a los trabajos de autores como Theda Skocpol, Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth, Peter Hall, Peter Evans, James Mahoney, Dietrich Rueschemeyer, Mark Aspinwall, Paul Pierson o Simon Bulmer⁹⁵. Como veremos más adelante, estos son algunos de los autores que más han contribuido al desarrollo conceptual de la disciplina así como a su progresivo afianzamiento como instrumento teórico de referencia a la hora de analizar cuestiones como la evolución del Estado, la definición y el impacto de las políticas públicas o el proceso de construcción europea.

En términos conceptuales, el primer elemento destacable del institucionalismo histórico es su carácter híbrido o ecléctico⁹⁶. De entrada, la particularidad de este enfoque radica, efectivamente, en el hecho de recurrir de forma

⁹⁵ SKOCPOL, Theda, *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984. Título original: *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, 1979 (Traducción: Juan José Utrilla); EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985; STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Frank (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; ASPINWALL, Mark D., SCHNEIDER, Gerald, "Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration", *European Journal of Political Research*, Vol.38, N°1, August 2000, pp. 1-36; BULMER, Simon J., "The Governance of the European Union: A New Institutional Approach", *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, N°4, October-December 1993, pp. 351-380; BULMER, Simon J., "New institutionalism and the governance of the Single European Market", *Journal of European Public Policy*, Vol.5, N°3, Septiembre 1998, pp.365-386; PIERSON, Paul, "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol.29, N°2, April 1996, pp.123-163; PIERSON, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, Vol.94, N°2, June 2000, pp.251-268; PIERSON, Paul, "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 13, N°4, October 2000, pp. 475-499. También cabe destacar las ya citadas contribuciones de Guy Peters, Peter Hall o Ellen Immergut.

⁹⁶ HALL, P. & TAYLOR R.C., Op. Cit., pág. 940.

simultánea a conceptos propios del institucionalismo racional y del institucionalismo sociológico. A la hora de evaluar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento de los agentes políticos, el institucionalismo histórico asume como punto de partida de su análisis a la vez la dimensión estratégica del enfoque racional y la dimensión cultural o cognitiva del enfoque sociológico⁹⁷. Desde esta perspectiva, la preocupación teórica del institucionalismo racional centrada fundamentalmente en las instituciones en la medida en que modifican el cálculo racional de los actores y la del institucionalismo sociológico, cuyo interés por el análisis del marco institucional estriba en su carácter potencialmente transformador y vertebrador de las creencias e identidades de los actores, son, por lo tanto, igualmente importantes y válidas.

La asunción de ambas ideas por parte del institucionalismo histórico tiene dos corolarios interrelacionados. Por un lado, de las tres variantes que presenta el neoinstitucionalismo, esta aproximación es la que define el concepto de institución de forma más amplia. Como han señalado Hall y Taylor:

“By and large, they [los institucionalistas históricos] define them [las instituciones] as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behaviour or bank-firm relations. In general, historical institutionalists associate institutions with organization and the rules or conventions promulgated by formal organization⁹⁸”

Por otro lado, esta doble asunción implica también una conceptualización más amplia de la noción de efecto estructurante. Para el institucionalismo histórico, la influencia de las instituciones se produce en dos niveles. Su impacto es bidimensional puesto que, no sólo condicionan las decisiones estratégicas de los actores, sino que también inciden en la definición de sus valores, en la formación de sus preferencias y en la construcción de sus identidades⁹⁹.

⁹⁷ BULMER, Simon, Op. Cit., 1998, pág. 370.

⁹⁸ HALL, P. & TAYLOR, R. C., Op. Cit., pág. 938.

⁹⁹ LECOURES, André, Op. Cit., pág. 6.

Por otra parte, hay que puntualizar que, si bien es cierto que el institucionalismo histórico bebe de la fuente, a la vez, del institucionalismo racional y del institucionalismo sociológico, no lo es menos el hecho de que este enfoque intenta superar ambas aproximaciones mediante la formulación de nuevas preguntas teóricas relacionadas con el impacto a largo plazo de las decisiones institucionales.

La originalidad del institucionalismo histórico respecto a las demás corrientes del neoinstitucionalismo radica, en efecto, en el interés otorgado al factor tiempo y, de forma más concreta, a la trayectoria histórica de las opciones institucionales. Asumiendo el punto de partida realista que sitúa en el origen del diseño institucional la elección racional de los actores políticos, el institucionalismo histórico se interroga sobre los efectos de esta decisión inicial a largo plazo y plantea el carácter contingente de los mismos. Desde esta perspectiva, los resultados políticos dependen del rumbo marcado inicialmente: los desarrollos políticos del presente son el resultado de las opciones institucionales tomadas en el pasado. De acuerdo con este planteamiento, la fenomenología política debe ser analizada desde una perspectiva histórica y, por lo tanto, diacrónica. La variable tiempo resulta indispensable para captar y poner de manifiesto lo que Ruth Collier y David Collier denominan “*the crucial choices and their legacies*¹⁰⁰”, es decir, las opciones políticas decisivas y sus consecuencias institucionales al cabo del tiempo.

Al situar el análisis institucional en una perspectiva histórica, esta aproximación teórica permite, asimismo, poner de manifiesto la evolución de la relación estructura-agente y, de ahí, arrojar luz sobre el efecto contingente de las instituciones sobre la acción. De acuerdo con los postulados neoinstitucionalistas, las instituciones son unas construcciones dinámicas. Una vez creadas por los actores políticos, adquieren autonomía, tienden a retroalimentarse y llegan a condicionar el comportamiento de los actores políticos.

¹⁰⁰ COLLIER, Ruth B., COLLIER, David, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991, pág. 27.

Dentro de este marco conceptual, el institucionalismo histórico presenta una doble particularidad. La primera estriba en su conceptualización del desarrollo y del cambio institucional. La segunda hace referencia al componente de imprevisibilidad incluida en su argumento. Respecto al primer aspecto, cabe subrayar la atención prestada por el institucionalismo histórico a la teorización del cambio institucional. Dicho interés se tradujo en la formulación de varios conceptos que permiten secuencializar las etapas del desarrollo institucional, y, en particular, identificar los puntos de inflexión. Como veremos más adelante, se trata esencialmente de las siguientes nociones: el concepto de “*path dependency*”, “*critical juncture*”, “*increasing return effects*” y de efecto “*lock-in*”. El segundo aspecto, nos remite a la idea de imprevisibilidad de los resultados políticos y, por lo tanto, a la incapacidad de predecir con certeza la naturaleza del efecto estructurante de las instituciones sobre la acción. Como hemos mencionado antes, el institucionalismo histórico asume como punto de partida analítico la idea de que las opciones pasadas condicionan la evolución futura del sistema institucional. Sin embargo, también añade que esta influencia puede producirse de forma imprevista y, por lo tanto, dar lugar a situaciones nuevas e inesperadas respecto al diseño original de los actores políticos. En otras palabras, la evolución institucional puede desarrollarse según una dinámica distinta a la que había sido prevista inicialmente. A continuación, detallaremos con más precisión estos elementos.

1.1. La dimensión institucionalista

En 1996, Paul Pierson, uno de los más destacados teóricos del institucionalismo histórico definía este enfoque en los siguientes términos:

“[...] Historical institutionalism [...] is *historical*¹⁰¹ because it recognizes that political development must be understood as a process that unfolds over time. It is *institutionalist* because it stresses that many of contemporary implications of these temporal processes are embedded in institutions-whether these be formal rules, policy structures, or norms¹⁰²”.

¹⁰¹ La cursiva aparece en el texto original del autor.

¹⁰² PIERSON, Paul, Op. Cit., 1996, pág. 126.

Esta definición establece de forma clara y concisa los dos pilares sobre los que se funda esta corriente del neoinstitucionalismo. El institucionalismo histórico es un enfoque bidimensional. Se trata de una teoría a la vez institucionalista e historicista. Empezando por el primer aspecto, podemos decir que el institucionalismo histórico es una teoría institucional puesto que asume el legado institucionalista que atribuye la primacía teórica a las instituciones y que centra su esfuerzo analítico en el estudio del efecto estructurante de éstas últimas sobre la acción. Como variante del neoinstitucionalismo, el institucionalismo histórico se forjó en contra de las perspectivas utilitaristas conductistas que focalizaban su atención en el comportamiento de la sociedad política y que consideraban las instituciones como un mero instrumento al servicio de los intereses particulares, así como en contra de los argumentos estructural-funcionalistas que subordinaban el desarrollo institucional a las necesidades del sistema político¹⁰³.

Como apuntan Hall y Taylor, el institucionalismo histórico parte de los presupuestos avanzados por ambos enfoques para intentar formular un marco explicativo alternativo de las relaciones estructura-agente. De acuerdo con los postulados behavioristas, el institucionalismo histórico considera que la lucha de intereses domina el epicentro de la política. Sin embargo, se distancia y pretende ir más allá de esta aproximación al prestar atención a los mecanismos de distribución de poder entre los distintos actores de la arena política y al atribuir un papel fundamental a las instituciones en este marco.

Desde esta perspectiva, los resultados políticos no pueden ser explicados bajo el único prisma del cálculo racional de los actores y de la libre resolución del conflicto de intereses sino que, al contrario, deben ser analizados a la luz del efecto producido por el sistema institucional sobre dicha resolución. Para el institucionalismo histórico, las instituciones desempeñan un papel determinante en la estructuración de las relaciones de poder en el seno de la arena política. El dispositivo institucional incide en las interacciones políticas, privilegia a unos actores

¹⁰³ Véase, por ejemplo, ALMOND, Gabriel A. & POWELL, Bingham G., *Comparative politics: a developmental approach*, Boston, Little, Brown and company, 1966.

en detrimento de otros y, en este sentido, condiciona los resultados de la actividad política¹⁰⁴. De acuerdo con este planteamiento, las instituciones no sólo influyen en las estrategias de los actores –como apuntan las tesis utilitaristas- sino también en la definición de sus objetivos y en la formulación de sus intereses¹⁰⁵.

Siguiendo esta lógica, las instituciones ejercen, por lo tanto, un doble efecto estructurante. Por un lado, influyen en la asignación de poder relativo entre los distintos actores de la organización política y, en este sentido, orientan sus estrategias respectivas. Por otro lado, y a raíz de este primer fenómeno, las instituciones también inciden en la definición de las propias metas y representaciones cognitivas de los actores políticos. Comparado con las perspectivas instrumentalistas del conductismo e incluso del institucionalismo racional (la corriente del neoinstitucionalismo más cercana a la teoría behaviorista), el institucionalismo histórico va, por lo tanto, más allá. Sin negar la importancia de los actores como fuerzas políticas que intentan maximizar sus intereses y que, en este sentido, tratan de orientar en beneficio propio los resultados de la actividad política, dicho enfoque añade, sin embargo, que los factores institucionales desempeñan un papel fundamental y decisivo en la determinación del resultado final. Desde esta perspectiva, los resultados políticos dependen de los factores institucionales. Al incorporar la dimensión cognitiva propia del institucionalismo sociológico, esta visión implica que la variable institucional incide no sólo en la configuración del equilibrio de fuerzas, sino también en la definición de intereses y en la construcción de identidades. Como han apuntado Thelen y Steinmo:

“What is implicit but crucial [...] is that institutions constrain and refract politics but they are never the sole “cause” of outcomes. Institutional analyses do not deny the broad political forces that animate various theories of politics: class structure in marxism, group dynamics in pluralism. Instead, they point to the ways that institutions structure these battles and in so doing, influence their outcomes¹⁰⁶”.

¹⁰⁴THELEN, Kathleen, STEINMO, Sven, “Historical Institutionalism in comparative politics”, in STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Frank (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992, pág. 6.; HALL, P. & TAYLOR, R. C., Op. Cit., pág. 940.

¹⁰⁵ THELEN, K. & STEINMO, S., Loc. Cit., pág. 8.

¹⁰⁶ THELEN, K. & STEINMO, S., Op. Cit., pág. 3.

Por otra parte, cabe mencionar que el institucionalismo histórico se forjó también en contra de las tesis estructural-funcionalistas defendidas, entre otros, por Gabriel Almond. Como dicho autor apuntó, las críticas neoinstitucionalistas estaban sobre todo dirigidas hacia la lógica funcionalista del estructural-funcionalismo¹⁰⁷. Según este enfoque, el origen y la evolución de las instituciones eran básicamente función de las necesidades del sistema político y social. El diseño institucional dependía de los *inputs* de la sociedad y, en este sentido, se ajustaba a las demandas del entorno. Un cambio producido en éste último nivel provocaba la subsiguiente evolución y adaptación del sistema institucional.

Esta visión contrasta notablemente con los postulados teóricos del institucionalismo histórico. El estructural-funcionalismo - en la línea de las teorías conductistas- afirmaba el carácter contingente de la acción sobre las instituciones. El institucionalismo histórico defiende la tesis exactamente contraria. Este enfoque hace hincapié en el carácter intrínsecamente estructural de las instituciones y descarta un papel subordinado o condicionado para estas últimas más allá del *input* inicial que permitió la creación del sistema institucional. En este caso, la hipótesis de partida consiste en sostener el carácter contingente de las instituciones sobre la acción y no la inversa. Desde esta perspectiva, el dispositivo institucional vertebró el comportamiento colectivo y condiciona el tenor de los resultados políticos¹⁰⁸.

Como ha señalado Stephen Krasner en esta misma línea, “*structures do not exist because they perform certain functions*”¹⁰⁹. Las interpretaciones funcionales que vinculan las demandas del sistema al desarrollo institucional no se verifican, señala este autor, puesto que las ideas de cambio y de adaptabilidad -constantes implícitas en el argumento estructural-funcionalista- contradicen la naturaleza intrínsecamente estable –que no estática- de las instituciones. Las instituciones como

¹⁰⁷ Véase ALMOND, Gabriel A., “The Return to the State”, *American Political Science Review*, Vol. 82, N°3, September 1988, pág. 868.

¹⁰⁸ HALL, P. & TAYLOR, R., Op. Cit., pág. 937. Para una crítica de la tesis estructural-funcionalista, les remitimos al artículo de PIERSON, Paul, “The limits of design: Explaining institutional origins and change”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, N°4, October 2000, pp. 475-499.

¹⁰⁹ KRASNER, Stephen D., Op. Cit., 1984, pág. 225.

tal no son realidades fácilmente ajustables a las peticiones del entorno. Las reglas formales e informales adquieren rango de institución debido a la estabilidad y a las regularidades que presentan. Asimismo, el carácter recurrente y estable de los procedimientos son precisamente los criterios que permiten su catalogación como prácticas institucionalizadas. A diferencia del planteamiento estructural-funcionalista, el enfoque histórico-institucional considera, por lo tanto, las instituciones como estructuras relativamente resistentes a las alteraciones que se producen en la sociedad. Siguiendo a Stephen Krasner,

“An institutionalist perspective implies that something persists over time and that change is not instantaneous and costless. If patterns of behavior [...] or formal organization change rapidly and frequently, then there is little use in invoking an institutional argument. While an institutionalist argument does not maintain that such rapid change never occurs, it does imply that such episodes are infrequent and are followed by long periods of either relative stasis or path-dependent change¹¹⁰.”

En este contexto, la pregunta que, obviamente, se plantea es la siguiente: ¿Cómo explicar el cambio institucional?, ¿Cómo explicar el proceso mediante el cual una institución nace y se desarrolla? La respuesta a estas preguntas fundamentales de la agenda histórico-institucional se halla en la noción de crisis. En su acepción general, el concepto de crisis se refiere a un punto de inflexión en la continuidad de un sistema¹¹¹. Stephen Skowronek, uno de los más destacados representantes de la literatura histórico-institucional aplicada al análisis de la evolución del Estado, definió la noción de crisis como un acontecimiento esporádico y repentino, desafiante respecto a las prácticas y procedimientos existentes pero, a la vez generador de una nueva dinámica de refuerzo del sistema institucional en vigor¹¹².

¹¹⁰ KRASNER, Stephen, Op. Cit., 1988, pp. 73 y 74.

¹¹¹ Al respecto John Dunn propuso la siguiente definición: “The most plausible antithesis to crisis is routine politics, a settled ongoing assemblage of practices and habits of mind, judgement and conduct in which the reasonably near future is confidently expected to prove very much like at least the recent past. Subjectively, therefore [...] crisis in politics is simply the acknowledgment of some degree of real challenge to existing routines, a diffuse awareness that practices may have to change and change sharply if even their core purposes are to be sustained”. DUNN, John (ed.), *Contemporary Crisis of the Nation State?*, Oxford, Cambridge, Blackwell, 1995, Prefacio.

¹¹² En palabras de Stephen Skowronek: “A *crisis* is a sporadic, disruptive event that suddenly challenges a state’s capacity to maintain control and alters the boundaries defining the legitimate use of coercion. Crisis situations tend to become the watersheds in a state’s institutional development. Actions taken to meet the challenge often lead to the establishment of new institutional forms, powers,

Otros autores como Ruth Collier y David Collier, identificaron, por su parte, este concepto con la noción de “*critical juncture*”¹¹³. Stephen Krasner, finalmente, introdujo la idea de “*punctuated equilibrium*”¹¹⁴. Sea cual sea la terminología utilizada y la definición exacta proporcionada por cada uno de ellos - formulaciones sobre las que volveremos más adelante-, todos estos autores coinciden en recurrir a la noción de crisis para explicar el origen y la evolución de los sistemas institucionales.

Desde esta perspectiva, las instituciones son normas y procedimientos estables. Una vez creadas, tienden a desarrollar una dinámica funcional propia y a retroalimentarse en función de sus propias necesidades¹¹⁵. La idea de un proceso de cambio y de adaptación constantes a las demandas sociales producidas en el entorno queda, por lo tanto, descartada. Ello no significa que las instituciones sean impermeables a las mutaciones exógenas pero sí que su impacto queda limitado a momentos decisivos y, como tales, puntuales. Como ha señalado Stephen Krasner a modo de conclusión:

“In sum, from a functionalist or utilitarian perspective, organizations persist so long as they contribute to the achievement of some desired goal. An institutionalist perspective need not ignore such considerations. But at a minimum an institutionalist argument must assert that institutions will not change in lock step with every change in environmental conditions [...]. An institutionalist approach also points to some more ambitious lines of reasoning. First, institutions may alter their own environment. [...] Second, institutions may persist because in a world of imperfect information, altering established routines will be costly and time consuming and the consequences of change cannot be fully predicted. Third, certain institutional choices may determine the future trajectory of development because of path dependencies generated by increasing returns. Institutional structures are locked in, even though there might have been some more efficient alternative.[...]”¹¹⁶.

and precedents. Students of political development have called attention to war, the most environmental crisis, as ‘the mother of all states’. SKOWRONEK, Stephen, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities (1877-1920)*, New York, Cambridge University Press, 1982, pág. 10.

¹¹³ Véase COLLIER, R. Y COLLIER, D., Op. Cit., 1991.

¹¹⁴ Véase KRASNER, S., Op. Cit., 1984.

¹¹⁵ KRASNER, S., Op. Cit., 1984, pág. 234.

¹¹⁶ KRASNER, Stephen D., “Sovereignty: An Institutional Perspective”, *Comparative Political Studies*, Vol. 21, N°1, April 1988, pág. 85.

Esta reflexión nos remite al segundo y más característico aspecto del institucionalismo histórico: su dimensión histórica.

1.2. La dimensión historicista

El principal rasgo diferenciador del institucionalismo histórico respecto a las demás corrientes del neoinstitucionalismo radica en la importancia teórica atribuida por este enfoque a la variable temporal y, más concretamente, a la trayectoria histórica de las opciones institucionales. Asumiendo el punto de partida realista que sitúa en el origen del diseño institucional la elección racional de los actores políticos, el institucionalismo histórico se interroga sobre los efectos de esta decisión inicial a largo plazo y plantea el carácter contingente de los mismos.

Para el institucionalismo histórico, los desarrollos políticos actuales deben ser analizados a la luz de las decisiones institucionales claves tomadas en el pasado. El principal argumento teórico de este enfoque consiste en sostener que los fenómenos políticos del presente dependen de las opciones institucionales tomadas anteriormente. La adopción de una decisión institucional en un momento decisivo de la coyuntura política condiciona la evolución del sistema institucional. Según el enfoque histórico-institucional, dicha evolución tiene, a su vez, un impacto sobre las opciones futuras de los actores políticos¹¹⁷. Stephen Krasner ha resumido esta idea de la siguiente manera: “*once a critical choice has been made it cannot be taken back. Once a path is taken it canalizes future developments*”¹¹⁸.

Para entender los pormenores de esta hipótesis de partida, cabe recordar brevemente los postulados generales del neoinstitucionalismo. Para esta aproximación, una vez recibido el *input* inicial por parte del entorno -es decir, una vez creado- el sistema institucional consigue desarrollar una dinámica propia que acaba moldeando las preferencias de los actores políticos. Las instituciones estructuran el comportamiento de los agentes y, en este sentido, influyen en la

¹¹⁷ Véase BULMER, S., Op. Cit., 1998, pág. 376 y KRASNER, S., Op. Cit., 1988, pág. 71.

¹¹⁸ KRASNER, S., Op. Cit., 1984, pág. 240.

formulación de sus decisiones. Partiendo de esta premisa teórica, la particularidad del institucionalismo histórico radica en situar el análisis del efecto estructurante de las instituciones sobre la acción en una perspectiva diacrónica.

Para contestar a la pregunta de cómo se produce el efecto estructurante de las instituciones sobre la acción, esta corriente propone recurrir a la variable histórica. A diferencia del institucionalismo racional, que fija su atención en las reglas del juego, y del institucionalismo sociológico, que centra su interés en el papel desempeñado por los mapas cognitivos, el institucionalismo histórico pone el acento en el factor tiempo.

Como hemos mencionado antes, esta disciplina enfoca la cuestión de la naturaleza de las relaciones estructura-agente formulando la siguiente pregunta: ¿Cuál es el impacto de las decisiones institucionales a largo plazo?, ¿Qué tipo de consecuencias acarrearán las opciones iniciales de los agentes en materia de instituciones? El institucionalismo histórico identifica dos tipos de implicaciones: los efectos propiamente institucionales y los efectos políticos sobre los actores. Como veremos a continuación, ambos aspectos están interrelacionados y, contemplados juntos, proporcionan la conceptualización histórico-institucional de la naturaleza de las relaciones estructura-agente.

Empezando por el primer tipo de efectos señalados, podemos decir que el institucionalismo histórico considera la trayectoria evolutiva de un sistema institucional como un proceso incrementalista. Las terminologías más frecuentemente utilizadas por la literatura para referirse a este fenómeno son las de *“increasing return effects”* y de *“positive feedbacks”*. Como veremos más adelante, en el marco del proceso de integración europea, algunos autores como Paul Pierson recuperaron y extendieron también el uso de la noción típicamente neofuncionalista de efecto *“spill-over”*. Todos estos conceptos hacen básicamente referencia a la misma idea: la retroalimentación de los sistemas institucionales. Todos ellos apuntan también hacia un mismo factor explicativo de ésta última: el denominado fenómeno de *“path dependency”*.

Esta noción que podríamos traducir como la “dependencia del rumbo marcado” constituye el núcleo de la teoría histórico-institucional. Nos remite a la hipótesis central de este enfoque que mencionábamos al empezar este epígrafe: las opciones institucionales iniciales condicionan la evolución futura de los sistemas institucionales. En términos institucionales, el efecto a largo plazo de las decisiones es la retroalimentación del sistema. Una vez creadas, las instituciones tienden a seguir una pauta de desarrollo ascendente. Cuando una institución ha visto la luz y una serie de competencias limitadas le han sido otorgadas inicialmente, existe una alta probabilidad para que, en un futuro, le sean atribuidas nuevas competencias.

Existe una razón fundamental para ello. Estriba en una noción consubstancial a la naturaleza de cualquier proceso de institucionalización. Se trata de la idea de ahorro del esfuerzo social¹¹⁹. Cuando una institución ha sido creada para desempeñar una determinada función, cuando unas reglas han sido adoptadas, cuando unos procedimientos han sido elaborados, cuando unas rutinas han sido establecidas, y, finalmente, cuando un cierto nivel de eficacia funcional ha sido alcanzado resulta harto difícil emprender el camino inverso y dar lugar a un proceso de “*spill-back*”. Como subrayó Stephen Krasner,

“Once initial choices are made, it is difficult to explore alternatives because their competitive positions are weakened by the increasing efficiency over time of the initial choice”¹²⁰.

Como ha apuntado este mismo autor, esta tendencia se verifica todavía más cuando existe un alto grado de “*horizontal linkage*”, es decir, importantes conexiones entre las actividades de distintas estructuras institucionales o partes de un mismo sistema. Esta idea de retroalimentación de los sistemas institucionales nos remite al segundo tipo de implicaciones señaladas: las consecuencias políticas del desarrollo institucional. Para explicar este aspecto, el institucionalismo histórico recurre a la noción de efecto “*lock-in*”. Este concepto, que desarrollaremos más adelante, hace referencia a la “fuerza vinculante” de la trayectoria institucional para

¹¹⁹ Véase VALLÉS, Josep María, *Ciencia Política: una introducción*, Barcelona, Ariel, 2000, pág. 166.

¹²⁰ KRASNER, S., Op. Cit., 1988, pág. 84.

los agentes del sistema político. En este punto del razonamiento histórico-institucional, es cuando se manifiesta más concretamente la idea de efecto contingente y estructurante de las instituciones sobre la acción. Se trata de la idea de dependencia. Las preferencias, los objetivos y las propias identidades de los actores se ven condicionados y vinculados por el desarrollo institucional del sistema que ellos mismos han creado en un determinado contexto y con un determinado fin.

Desde la perspectiva de los actores, el efecto político a largo plazo de las decisiones institucionales es doble. En primer lugar, se trata de la idea de que las actitudes y decisiones de los actores dependen del rumbo institucional marcado. En este sentido, podemos decir que la importancia teórica otorgada por el institucionalismo histórico al factor tiempo deriva de su utilidad para captar el origen y el desarrollo de las instituciones así como para poner de manifiesto la simultánea y creciente dependencia de los actores en relación al sistema institucional en el que evolucionan.

El segundo efecto de las opciones institucionales a largo plazo radica en lo que Paul Pierson denominó “*the unintended consequences*”, “*the problem of the short time horizons*” o “*the limits of institutional design*”¹²¹. Estas nociones hacen referencia a un mismo fenómeno: las consecuencias imprevistas del desarrollo institucional. Una vez creada, una institución puede transformarse y dar lugar a situaciones no previstas por los actores. Como hemos mencionado antes, las instituciones son creadas en un determinado contexto y con un determinado fin. Al cabo del tiempo, las instituciones pueden llegar a desarrollar una naturaleza muy distinta a la planteada inicialmente. Este cambio de naturaleza tiene, a su vez, un impacto en los actores políticos. Les obliga a redefinir sus intereses y a adaptar sus comportamientos en función de la nueva realidad institucional. El enfoque histórico permite así trazar la evolución de las instituciones y de las preferencias, metas e identidades de los actores a lo largo del tiempo.

¹²¹ Véase PIERSON, Paul, “The limits of design: Explaining institutional change and origins”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, N°4, October 2000, pp. 475-499.

En definitiva, el institucionalismo histórico opta por enfocar la cuestión del efecto estructurante de las instituciones desde una perspectiva histórica. Entre las virtudes de este método, destacan su capacidad para poner de manifiesto las distintas secuencias por las que transita el desarrollo institucional así como para arrojar luz sobre las interacciones entre la estructura y la acción y, en particular, sobre la evolución de dichas relaciones a lo largo de la historia. Como señalaron Sven Steinmo *et alii*, el institucionalismo histórico permite, de esta manera, subrayar el papel de los actores políticos a la vez como objetos y como agentes de la historia¹²². Permite también enfatizar el rol de las instituciones a la vez como producto de las preferencias de los actores y como agentes transformadores de esas mismas preferencias.

“The institutions that are at the center of historical institutional analysis [...] can shape and constrain political strategies in important ways, but they are themselves also the outcome (conscious or unintended) of deliberate political strategies, of political conflict, and of choice”¹²³.

A continuación, analizaremos con más detalle los distintos conceptos sobre los que se basa el institucionalismo histórico.

2. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

En un artículo publicado en 1996, Vivien Lowndes sostenía que, a pesar de sus diferencias, todas las corrientes del neoinstitucionalismo compartían al menos una característica: el hecho de considerar las instituciones como procesos y no como realidades estáticas¹²⁴. En este contexto, la particularidad del institucionalismo histórico radica en tres cuestiones interrelacionadas. En primer lugar, el institucionalismo histórico ocupa un lugar específico en la literatura

¹²² THELEN, K. & STEINMO, S., Op. Cit., pág. 10.

¹²³ THELEN, K. & STEINMO, S., Op. Cit., pág. 10.

¹²⁴ LOWNDES, Vivien, “Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal”, *Public Administration*, Vol. 74, Nº2, Summer 1996, pág. 193.

neoinstitucionalista debido a la importancia teórica atribuida en el origen y al desarrollo institucional.

En segundo lugar, este enfoque se distingue de las demás variantes del neoinstitucionalismo en cuanto al énfasis puesto en el análisis de la evolución de las relaciones estructura-agente. Finalmente, el institucionalismo histórico adquiere su especificidad debido al método utilizado para rendir cuenta de las dos características antes mencionadas. La originalidad de esta aproximación teórica deriva, en efecto, de los instrumentos conceptuales contruidos para contrastar ambos fenómenos.

Como hemos señalado anteriormente, el argumento central del institucionalismo histórico consiste en sostener que los resultados políticos deben ser interpretados a la luz de las opciones iniciales de los actores y de las trayectorias institucionales a las que éstas han dado lugar. El principal concepto utilizado por el institucionalismo histórico para contrastar dicha hipótesis es el denominado fenómeno de “*path dependence*”.

2.1. El concepto de “*path dependence*”

La noción de “*path dependence*”, que optamos por traducir en castellano como “la dependencia del rumbo marcado inicialmente”, proviene del campo de la historia económica. Este concepto ha sido elaborado y desarrollado por autores como Brian W. Arthur o Paul David con el objeto de explicar la permanencia en el mercado de determinados productos tecnológicos deficientes o desfasados a pesar de la existencia de innovaciones alternativas en la materia¹²⁵. La idea de “*path dependence*” ha sido, por lo tanto, utilizada, en primer lugar para explicar las resistencias al cambio y la consiguiente persistencia o continuidad institucional.

¹²⁵ Según Paul David, un ejemplo de las reticencias del mercado frente a la comercialización de nuevos productos tecnológicos sería el caso del sistema de teclado QWERTY. DAVID, Paul, “Clio and the Economics of QWERTY”, 75 (May), *American Economic Review*, 1985, pp.332-337. Para el desarrollo y crítica de esta tesis, véase ARTHUR, Brian W., “Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events”, *The Economic Journal*, Vol. 99, March 1989, pp.116-131 y, en particular, LIEBOWITZ, S.J. & MARGOLIS, Stephen E., “Path Dependence, Lock-In, and History”, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, N°1, April 1995, pp. 205-226.

Desde esta perspectiva, las decisiones y los arreglos adoptados en el origen de un sistema institucional condicionan y marcan las pautas de su desarrollo futuro. Siguiendo esta lógica, los cambios, las reformas o las alteraciones respecto a la dirección marcada son siempre de carácter limitado y se inscriben en la lógica establecida¹²⁶.

Trasladada al campo de la ciencia política, la noción de “dependencia del rumbo o del sendero” nos remite, por lo tanto, al argumento central del institucionalismo histórico: la evolución de un determinado sistema depende de las opciones institucionales tomadas inicialmente. Paul Pierson ha sido uno de los teóricos que mejor han conceptualizado el contenido y las implicaciones del fenómeno de *path dependence*. Según este autor, la persistencia institucional se debe fundamentalmente a dos factores. En primer lugar, deriva de la dinámica de retroalimentación que anima cualquier política o sistema institucional. En segundo lugar, es consecuencia del efecto vinculante y de “encierre” característico de todo proceso de desarrollo institucional. A continuación, explicaremos estas dos ideas corolarias del fenómeno de “*path dependence*”. La primera de ellas hace referencia a los mecanismos de reproducción institucional¹²⁷. Se trata de lo que Paul Pierson y otros autores histórico-institucionales identificaron como los procesos de “*increasing return effect*” y de “*positive feedback*”. La segunda, nos remite al impacto de dicha reproducción: el denominado fenómeno de “*lock-in effect*”¹²⁸.

2.2. Los conceptos de “*Increasing Return Effect*” y de “*Positive Feedback*”

Los conceptos de “*increasing return effect*” y de “*positive feedback*” nos remiten a las causas de la reproducción institucional. Se trata de los mecanismos de refuerzo generados por una institución que conducen a los agentes políticos a seguir la línea de actuación marcada inicialmente. Como puso de manifiesto Paul Pierson,

¹²⁶ PALIER, Bruno & BONOLI, Giuliano, “Phénomènes de *path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale”, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, Juin 1999, N° 3, pág. 399.

¹²⁷ COLLIER, R. B. & COLLIER, D., Op. Cit., pág.35.

¹²⁸ Véase PIERSON, Paul, “Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, Vol.94, N°2, Junio 2000, pp.251-268.

existen varios factores que permiten explicar la retroalimentación de un sistema. Retomando los argumentos utilizados por Brian W. Arthur en materia tecnológica, este autor identifica cuatro dinámicas de auto-refuerzo. En primer lugar, se trata de los denominados “*large set up or fixed costs*”. Esta noción hace referencia a la amortización y a la rentabilización de la inversión inicial a medio y largo plazo. Los costes de creación y de instalación de una institución hacen difícil su rápida sustitución por una nueva, incluso si esta última aparece como siendo probablemente más eficaz¹²⁹.

En segundo lugar, Pierson introduce la idea de *learning effects*¹³⁰. Se trata aquí de la importancia atribuible a los procesos de aprendizaje. Cuando los actores aprenden y se acostumbran a utilizar ciertos canales institucionales, a seguir determinados procedimientos y a regirse por determinadas normas, en definitiva, cuando adquieren una cierta experiencia, resulta difícil alterar en profundidad el funcionamiento de un sistema y forjar nuevas pautas de comportamiento. En caso de necesidad, su experiencia les hará privilegiar la paulatina y progresiva transformación del dispositivo institucional y desechar la idea de una sustitución o cambio radical¹³¹.

En relación con esta idea, Pierson identifica un tercer mecanismo de auto-refuerzo: los denominados *coordination effects* o *networks externalities*. Estos conceptos hacen referencia a las implicaciones de las opciones institucionales más allá de la propia institución y, de forma más precisa, a sus efectos sobre las demás instituciones. Se trata de la idea de que las instituciones no funcionan en “circuito cerrado”. Están insertas en un sistema de funcionamiento global en la que cada parte está interconectada con las demás y en la que, por lo tanto, cualquier acción tiene una repercusión externa. En este contexto, Pierson apunta el efecto de coordinación que

¹²⁹ Como apuntó, por su parte, Stephen Krasner: “Initial choices, often small and random, may determine future historical trajectories. Once a particular path is chosen, it precludes other paths, even if these alternatives might, in the long run, have proven to be more efficient or adaptive”. KRASNER, S., Op. Cit., 1988, pág. 84.

¹³⁰ Para una visión más detallada del concepto de “*learning effect*”, les remitimos al siguiente artículo de Paul PIERSON, “When Effect become Cause: Policy Feedback and Political Change”, *World Politics*, N°45, Julio de 1993, pp. 595-628.

¹³¹ PALIER, B. & BONOLI, G., Op. Cit., pág. 401.

suele caracterizar la vida institucional. Retomando las tesis de Brian W. Arthur acerca del cambio en materia tecnológica y haciéndolas extensibles a la dinámica institucional en general, este autor considera que uno de los motivos explicativos de la estabilidad y supervivencia de un determinado producto o institución radica en la necesaria coordinación entre las partes del sistema global con el fin de seguir siendo compatibles. Desde esta perspectiva, si una empresa o un grupo de individuos deciden introducir una modificación sustancial respecto a un producto o al funcionamiento de una institución, este hecho tendrá necesariamente implicaciones externas. El cambio en un sector obligará a la adaptación de los demás sectores. El coste del cambio se verá, por lo tanto, proporcionalmente incrementado¹³².

Siguiendo esta lógica, Pierson identifica, finalmente, como cuarta y última variable explicativa de la persistencia institucional las denominadas *adaptive expectations*. Esta cuestión nos remite a las expectativas de una institución respecto a la adaptación del resto del sistema institucional a los cambios que pretende llevar a cabo. La dificultad de prever con certeza dichos comportamientos futuros explica las reticencias a la hora de arriesgar y de emprender cualquier cambio que suponga una alteración profunda en el curso de las cosas. En opinión de Pierson, estos factores explican la estabilidad institucional¹³³. Por naturaleza, las instituciones tienden a permanecer en el tiempo y a resistir al cambio. Se trata de realidades estables con el fin, entre otras cosas, de proporcionar seguridad jurídica, sobrevivir a las alternancias políticas y ahorrar esfuerzo social. En esta misma línea se expresa Stephen Krasner:

“The natural path for institutions is to act in the future as they have acted in the past. [...]. Once a given set of institutional structures is in place, it embodies capital stock that cannot be recovered. This stock takes primarily the form of information trust and shared expectations. Long established institutional structures facilitate the exchange of information and tacitly coordinate behavior. [...] If new institutions are created, these infrastructures must be recreated. Thus, even if there is widespread societal dissatisfactions with a particular set of institutions, it may be irrational to change them. The variable costs of maintaining the existing

¹³² PIERSON, P., Op. Cit., 2000a, pág. 254.

¹³³ PIERSON, P., Op. Cit., 2000a, pág. 254.

institutions may be less than the total costs of creating and maintaining new ones [...] ¹³⁴”.

Retomando este tipo de razonamiento y, más concretamente, las ideas de Pierson, Bruno Palier y Giulano Bonoli trataron de poner de manifiesto en su análisis sobre la persistencia del sistema de seguridad social francés bajo una fórmula básicamente similar a la originaria a pesar de las deficiencias encontradas en la materia, las dificultades encontradas a la hora de emprender un giro sustancial en dicha política. Como apuntaron estos dos autores, introducir modificaciones importantes significaría perder la amortización y los rendimientos, cada vez más importantes respecto al coste inicial. Cambiar implicaría invertir de nuevo e iniciar nuevos procesos de aprendizaje. Supondría, finalmente, arriesgarse a dejar de estar coordinado con las demás partes del sistema, así como ser capaz de prever su adaptación futura ¹³⁵. A medida que pasa el tiempo, cada vez resulta más difícil volver sobre las opciones del pasado y desarrollar instituciones alternativas. En caso de que un cambio resulte ineludible, el camino a seguir sería, en principio, el de la reforma, el de la comedita adaptación dentro de la dinámica existente y no, el del cambio radical ¹³⁶.

2.3. El concepto de “lock in effect”

Si los conceptos de “*increasing return effect*” y de “*positive feedback*” nos remitían a las causas de la reproducción institucional, la noción de “*lock in effect*” se refiere, por su parte, a las consecuencias del fenómeno de *path dependence*. Como puso de manifiesto Paul Pierson, este concepto -que optamos por traducir en castellano como “efecto histórico vinculante”- nos remite a las implicaciones de la dependencia institucional:

“The consequence of path dependence: it is not just that institutional arrangements may make a reversal of course *difficult*. Individual and organizational adaptations to previous arrangements may

¹³⁴ KRASNER, S., Op. Cit., 1984, pág. 235.

¹³⁵ PALIER, B. & BONOLI, G., Op. Cit., pág. 401.

¹³⁶ *Idem*, pág. 402.

also make reversal *unattractive*. When actors adapt to the new rules of the game by making extensive commitments based on the expectations that these rules will continue, previous actions may “lock in” options that actors would not now choose to initiate. Put another way, social adaptation to institutions drastically increases the cost of exit from existing arrangements¹³⁷”.

Como subraya Pierson, la idea de efecto “*lock in*” hace referencia a las dificultades encontradas por los actores a la hora de salir del sendero marcado. Se trata de las fuerzas de inercia. Nos remite a la idea de que los agentes políticos se encuentran ligados por las opciones del pasado y por las dinámicas de desarrollo institucional a las que éstas han dado lugar. Como apuntó Brian W. Arthur en su artículo pionero sobre las resistencias al cambio tecnológico, se trata de la idea de que la historia vincula los actores y canaliza sus decisiones futuras, aún a sabiendas de la existencia de alternativas posiblemente más eficaces en determinados casos o materias¹³⁸. Como hemos mencionado en el apartado anterior, la amortización del coste inicial, la experiencia adquirida, la interconexión y necesaria coordinación con las demás instituciones del sistema desaniman la implantación de nuevos diseños y estrategias estructurales. Una vez establecidos, los dispositivos institucionales tienden a mantenerse¹³⁹.

Esta reflexión nos lleva a la cuestión del cambio institucional. Si bien es cierto que las instituciones son realidades estables, rígidas y con vocación a perdurar, ¿Cómo explicar, sin embargo, el hecho de que, a veces, éstas se transforman? Para contestar a esta pregunta, el institucionalismo histórico introduce la noción de “*critical juncture*” o de coyuntura crítica.

2.4. El concepto de “*critical juncture*”

Para el institucionalismo histórico, el concepto de “*critical juncture*” –que podemos traducir en castellano por coyuntura o momento crítico- explica el cambio institucional. Esta noción que se asemeja al concepto de “*performance crisis*”

¹³⁷ PIERSON, P., Op. Cit., 2000c, pp. 491-492.

¹³⁸ Véase ARTHUR, B. W., Op. Cit., 1989.

¹³⁹ PIERSON, P., Op. Cit., 2000c, pág. 490.

definido por March y Olsen en 1989, nos remite a la idea de secuencialización de la trayectoria institucional. Desde esta perspectiva, la historia y, en particular, la evolución institucional puede dividirse en etapas de estabilidad o períodos de equilibrio puntuados por momentos de cambio¹⁴⁰. Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan fueron unos de los primeros en referirse a esta idea para rendir cuenta del cambio de paradigma representado por las revoluciones industriales y nacionales que se produjeron en Europa durante el siglo XIX¹⁴¹. En una época más reciente, Ruth Collier y David Collier han contribuido a divulgar esta expresión para explicar la transformación de las relaciones entre el Estado y los colectivos sociales en siete países latinoamericanos en su obra “*Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*”. En este estudio, estos autores definen la noción de “*critical juncture*” en los siguientes términos:

“A critical juncture may be defined as a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies¹⁴²”.

Tal y como la definen estos dos autores, la noción de coyuntura crítica nos remite a la idea de punto de inflexión en la evolución de un sistema. Las instituciones son estables por naturaleza. Los cambios profundos no son frecuentes. Se producen de forma puntual y sólo en momentos de crisis. El detonante se sitúa en el entorno político-social y suele consistir en un acontecimiento de carácter a la vez excepcional y crucial (por ejemplo, una revolución o un golpe de Estado) que precipita el cambio institucional y sienta las bases de un nuevo *path*¹⁴³. Las decisiones adoptadas por los actores políticos en un momento crítico y trascendente de la historia tienen una incidencia en la evolución del sistema institucional. Suponen un punto de inflexión en su trayectoria. Pueden implicar la creación de normas y procedimientos que rompen, en mayor o menor medida, con el legado institucional del pasado. La transformación institucional, sea total o parcial, contribuirá a su vez y, en cualquier

¹⁴⁰ Véase HALL, P. & TAYLOR, R.C., Op. Cit., pág. 942; IMMERGUT, E., Op. Cit., 1998, pág. 23.

¹⁴¹ LIPSET, Seymour M. & ROKKAN, Stein (eds.), *Party systems and voter alignments cross-national perspectives*, New York, The Free Press, 1967.

¹⁴² COLLIER, R. B. & COLLIER, D., Op. Cit., pág. 29.

¹⁴³ Véase MARCH, J. G. & OLSEN, J. P., Op. Cit., 1984.

caso, a forjar nuevos modelos de representación y de comportamiento. Los fenómenos políticos serán, por lo tanto, el resultado del nuevo efecto estructurante de las instituciones sobre la acción.

El institucionalismo histórico contempla, por lo tanto, la noción de cambio institucional. Es más, desarrolla un argumento teórico sólido con el fin de explicar el proceso mediante el cual una institución nace y se transforma. La idea de coyuntura crítica ilustra dicho designo. Desde esta perspectiva, las instituciones, dentro del carácter estable y resistente al cambio propio de su naturaleza, son estructuras evolutivas. El dinamismo que las caracteriza se debe a dos factores: en primer lugar, al efecto de retroalimentación y de *positive feedback* que anima todo sistema institucional una vez recibido el *input* inicial; en segundo lugar, a la presión ejercida por factores exógenos en momentos puntuales y críticos de la historia.

En definitiva, como apuntó Margaret Levi, el concepto de *path dependence* no significa simplemente que “la historia importa”¹⁴⁴. Esta noción central del institucionalismo histórico conlleva implícitamente varias ideas fundamentales útiles para explicar y comprender sucesivamente la creación, la persistencia y el cambio institucional. Desde la perspectiva histórico-institucional, estas tres fases típicas en la evolución de un sistema institucional se deben a factores distintos aunque interrelacionados¹⁴⁵. La primera y tercera secuencia son el resultado de factores exógenos. La segunda fase resulta, por su parte, de una dinámica a la vez externa e interna al propio sistema.

144 LEVI, Margaret, “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis” in IRVING LICHBACH, Mark, ZUCKERMAN, Alan S., *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pág. 28.

145 Véase la siguiente reflexión de Stephen Krasner: “[...] A basic analytic distinction must be made between periods of institutional creation and periods of institutional stasis. The kinds of causal factors that explain why a set of state structures is created in the first place may be quite distinct from those that explain its persistence over time. New structures originate during periods of crisis [...]. But once institutions are in place they can assume a life of their own, extracting societal resources, socializing individuals, and even altering the basic nature of the society itself”. [...] Furthermore, once a critical choice has been made it cannot be taken back. There may be a wide range of possible resolutions of a particular state-building crisis. But once a path is taken it canalizes future developments”. KRASNER, S., Op. Cit., 1984, pág. 240.

La creación institucional es fruto de las decisiones de los agentes políticos. En un momento decisivo de la historia, los actores políticos optan por el establecimiento y la configuración de un determinado sistema institucional. Esta decisión inicial condicionará sus opciones futuras. Los agentes políticos se verán ligados por las decisiones adoptadas anteriormente y, en particular, por las tomas de posición iniciales. Una de las más inmediatas consecuencias de este fenómeno será la retroalimentación y, por consiguiente, la persistencia del sistema institucional. Una vez trazado el rumbo, resulta difícil desmarcarse de él. Los actores políticos tenderán a potenciar las instituciones existentes y a descartar alternativas que alteren en profundidad el sistema tal y como ha sido establecido como resultado de una determinada coyuntura. Las instituciones tenderán, por su parte, a consolidar su protagonismo. Por naturaleza, las instituciones tienen vocación a perdurar y a afianzar su papel en la sociedad. De forma innata, las instituciones son realidades estables destinadas a crecer dentro de la línea marcada inicialmente y, como tal, en principio, resistentes al cambio. Ello no significa que las instituciones *nunca* cambien. Los sistemas institucionales pueden estar sujetos a modificaciones y tener que operar un *shift* en su evolución. No obstante, desde la perspectiva del institucionalismo histórico, estos giros están limitados a momentos puntuales y críticos de la historia.

Como hemos mencionado antes, el concepto de *path dependence* permite explicar estas tres fases en la evolución de un sistema institucional. Asimismo, permite secuencializar el efecto estructurante de las instituciones sobre la acción política. Como apunta André Lecours, la noción de “dependencia del rumbo” se aplica, en efecto, tanto a la dinámica de desarrollo institucional como a las relaciones estructura-agente¹⁴⁶. Desde esta perspectiva, resulta igualmente relevante desde un punto de vista analítico, poner de manifiesto la evolución y la transformación de un determinado dispositivo institucional como el impacto de dicha evolución sobre las identidades y preferencias de los actores políticos. El desarrollo institucional condiciona las percepciones de los actores, la definición de sus intereses y, en este sentido, tiene una incidencia en su comportamiento.

¹⁴⁶ LECOURES, André, Op. Cit., pág. 6.

Para finalizar esta sección dedicada a la identificación y definición de los principales conceptos que subyacen la teoría del institucionalismo histórico, recordemos brevemente su postulado central: las decisiones institucionales tienen consecuencias a largo plazo de carácter inesperado. El efecto estructurante de las instituciones puede llegar a producir, efectivamente, situaciones imprevistas. Como ha señalado Paul Pierson:

“Institutional effects may be unanticipated: even if institutional designers do act instrumentally, and *do* focus on long-term effects, unanticipated consequences are likely to be widespread. Anyone engaged in empirical research in the social sciences knows that the most instrumental and canny of actors still cannot hope to anticipate adequately all the consequences of their actions¹⁴⁷”.

3. REVISIÓN DE LA LITERATURA

El institucionalismo histórico ha sido aplicado en diversos ámbitos de las ciencias sociales y de la ciencia política en particular. Su utilidad teórica para captar los factores de origen, desarrollo y cambio institucional ha propiciado especialmente su utilización en el campo de la política comparada. Dentro de este sector, dos temas han sido objeto de particular atención. Por un lado, el análisis del Estado. Por otro, el estudio de las políticas públicas.

Una de las cuestiones que más han centrado el interés del institucionalismo histórico ha sido, efectivamente en primer lugar, la construcción y evolución del Estado. La obra clásica de Theda Skocpol sobre las revoluciones francesa, rusa y china¹⁴⁸ abrió el camino para la recuperación a principio de los años ochenta del Estado como variable de estudio, esta vez desde una perspectiva dinámica y no meramente descriptiva. Siguiendo esta línea de investigación, otros autores entre los que podemos destacar Peter Evans y Dietrich Rueschemeyer en su obra conjunta con

¹⁴⁷ PIERSON, P., Op. Cit., 2000, pág. 477-483.

¹⁴⁸ SKOCPOL, Theda, *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984. (Título original: *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, 1979. Traducción: Juan José Utrilla).

Theda Skocpol sobre el Estado, titulada de forma reveladora “*Bringing the State Back In*”¹⁴⁹, Stephen Skowronek en su estudio sobre la evolución de la administración estadounidense durante el último cuarto del siglo XIX y primero del siglo XX¹⁵⁰, finalmente, Ruth Collier y David Collier en su exhaustivo estudio sobre la evolución de las relaciones entre el Estado y los movimientos obreros en ocho países latinoamericanos¹⁵¹, contribuyeron a sistematizar, desarrollar conceptualmente y afianzar el institucionalismo histórico en el campo de la ciencia política como instrumento de análisis pertinente para explicar la fenomenología política desde una perspectiva comparada.

Otro de los temas en los que el institucionalismo histórico centró su atención de forma temprana ha sido el análisis de las políticas públicas y, en particular, de las políticas socioeconómicas. El análisis del Estado del Bienestar ha constituido, en este sentido, uno de los campos de aplicación predilectos del institucionalismo histórico. Así lo demuestran los numerosos trabajos científicos dedicados a esta cuestión. Entre ellos, destacan los estudios realizados por Theda Skocpol sobre el sistema social estadounidense¹⁵², los trabajos de Bruno Palier y Guilio Bonoli sobre la reforma del sistema de seguridad social francés¹⁵³, de Ellen Immergut sobre las políticas sanitarias en Europa occidental¹⁵⁴, de Peter Hall sobre los modelos de intervención estatal en Gran Bretaña y Francia¹⁵⁵ o la obra colectiva editada por Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth en la que se aplica el enfoque histórico-institucional a las principales políticas públicas de orden económico y social¹⁵⁶.

¹⁴⁹ EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

¹⁵⁰ SKOWRONEK, Stephen, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities (1877-1920)*, New York, Cambridge University Press, 1982.

¹⁵¹ Véase COLLIER, R. & COLLIER, D., Op. Cit., 1991.

¹⁵² SKOCPOL, Theda, *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*, Cambridge (Mass.), Belknap Press of Harvard University Press, 1995; SKOCPOL, Theda, *Social Policy in the United States: future possibilities in historical perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

¹⁵³ PALIER, B. & BONOLI, G., Op. Cit., 1999.

¹⁵⁴ IMMERGUT, Ellen. M., *Health politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹⁵⁵ Véase HALL, Peter, *Governing the economy. The politics of state intervention in Britain and France*, Op. Cit., 1986 y HALL, Peter, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, Nº3, April 1993, pp.275-296.

¹⁵⁶ STEINMO, Sven *et alii*, Op. Cit., 1992.

En definitiva, como hemos anunciado al empezar esta sección, el análisis del Estado y de las políticas públicas representan los ámbitos de aplicación tradicionales del institucionalismo histórico. Estos últimos años, sin embargo, una nueva línea de investigación ha visto la luz. Desde mediados de los años noventa, el institucionalismo histórico ha empezado a ser utilizado como instrumento de análisis de un fenómeno político atípico: el proceso de integración europea.

Como hemos visto en el primer capítulo de la tesis, los años ochenta fueron marcados por el nuevo impulso tomado por la construcción europea tras dos décadas de estancamiento. La *relance* comunitaria generó asimismo una nueva etapa en la evolución de las teorías de la integración. El carácter cada vez más complejo del proceso de construcción europea a partir del Acta Única Europea dio lugar a la formulación de nuevas preguntas acerca de la naturaleza política de la Europa comunitaria y del impacto de dicho proceso para los Estados miembros.

El neoinstitucionalismo se fraguó un camino dentro del denso y polarizado campo de los enfoques de la integración europea. Frente al neofuncionalismo que ponía el acento sobre la dinámica supranacional del proyecto europeo y, al intergubernamentalismo que apostaba por una interpretación en términos de cálculo racional y de maximización de los intereses estatales, la aproximación neoinstitucionalista se autodefinió como una teoría intermedia. Enfatizando a la vez la centralidad de los actores estatales y de las instituciones comunitarias, el neoinstitucionalismo enunció la siguiente hipótesis general: el proceso de construcción europea es un fenómeno híbrido. Los Estados miembros son los principales actores de dicho proceso. Sin embargo, su protagonismo no debe restar importancia al papel fundamental desempeñado por las instituciones supranacionales como fuerzas vertebradoras de las preferencias e identidades de los Estados miembros. Las instituciones comunitarias, las normas y procedimientos en vigor, sean formales u informales acaban condicionando las estrategias de los actores que las han creado en un determinado momento y con un determinado fin. Con el paso del tiempo, las instituciones, en principio dependientes de los designios de los Estados, adquieren autonomía y acaban influyendo en el comportamiento de estos últimos. Para el neoinstitucionalismo, el proceso de integración europea es, por lo

tanto, una realidad compleja que no permite interpretaciones sesgadas, sino que exige un marco explicativo integrado.

Dentro de este contexto, la particularidad del institucionalismo histórico reside en la importancia analítica y teórica atribuida a la trayectoria histórica de las decisiones institucionales adoptadas por los Estados miembros. A diferencia de la variante racional que hace hincapié en los intereses de los Estados y de la corriente sociológica o constructivista, que insiste en los mapas cognitivos que subyacen sus preferencias, el institucionalismo histórico compatibiliza y asimila ambos extremos a la vez que pone el acento en la dimensión temporal.

En el marco del proceso de integración europea, el objetivo del institucionalismo histórico estriba efectivamente en dos cuestiones interrelacionadas. En primer lugar, se trata de poner de manifiesto los factores de emergencia, desarrollo y cambio del sistema institucional europeo desde la creación de la primera Comunidad Europea en 1951. En segundo lugar, este enfoque tiene como objetivo arrojar luz sobre la evolución de la relación entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros como resultado de la propia dinámica institucional.

La hipótesis central del institucionalismo histórico como instrumento de análisis del proceso de integración europea consiste en sostener que las decisiones institucionales de los Estados miembros tienen consecuencias a largo plazo de naturaleza inesperada. Una de ellas es la lógica incrementalista que caracteriza la evolución institucional. Otra de ellas es el efecto vinculante y condicionante de ésta última para los Estados miembros, en particular, de cara a la adopción de futuras opciones.

Para demostrar este postulado de partida, el institucionalismo histórico desarrolla una serie de argumentos. En primer lugar, sostiene la centralidad de los actores estatales en el proceso de integración europea. Desde esta perspectiva, los Estados miembros han sido y son los principales impulsores de la construcción comunitaria. Los intereses y los valores de los Estados fundadores después de la Segunda Guerra mundial han sido determinantes para el arranque del proyecto

europeo bajo un formato político de un tipo inédito de corte supranacional. El sistema institucional que concreta esta nueva forma de organización política es asimismo el resultado de las voluntades agregadas de los Estados miembros.

Una vez establecido este punto de partida inicial, el institucionalismo histórico introduce un segundo argumento: la retroalimentación de la dinámica institucional. Se trata de la idea de efecto *spill-over*, retomada de las tesis neofuncionalistas por autores como Paul Pierson o Gerda Falkner y conocida en la literatura histórico-institucional general como los conceptos de *increasing returning effect* y de *positive feedback* analizados anteriormente¹⁵⁷.

En el contexto europeo, se trata de la idea de que las instituciones supranacionales, una vez recibido el *input* inicial por parte de los actores estatales, tienden a desarrollar una cierta autonomía y a seguir una lógica evolutiva de tipo incrementalista¹⁵⁸. Una vez creadas, las instituciones comunitarias tienden naturalmente a perpetuarse y a consolidar su papel en el seno de la estructura institucional europea. Las funciones adquiridas inicialmente tienden a seguir una curva de desarrollo ascendente.

Como pusieron de manifiesto Thomas Christiansen, Gerda Falkner y Knud Erik Jørgensen en una investigación conjunta sobre la reforma de los tratados europeos, uno de los factores que permiten explicar esta dinámica de retroalimentación se encuentra en las características del día a día de la vida política e institucional europea¹⁵⁹. Un análisis pormenorizado de esta cotidianeidad demuestra la importancia de los procedimientos y relaciones informales dentro de la arena de poder europea y pone de manifiesto el importante contraste que existe entre la

¹⁵⁷PIERSON, Paul, "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol.29, N°2, April 1996, pp.123-163. FALKNER, Gerda, "Introduction: EU treaty reform as a three-level process", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, N°1, February 2002, pp.1-11.

¹⁵⁸BULMER, S., Op. Cit., 1998, pág. 367.

¹⁵⁹CHRISTIANSEN, Thomas, FALKNER, Gerda, JØRGENSEN, Knud Erik, "Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, N°1, February 2002, pp.12-32.

definición formal de las funciones de las instituciones comunitarias en virtud de los tratados y su ejercicio real.

Tal y como subrayaron los autores antes mencionados, el proceso de integración europea no es el resultado de una serie de “*big bangs*”¹⁶⁰. La construcción comunitaria no debe su progresión exclusivamente a hitos históricos puntuales como las Conferencias Intergubernamentales y las reformas de los tratados. Sin menoscabar la importancia de estos momentos claves, calificados de “coyuntura crítica” por la literatura histórico-institucional, el institucionalismo histórico considera, no obstante, que el proceso de integración europea y la evolución del sistema institucional que le da forma son el resultado de un proceso de desarrollo gradual y constante anclado en el día a día europeo. Desde esta perspectiva, la práctica comunitaria representa una variable explicativa especialmente relevante para rendir cuenta del fenómeno de *spill-over*. Más allá del marco institucional formalmente establecido por los tratados constitutivos y al margen de esos períodos especialmente cruciales representados por las Conferencias Intergubernamentales y las revisiones de los textos fundamentales, existe un espacio europeo no reglado y flexible caracterizado por una parte, por la existencia de relaciones informales continuas entre los representantes de las distintas instituciones comunitarias durante las cuales se intercambian las ideas, se negocian los intereses y se pactan las estrategias y, por otra parte, por el continuo desarrollo *ad hoc* del marco y de las funciones institucionales.

Para el institucionalismo histórico, la evolución institucional no se limita, por lo tanto, a los momentos álgidos y decisivos de la construcción europea, esto es fundamentalmente, cuando se revisan los Tratados, se reorganiza la representación de los Estados miembros en el seno del sistema europeo y se recompone la balanza de poder entre las distintas instituciones comunitarias. La retroalimentación del sistema institucional es un proceso continuo que encuentra sus raíces en estas fases claves de la integración europea pero también en el día a día de la vida política e

¹⁶⁰FALKNER, Gerda, Op. Cit., pág. 1; Véase también CHRISTIANSEN, Thomas & JØRGENSEN, Knud Erik, “The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU treaty reform”, *European Integration online Papers*, 3 (1). Disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>.

institucional. La historia de la construcción europea nos revela, por otra parte, que los cambios funcionales introducidos en la *praxis* comunitaria de forma paulatina y sobre una base informal suelen ser posteriormente recogidos por los tratados y, por lo tanto, “formalmente institucionalizados”.

El tercer argumento avanzado por el institucionalismo histórico para demostrar que las decisiones institucionales de los Estados miembros tienen un impacto a largo plazo radica en las nociones de efecto *lock-in* y de herencia institucional. Ambos conceptos nos remiten a la idea de que los resultados políticos del presente están directamente vinculados a las opciones institucionales tomadas en el pasado. Aplicado al proceso de integración europea, este argumento apunta la necesidad de prestar atención al legado institucional como factor de continuidad en la evolución del sistema. Desde esta perspectiva, las pautas institucionales marcadas en el pasado permiten explicar el desarrollo actual del sistema político europeo. La “dependencia del sendero marcado” no se aplica sólo a la evolución institucional. También tiene implicaciones para los Estados miembros. El legado institucional condiciona el margen de maniobra de los Estados, constituye el marco de actuación al que deben doblegarse y, como tal, el principal factor estructurante de su comportamiento. Como han apuntado Christiansen, Falkner y Jørgensen en su análisis sobre la reforma de los tratados:

“Actors operate within a structured environment which provides opportunities and constraints. This is also true for the governments in the frame of EU treaty reform [...]. An important aspect structuring treaty reform is obviously the EU treaties themselves. Acting within the EU framework, the member state governments are not free to do as they like. IGCs are not faced with a *tabula rasa* on which new deals can be struck, but rather with the dense framework of existing treaties and agreements. There is scope for additions and departures from this existing framework [...]. However, the fact that the treaties originating from IGC’s are essentially concerned with the *reform* of existing treaties constitutes a slippery slope towards incremental adaptation of already institutionalized patterns of behaviour. Beyond the substantive limitations imposed [...] by the legal structure of the treaties, the very process of treaty reform is constrained by the presence of detailed rules and established practices, a fact that is often neglected¹⁶¹”

¹⁶¹ CHRISTIANSEN, T. *et alii*, Op. Cit., pp. 15-16.

En el contexto europeo, la noción de efecto “*lock-in*” nos remite, por lo tanto, a la doble idea de continuidad y de dependencia institucional. Las decisiones institucionales iniciales tienen una incidencia a largo plazo. Determinan la evolución del sistema institucional creado y condicionan las decisiones futuras de los actores estatales. Como subrayaron varios autores entre los que podemos destacar nuevamente a March y Olsen y, a Kerremans las preferencias e identidades de los Estados cambian a raíz de su participación en el sistema europeo¹⁶².

La pertenencia a un conjunto supranacional estructurado modifica las percepciones y las actitudes de sus componentes estatales. La obligación de respetar el acervo comunitario y de suscribir los principios de funcionamiento de la Unión Europea tiene un efecto sobre las mentalidades, los intereses y las estrategias de los gobiernos nacionales. Ser miembro de la Unión Europea, en definitiva, implica ser partícipe de una organización internacional de un tipo inédito que se rige por un conjunto de normas formales e informales que han sido elaboradas por los Estados miembros pero que, a la vez, estructuran su comportamiento y vinculan sus opciones futuras.

Como hemos visto en la sección anterior, la continuidad institucional no implica, por otra parte, la inexistencia de cambios en la evolución del sistema. El institucionalismo histórico conceptualiza el cambio institucional recurriendo a la noción de coyuntura crítica, es decir, a la idea de que existen momentos claves y, como tal, puntuales en la trayectoria de un sistema que pueden suponer un giro y la configuración de un nuevo *path*. Aplicada al proceso de integración europea, esta idea nos remite al análisis de los grandes hitos que han marcado la historia de la construcción europea desde su nacimiento en 1951 y, en particular, a los momentos álgidos de revisión de los tratados constitutivos y de las distintas fases de adhesión.

¹⁶² Como subrayó B. Kerremans, “It is impossible to understand the actions and the strategies of Community organs and EU member states if one neglects taking into consideration the role which institutions play in the calculus of these”. KERREMANS, B., Op. Cit., pág. 218. Véase también MARCH, J. G. & OLSEN, J. P., Op. Cit., 1984, pág. 739; POLLACK, Mark A., “International Relations Theory and European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N°2, Junio 2001, pág. 226; SANDHOLTZ, Wayne, “Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N°3, Septiembre 1996, pp. 403-429.

Estos acontecimientos supusieron un punto de inflexión en la trayectoria institucional de la Unión Europea y marcaron el comienzo de una nueva etapa en las relaciones estructura-agente. Sin embargo, parece importante resaltar, de acuerdo con Christiansen, Falkner y Jørgensen, que los cambios producidos sólo se entienden dentro de las lógicas preestablecidas¹⁶³.

Finalmente, cabe hacer mención de la contribución especialmente destacada de Paul Pierson a la aplicación del institucionalismo histórico en el ámbito del proceso de integración europea. En su artículo “*The Path to European Integration: A historical Institutional Analysis*” publicado en 1996, este autor introdujo la noción de efectos inesperados. Según él, las decisiones institucionales iniciales pueden acarrear consecuencias imprevistas a largo plazo para los Estados miembros. La tendencia a negociar soluciones a corto plazo y a regirse por la coyuntura o el interés inmediato impide, con frecuencia, a los gobiernos medir el alcance de sus decisiones a largo plazo. En palabras del citado autor:

“The EU institutions and policies, which are created by the member states as a result of intergovernmental bargaining, evolve over time into something quite different than originally envisioned. Spillover occurs and gaps in member states control emerge, leading to an increase in responsibility for supranational institutions [...]”.

“Actors may be in a strong initial position, seek to maximize their interests, and nevertheless carry out institutional and policy reforms that fundamentally transform their own positions in ways that are unanticipated and/or undesired¹⁶⁴”.

Desde esta perspectiva, el efecto estructurante de las instituciones sobre la acción incluye un componente de imprevisibilidad derivado de la relativa pérdida de control de los Estados miembros sobre la retroalimentación de la dinámica institucional creada por ellos mismos. La utilidad del institucionalismo histórico radica, en este sentido, en su aptitud para captar las consecuencias políticas de las opciones institucionales.

¹⁶³ CHRISTIANSEN, T. *et alii*, Op. Cit., pp. 15-16.

¹⁶⁴ PIERSON, Paul, Op. Cit., 1996, pág. 126.

En definitiva, el institucionalismo histórico ha sido aplicado en distintos ámbitos de la ciencia política desde su conceptualización a principios de los años ochenta. El Estado y las políticas públicas ha sido durante años objeto de atención preferente por parte de los histórico-institucionalistas que han visto en este enfoque un instrumento teórico pertinente para explicar la fenomenología política y, en particular, las relaciones estructura-agente desde una perspectiva diacrónica. No obstante, desde hace algún tiempo, el institucionalismo histórico se ha consolidado en el campo de análisis del proceso de integración europea. Las carencias de los enfoques tradicionales han abierto el paso a nuevas formulaciones teóricas. Siguiendo la línea de pensamiento general marcada por el neoinstitucionalismo, el institucionalismo histórico formula una hipótesis propia sobre la naturaleza de la Unión Europea como organización política así como sobre el tenor de las relaciones entre la estructura institucional europea y los actores que en ella están representados. Ambas cuestiones son relevantes y, en este sentido, han sido objeto de debate permanente desde sus orígenes.

CONCLUSIÓN

En este segundo capítulo de la tesis, nuestro objetivo ha sido triple. En primer lugar, se ha tratado de definir el institucionalismo histórico. Esta corriente del neoinstitucionalismo se ha afianzado desde mediados de los años ochenta en el amplio campo de las teorías de las ciencias sociales centradas en la explicación de la fenomenología política. Hemos optado por analizar las dos dimensiones que la integran, haciendo hincapié primero en su variable institucionalista y, luego, en su variable historicista.

Este primer ejercicio nos ha permitido poner de manifiesto las características teóricas de este enfoque, así como establecer su particularidad respecto a las demás variantes del neoinstitucionalismo. En este sentido, podemos concluir que su originalidad radica en dos aspectos. Por un lado, el institucionalismo histórico se distingue de las interpretaciones racional y sociológica al definir el efecto estructurante de las instituciones sobre la acción de forma amplia y, por lo tanto, integrada. Desde esta perspectiva, el marco institucional tiene una incidencia, a la vez, sobre los intereses y las identidades de los actores. El efecto de la estructura sobre los agentes de la sociedad política incluye, a la vez, la definición de sus preferencias y la construcción de su sistema de valores. Por otro lado, el institucionalismo histórico extrae su especificidad teórica de la importancia analítica atribuida al factor tiempo. Como hemos visto a lo largo del capítulo, este enfoque sostiene la necesidad de situar el análisis de los fenómenos políticos en una perspectiva histórica, subraya, en particular, la pertinencia de estudiar las trayectorias decisorias y, de forma más concreta, insiste en la importancia de analizar el impacto a largo plazo de las decisiones institucionales.

Una vez definidos y establecidos los postulados teóricos del institucionalismo histórico, nuestro segundo objetivo ha consistido en identificar y analizar los principales conceptos sobre los que se apoya esta aproximación de la realidad política, en general, y europea, en particular. Para contrastar las hipótesis antes mencionadas, hemos visto que el institucionalismo histórico recurre

fundamentalmente a la noción de *path dependence*. Esta idea central del argumento histórico-institucional pone el acento en el doble efecto dependiente que conllevan las opciones institucionales.

Para el institucionalismo histórico, las decisiones institucionales iniciales tienen un doble impacto interrelacionado. Por una parte, condicionan la evolución de las instituciones. Por otra parte, y a raíz de este primer fenómeno, determinan el comportamiento futuro de los actores. La dependencia es, por lo tanto, doble en la medida en que afecta, a la vez, a la estructura institucional y a los agentes de dicha estructura. En el primer caso, se trata de la idea de que las instituciones actuales dependen de sus configuraciones anteriores. En el segundo caso, se trata de la idea de que los actores se ven vinculados por el legado institucional que ellos mismos han creado. El concepto central de *path dependence* permite, de esta manera, conceptualizar, a la vez, la evolución institucional y el efecto estructurante de dicha evolución sobre las actitudes de los actores políticos.

Finalmente, el tercer y último objetivo de este capítulo ha consistido en proporcionar una visión general de las principales aplicaciones del institucionalismo histórico realizadas al campo de la ciencia política. Esta revisión de la literatura nos ha permitido poner de manifiesto la importancia adquirida por este enfoque en el ámbito de la política comparada, especialmente en lo que al análisis del Estado y de sus políticas públicas se refiere. También, nos ha permitido introducir la importancia cada vez más creciente del institucionalismo histórico dentro del amplio campo de las teorías centradas en el proceso de integración europea, teorías preocupadas por explicar la naturaleza de esta organización política híbrida y atípica representada por la Unión Europea. En el tercer capítulo de la tesis, entraremos con mayor detalle en esta cuestión.

CAPÍTULO 3. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO APLICADO A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

INTRODUCCIÓN

Desde hace unos años, el institucionalismo histórico se ha consolidado dentro del denso campo de las teorías centradas en la naturaleza política del proceso de integración europea. En este ámbito, la utilidad de este enfoque ha demostrado situarse esencialmente en dos aspectos. En primer lugar, estriba en su capacidad para rendir cuenta de la evolución institucional, las etapas de continuidad y los momentos de cambio institucional. En segundo lugar, radica en su aptitud para arrojar luz sobre el impacto de esta evolución sobre las actitudes de los Estados miembros. La perspectiva diacrónica utilizada por esta aproximación ha puesto de manifiesto el carácter complejo y dinámico del proceso de construcción europea y, en particular, de las relaciones estructura-agentes a las que éste ha dado lugar.

En este capítulo, nuestro propósito consiste en establecer la utilidad teórica del institucionalismo histórico en el marco del estudio de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Hasta la fecha, esta figura central del sistema institucional europeo ha sido objeto de escasa atención por parte de la comunidad científica. Tema poco explorado, la Presidencia del Consejo no deja, sin embargo, de representar una de las instituciones que más se han transformado estas últimas décadas dentro de la arquitectura europea. En poco más de cincuenta años, la Presidencia ha dejado de ser una función meramente simbólica y de índole esencialmente organizativa para convertirse en un eje central del sistema institucional europeo, así como en una función política de primera magnitud. Este cambio producido en la naturaleza de la Presidencia ha tenido un importante impacto sobre los Estados miembros. Concretamente, la transformación de la Presidencia ha modificado el alcance del ejercicio presidencial para los principales actores del sistema político europeo.

En las próximas páginas, haremos un balance de las principales contribuciones científicas realizadas sobre la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Mencionaremos los principales enfoques utilizados para analizar esta figura

institucional y sintetizaremos las principales hipótesis formuladas respecto a su papel en el seno de la estructura europea. Una vez realizado el “estado de la cuestión”, formularemos nuestra propia hipótesis respecto a este último tema y explicaremos la utilidad y los límites del institucionalismo histórico como instrumento teórico adecuado para contrastarla. Por último, explicaremos la metodología que utilizaremos en nuestro estudio de caso.

1. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Dentro del panorama institucional de la Unión Europea, la Presidencia del Consejo de Ministros representa una de las figuras menos estudiadas, a pesar de ser una de las más complejas. Esta complejidad se debe, en primer término, a la evolución de una función esencialmente organizativa y simbólica que, al compás de los avances producidos en el proceso de integración europea desde los años cincuenta, ha ido ocupando un espacio de poder cada vez más importante dentro del organigrama europeo. Como organizadora, gestora y directora de los trabajos del Consejo y de los distintos Comités y Grupos de Trabajos que gravitan a su alrededor, mediadora y conciliadora en las negociaciones y deliberaciones del Consejo, representante del Consejo de Ministros fuera y dentro de la UE, gestora de los trabajos del Consejo Europeo, la Presidencia del Consejo ha logrado alcanzar una dimensión institucional y política inédita.

La complejidad de la función presidencial se debe, por otra parte, a la naturaleza intrínsecamente híbrida del Consejo de Ministros, principal centro decisorio de la UE, foro de representación de intereses a menudo divergentes, punto de enlace entre dinámicas contrarias, donde el debate entre supranacionalismo e intergubernamentalismo adquiere su mayor expresión y la búsqueda del consenso sigue siendo determinante.

Como mencionamos al inicio de esta sección, a pesar de ser una figura central del dispositivo institucional europeo, la Presidencia ha sido objeto de escasa atención por parte de la comunidad científica. Las contribuciones producidas hasta el momento pueden dividirse en tres categorías. Por una parte, están los trabajos que se

centran en el análisis de una Presidencia en concreto. Este grupo constituye el más importante en número. Se trata esencialmente de proyecciones en el futuro en los que se intenta determinar cuáles serán las prioridades de una determinada Presidencia habida cuenta del contexto internacional, europeo e interno del Estado miembro que ocupará el cargo. Puede tratarse también, y al contrario, de balances realizados una vez finalizado el mandato de un país determinado en los que se contrasta los objetivos iniciales de la Presidencia y los resultados efectivamente alcanzados durante el ejercicio¹⁶⁵. En general, este tipo de análisis intenta poner de manifiesto la capacidad de liderazgo, negociación y mediación de la Presidencia así como su capacidad de respuesta ante acontecimientos externos o internos de carácter inesperado. Estos trabajos intentan también, en general, proporcionar una minuciosa descripción del día a día de la Presidencia, esto es, el número de reuniones celebradas a nivel interinstitucional así como en todos los niveles en los que participa el Consejo de la Unión Europea. Al respecto, cabe mencionar que la preparación y el desarrollo de los Consejos europeos, en su calidad de momentos álgidos de la vida europea, suelen merecer una atención especial.

Además de este tipo de aportaciones, existen trabajos que han analizado la Presidencia dentro de los marcos de análisis más amplios del Consejo de la Unión

¹⁶⁵ Véase, a título de ejemplo, ELGSTRÖM, Ole (ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London, Routledge, 2003; O'NUALLAIN, Colm, *The Presidency of the European Council of Ministers. Impacts and Implications for National Governments*, Croom Helm for EIPA, London, 1985; LUDLOW, Peter, "The UK Presidency: A View From Brussels", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N°2, June 1993, pp. 246-260; GAREL-JONES, Tristan, "The UK Presidency: An Inside View", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N°2, June 1993, pp. 261-267; GEOGHEGAN-QUINN, Maire, "L'Irlande et la CE: les priorités de la présidence irlandaise du premier semestre de 1990", *Revue du Marché Commun*, N°333, Paris, Janvier 1990, pp.8-13. WINTER, Lieven de, TURSAN, Huri, "La Présidence belge du Conseil de l'Union Européenne en 2001", *Études et Recherches Notre Europe*, N°13, juin 2001. Sobre el caso de las tres Presidencias españolas del Consejo de la Unión, véase, por ejemplo, SOLBES MIRA, Pedro, ARIAS CAÑETE, M., ALDECOA LUZÁRRAGA, F., "La Presidencia española de las Comunidades Europeas", *Cuadernos y Debates*, N°13, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, "La Presidencia española de la Comunidad Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.16, N°3, 1989, pp.691-723; WESTENDORP Y CABEZA, Carlos, "Balance de la Presidencia española de la Unión Europea", *Presupuesto y Gasto Público*, N°17, 1995, pp.15-28; RUIZ, Carlotta, "La Présidence du Conseil de l'Union Européenne et la deuxième Présidence espagnole", *Eipascope*, N°3, Maastricht, 1995; DEZCALLAR, J., *La política exterior y de seguridad común durante la Presidencia española de la Unión Europea*, Madrid, Oficina de Información Diplomática (OID)-Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995; BARBÉ, Esther, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999; BARBÉ, Esther, "De la ingenuidad al pragmatismo: diez años de participación española en la maquinaria diplomática europea", *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, N°34-35, 1997, pp-9-30;

Europea y del Consejo Europeo. En este caso, se trata habitualmente de estudios breves que se limitan fundamentalmente a describir las funciones de la Presidencia. En este grupo, podemos englobar el conjunto de epígrafes insertados en libros y manuales generales centrados en las instituciones y los órganos europeos¹⁶⁶. Más interesantes desde el punto de vista de los conocimientos aportados, resultan los capítulos incluidos en las monografías dedicadas al Consejo de la Unión o al Consejo Europeo así como los artículos sobre la organización y el funcionamiento de ambas formaciones. En este caso, la información proporcionada suele aportar elementos nuevos sobre temáticas trascendentes, como la reforma del Consejo ante la perspectiva de la V ampliación de la Unión, que permiten, a su vez, extraer consecuencias y formular hipótesis sobre el futuro de la Presidencia¹⁶⁷.

Finalmente, cabe mencionar la existencia de una tercera categoría de estudios. A diferencia de las líneas de investigación anteriores, de índole

¹⁶⁶Véase, por ejemplo, DOUTRIAUX, Yves, LEQUESNE, Christian, *Les institutions de l'Union Européenne*, Paris, La Documentation française, 2001; BERTRAND, Geneviève, *La prise de décision dans l'Union Européenne*, Paris, La Documentation française, 2002; GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, *El sistema institucional de las Comunidades Europeas. De los Tratados constitutivos y el Acta Única al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1988; MANGAS MARTIN, Araceli, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill, 2002, 3ªed. (1996); MORATA, Francesc, *Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1999, 2ªed. (1998); MOREAU DEFARGES, Philippe, *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 4ªed., 1999 (1993); NUGENT, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, London, Macmillan, 3ªed., 1994 (1989); QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union Européenne*, Paris, Monchrestien, 1994; SAURON, Jean-Luc, *Cours d'institutions européennes: le puzzle européen*, Paris, Gualino, 2000.

¹⁶⁷Véase, por ejemplo, HOUBEN, P-H.J.M, *Los Consejos de Ministros de las Comunidades Europeas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1969 (Título original: *Les Conseils de Ministres des Communautés Européennes*, A.W. Sijthoff, Leyde, 1964); WESTLAKE, Martin, *The Council of the European Union*, London, John Arper Publishing, 2ª ed., 1999 (1995); SHERRINGTON, Philippa, *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, Pinter, London & New York, 2000; HAYES-RENSHAW, Fiona & WALLACE, Helen, *The Council of Ministers*, New York, St. Martin's Press, 1997; BO BRAMSEN, Christopher, "Le Conseil Européen: son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981", *Revue du Marché Commun*, Suplemento, N°263, enero de 1983; TAULÈGNE, Béatrice, *Le Conseil Européen*, Thèse doctorale, Paris, Presses Universitaires de France, 1993; HAYES-RENSHAW, Fiona, "The European Council and the Council of Ministers", in CRAM, Laura, DESMOND, Dinan and NUGENT, Neill (ed. by), *Developments in the European Union*, London, Macmillan, 1999, pp. 23-43; BULMER, Simon & WESSELS, Wolfgang, *The European Council: Decision-Making in European Politics*, London, Macmillan Press, 1987; PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio & PALACIO, Ana, *Los Consejos Europeos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1998; QUERMONNE, Jean-Louis, "Le gouvernement européen", *Études et Recherches Notre Europe*, N°20, Novembre 2002; SCHOUTHEETE, Philippe de & WALLACE, Helen, "Le conseil européen", *Études et Recherches Notre Europe*, N°19, Septembre 2002; MANGAS MARTIN, Araceli, "El Consejo de la Unión en clave de reforma", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°3, 2º semestre 2002, pp.15-46.

esencialmente descriptiva, se trata de un conjunto de análisis de tipo más teórico centrado fundamentalmente en el estudio de las implicaciones del ejercicio presidencial para los Estados miembros.

La complejidad del mandato presidencial ha suscitado, en efecto, numerosas preguntas y generado entre la comunidad científica centrada en esta cuestión no menos debates teóricos sobre el alcance de esta función para el Estado que, durante seis meses, de forma periódica y rotativa, ostenta su titularidad. Dos escuelas de pensamiento han visto la luz y formulado hipótesis contrarias sobre este extremo. Parte de la literatura considera que el ejercicio de la Presidencia constituye una “oportunidad política para convencer”, un momento privilegiado para intentar lograr la convergencia de las prioridades comunitarias con los intereses nacionales, convirtiéndose así en instrumento de su política exterior. Otro segmento de la literatura sostiene, por su parte, al contrario, que el mandato presidencial representa un apremio institucional, un período durante el cual los intereses nacionales se ven subordinados ante los imperativos comunitarios y el Estado que ocupa la Presidencia se ve en la obligación de buscar el interés de la Comunidad antes que el suyo propio?¹⁶⁸

En esta tesis, uno de nuestros objetivos consistirá en demostrar que ambas aproximaciones proporcionan visiones parciales del ejercicio presidencial. Ante la pregunta sobre el alcance de la Presidencia para los Estados miembros, las respuestas deben matizarse. Durante seis meses, el Estado que ocupa la Presidencia está al centro de la política europea. En contacto permanente con las instituciones comunitarias, dirige y orienta los trabajos del Consejo de Ministros, establece una agenda de trabajo, fija prioridades y un calendario de negociaciones, elabora informes y estrategias, organiza, y preside reuniones (dedicando una atención especial a la preparación de las Cumbres europeas), permitiéndole todo ello dar su propia marca al Consejo¹⁶⁹ y aprovechar la ocasión para, de alguna manera,

¹⁶⁸ Véase, respectivamente, WALLACE, Helen, “The British Presidency of the European Community’s Council of Ministers: the opportunity to persuade”, *International Affairs*, Vol.62, N°4, Autumn 1986, pp. 583-599 y DEWOST, Jean-Louis, “La Présidence dans le cadre institutionnel des CE”, *Revue du Marché Commun*, N°273, 1984, pp. 31-34.

¹⁶⁹ WALLACE, H., Op. Cit., 1986, pág. 583

“capitalizar” el puesto y maximizar sus intereses particulares. Desde esta perspectiva, el Estado en funciones intenta proyectar su visión de Europa sobre la Presidencia. En un momento determinado, el ejercicio de la Presidencia permite, en este sentido, evaluar el compromiso de un Estado con el proceso de integración europea, reflejando asimismo lo que Petersen denomina el “dilema de la integración”: “*the main benefits nations seek in integration and the drawbacks they seek to avoid*”¹⁷⁰.

El grado de discrecionalidad y el margen de maniobra político de los que dispone la Presidencia se encuentran, no obstante, contrarrestados por diversos factores entre los que hay que destacar el carácter episódico del mandato, el cierto grado de colegialidad derivado del sistema de “troika”, el factor de continuidad supuesto por la labor de apoyo logístico y administrativo de la Secretaría General del Consejo así como el hecho de que el poder de iniciativa se encuentra en manos de la Comisión Europea.

Por otra parte y, quizás, más significativo, el margen de maniobra de la Presidencia se encuentra limitado por un factor ineludible: la voluntad de los demás Estados miembros del Consejo, esto es, la obligación para la Presidencia de realizar múltiples rondas de contactos, negociar, buscar compromisos y, finalmente, someter a la aprobación de sus socios la adopción de cualquier decisión. Todo ello hace que la Presidencia deba abordarse de forma integrada y no excluyente. La Presidencia constituye, a la vez, una responsabilidad y una oportunidad.

A continuación, repasaremos los dos principales enfoques que han tratado de establecer el alcance de la Presidencia para los Estados miembros. Sopesaremos sus potenciales explicativos y estableceremos sus límites respectivos. Después, formularemos una hipótesis alternativa.

¹⁷⁰ PETERSEN, Nikolaj, “National Strategies in the Integration Dilemma: An Adaptation Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, Nº1, March 1998, p.34.

1.1. Primera hipótesis: la Presidencia del Consejo de la Unión Europea: una responsabilidad sin poder

Una parte de la literatura centrada en el análisis del sistema institucional europeo y del Consejo, en particular, destaca el carácter responsabilizador y, como tal, apremiante del mandato presidencial. Desde esta perspectiva, la Presidencia es una función *comunitaria* que implica responsabilidad y que no conlleva poder político alguno. Un artículo que hizo historia, convirtió a su autor, Jean-Louis Dewost, en uno de los principales referentes de esta tesis¹⁷¹. Los argumentos generalmente avanzados por la literatura para validar este postulado han sido de tres tipos. Como puso de manifiesto Jonas Tallberg, se trata, en primer lugar, de la idea de que la Presidencia no dispone de un poder formal de iniciativa. Mientras que, en el ámbito del pilar comunitario, esta función recae, en principio, exclusivamente en la Comisión, en el segundo y tercer pilar de la Unión, el poder de iniciativa es competencia conjunta de esta institución comunitaria y de los Estados miembros. La Presidencia no dispondría, por lo tanto, de ninguna competencia específica en la materia. Desde esta perspectiva, su papel se limitaría a ser receptora y portavoz de las demandas del Consejo de la Unión Europea y de las grandes orientaciones marcadas por el Consejo Europeo.

Aquí es donde aparece la diferencia establecida en lengua inglesa entre los conceptos de *chairman* y de *presidency*. Mientras este último vocablo pone el acento en el carácter ejecutivo y, por lo tanto, político de la Presidencia, el primero insiste en el aspecto organizativo y administrativo de la misma¹⁷². Para los partidarios de esta primera hipótesis, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea pertenece a esta segunda categoría. Como apuntó Tallberg refiriéndose a los postulados de este primer enfoque, “*Presidency [...] should not be misinterpreted as an executive position, offering the possibility of privileged influence over the agenda*”¹⁷³.

¹⁷¹ DEWOST, J-L., Op. Cit., pp.31-34.

¹⁷² VERBEKE, Johan, VAN DEN VOORDE, Willem, “The Presidency of the European Union: Some Reflections on Current Practice and Recent Evolutions”, *Studia Diplomatica*, Vol. , 1994, pág. 33.

¹⁷³ TALLBERG, Jonas, “The agenda-shaping powers of the Council Presidency” in ELGSTRÖM, Ole (ed.), Op. Cit., pág. 19.

El segundo tipo de argumentos avanzados por esta corriente de la literatura está relacionado con la capacidad de la Presidencia para introducir sus prioridades nacionales en la agenda europea y definir durante seis meses el curso del proceso de integración europea. Desde esta perspectiva, el margen de maniobra del que dispone la Presidencia para decidir el contenido de la agenda, fijar el calendario de las reuniones, establecer el orden del día y orientar el sentido de las negociaciones es muy limitado.

Para los partidarios de esta aproximación, el supuesto poder político de la Presidencia se encuentra *de facto* limitado por tres tipos de factores. El primero atañe a los condicionantes impuestos por el propio sistema institucional europeo. El segundo incluye los factores imponderables provocados por acontecimientos externos e internos de carácter inesperado. Finalmente, el tercero hace referencia a los límites definidos por los demás Estados miembros¹⁷⁴. En la primera categoría, tenemos que incluir factores como la corta duración del mandato presidencial, fijada desde 1957, en seis meses; el hecho de que, en realidad, la Presidencia no crea un programa *ex-novo*, sino que hereda la agenda de las Presidencias anteriores y, en este sentido, se ve obligada a seguir una pauta continuista¹⁷⁵. La Secretaría general del Consejo, en su calidad de “memoria” de la sede intergubernamental y el sistema de *troika* como mecanismo destinado a potencializar e institucionalizar la colaboración entre las sucesivas presidencias de turno.

El segundo grupo de argumentos nos remite a la idea de que el ejercicio presidencial es, con frecuencia, sinónimo de necesaria adaptabilidad y flexibilidad ante acontecimientos repentinos de carácter nacional, europeo o internacional que requieren una atención inmediata y obligan a revisar los planes iniciales. Como subrayan Fiona Hayes-Renshaw y Helen Wallace:

¹⁷⁴ HAYES-RENSHAW, Fiona, “The European Council and the Council of Ministers”, in CRAM, Laura, DESMOND, Dinan and NUGENT, Neill (ed. by), *Developments in the European Union*, London, Macmillan, 1999, pág. 33.

¹⁷⁵ Al respecto, Guy de Bassompierre apuntaba lo siguiente: “[...] Any presidency, however worthy and able, can only influence, at best, 5-10 percent of the issues. The rest will resist forward movement, hamstrung by the short duration of the presidency and built-in inertia”, BASSOMPIERRE, Guy de, *Changing the Guard in Brussels. An Insider’s view of the EC Presidency*, Washington Paper N°135, Praeger, New York, 1988, pág. 103.

“No Presidency can cater for the vicissitudes of events: a sudden currency crisis, a major international crisis, an unexpected domestic crisis. Many presidencies have come into office with conscientiously and well-prepared agendas, only to find that the six months disappear in a haze of meetings on quite unexpected topics¹⁷⁶”.

En esta categoría, podríamos incluir acontecimientos como la recrudescencia del conflicto israelo-palestino durante la presidencia española de 2002 que obligó a revisar el programa de la Cumbre euromediterránea celebrada en Valencia en abril de ese año pero también, y sobre todo, los atentados terroristas producidos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 durante la presidencia belga del Consejo de la Unión y el 11 de marzo de 2004 en Madrid durante la presidencia irlandesa de la Unión. Estos últimos acontecimientos precipitaron el refuerzo de la cooperación policial y judicial en materia de lucha antiterrorista dentro y fuera de la Unión Europea.

Finalmente, se trata de la idea de que los pasos dados por una presidencia están fuertemente condicionados y limitados por la voluntad de los demás Estados miembros. La idea de una presidencia que trate de imponer sus designios a sus socios europeos no parece verosímil si nos atenemos a la realidad de la diplomacia internacional y europea, en particular, caracterizada por unos Estados que tratan de maximizar sus intereses particulares y que, en virtud de la legalidad comunitaria, establecida al hilo de los años, esperan de la Presidencia de turno que cumpla con el papel de mediadora y de formadora de consenso que le ha sido asignado por los Tratados y las fuentes de derecho derivado. Una presidencia demasiado activista respecto a la defensa de sus intereses nacionales chocaría frontalmente con las expectativas no sólo de los Estados miembros sino también de las demás instituciones y órganos europeos.

Esta última idea nos permite enlazar con el tercer y último tipo de argumentos generalmente avanzados por la literatura para validar la hipótesis según la cual la Presidencia es una función de responsabilidad que no implica oportunidad política

¹⁷⁶ HAYES-RENSHAW, F. & WALLACE, H., Op. Cit., 1997, pág. 146.

alguna para el Estado que, durante seis meses, ocupa el cargo. Este último argumento radica en los principios de neutralidad y de imparcialidad. Estas dos nociones representan los atributos formales de la Presidencia tal y como queda reflejado en la *Guía de la Presidencia* editada por la Secretaría General del Consejo en febrero de 2001¹⁷⁷.

Las reglas de neutralidad y de imparcialidad tienen implicaciones evidentes para los socios comunitarios. La primera es que el Estado miembro al mando de la Presidencia tenderá, con carácter general, a actuar con cautela, a refrenarse en su voluntad de priorizar los temas de interés nacional y evitará posicionarse *a priori* a favor o en contra de las posturas defendidas por los demás Estados miembros. Es más, como subrayaron Lieven de Winter y Huri Türsan, de acuerdo con las normas de la Presidencia, el Estado miembro en ejercicio, debería, en principio, no sólo, hacer abstracción de sus intereses nacionales y mantener una posición neutral en los debates -aún estando sobre la mesa de las negociaciones una cuestión de interés nacional- sino también, en caso de resultar necesario para alcanzar un compromiso en el seno del Consejo de la Unión, hacer una “concesión ejemplar” y sacrificarlos¹⁷⁸.

En opinión de Tallberg, esta actitud de prudencia o perfil bajo mantenido por la Presidencia se debe a dos motivos. Por una parte, se explica atendiendo al proceso de socialización comunitaria del que han sido objeto todos los Estados miembros de forma más o menos implícita desde sus respectivas fechas de adhesión al proyecto europeo; idea que nos remite a las reflexiones, entre otras, de March y Olsen sobre la lógica de apropiación por parte de los actores políticos de los valores transmitidos por las instituciones¹⁷⁹. Por otra parte, encuentra su razón explicativa en el hecho de que el Estado miembro al frente de la Presidencia prefiere, en principio, aparecer ante sus socios comunitarios así como ante la opinión pública europea como un “*good pupil*” y no ser objeto de críticas debido a un excesivo aprovechamiento del

¹⁷⁷ Secretaría General del Consejo de la UE, *Guía del Consejo. I. Manual de la Presidencia*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001, pág. 5

¹⁷⁸ WINTER, Lieven de & TÜRSAN, Huri, Op. Cit., pág.12.

¹⁷⁹ TALLBERG, J., Op. Cit., pág. 20. Respecto a la noción de “lógica de apropiación” expuesta por March y Olsen, les remitimos al capítulo 2.

mandato, bien por subordinar el interés general de la Unión al interés particular del Estado miembro, bien por privilegiar los intereses y las peticiones de unos Estados en detrimento de otros¹⁸⁰. En definitiva, el tercer tipo de argumentos avanzados por la literatura pone el acento en el carácter “honesto” e imparcial de la Presidencia. Como manifestaron Verbeke y Van de Voorde citando parcialmente a Peter Ludlow:

*“A presidency is, or ought to be, an honest broker, a cobbler of agreement, and a architect of coalition[...]*¹⁸¹. For carrying out its responsibilities, a presidency should possess several elementary qualifications. Perhaps the most important of these is neutrality. It is not just desirable or helpful, but imperative that a president not confuse his own national interests with those of the Union [...]. *The presidency is a Union office, and as a supranational rather than a national role*¹⁸² which the government concerned is expected to perform on behalf of the Union as a whole¹⁸³. [...] Partiality, the inverse of neutrality, or even the suspicion of partiality, can be very damaging and leave a presidency discredited and without any authority for carrying out its duties¹⁸⁴”.

En definitiva, esta primera forma de enfocar la cuestión del alcance del mandato presidencial para los Estado miembros parte del postulado según el cual la Presidencia es una función de carácter supranacional que exige, periódicamente, a cada Estado miembro realizar un gran despliegue en términos de recursos humanos, materiales y financieros, demostrar su capacidad organizativa y administrativa y poner a prueba sus dotes de negociación y de mediación tanto fuera como dentro de la Unión. Desde esta perspectiva, la Presidencia es una responsabilidad de gran calado. Implica la renuncia a la maximización de los intereses particulares y la puesta al servicio del interés comunitario. Implica estar al centro de la política europea y, como tal, bajo la atenta mirada de los demás socios europeos, de las instituciones comunitarias y de la opinión pública en general. Según esta óptica, la Presidencia es un ejercicio esencialmente neutral e imparcial que impide una capitalización política

¹⁸⁰ TALLBERG, J., Op. Cit., pág. 20.

¹⁸¹ Véase LUDLOW, Peter, “The UK Presidency: A View From Brussels”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, Nº2, June 1993, pág. 249. La cursiva es nuestra.

¹⁸² La cursiva es nuestra.

¹⁸³ Véase LUDLOW, P., Loc. Cit., 1993, pág. 249.

¹⁸⁴ VERBEKE, Johan, VAN DEN VOORDE, Willem, “The Presidency of the European Union: Some Reflections on Current Practice and Recent Evolutions”, *Studia Diplomatica*, Vol. XLVII, Nº3, 1994, pág. 36.

más allá del prestigio interno, europeo e internacional adquirido como resultado del deber cumplido¹⁸⁵.

1.2. Segunda hipótesis: la Presidencia del Consejo de la Unión Europea: una responsabilidad con poder

Una parte de la literatura centrada en el estudio de la Presidencia del Consejo sostiene, sin embargo, al contrario, que el desempeño de esta función representa una oportunidad política única para el Estado miembro que ocupa el cargo presidencial¹⁸⁶. Desde esta perspectiva, en la que se percibe las influencias del realismo propio de las interpretaciones intergubernamentalistas, la Presidencia

¹⁸⁵ Entrevista con Manuel Montobbio i Balanzó, diplomático que ha participado en las tres Presidencias españolas del Consejo de la UE, Barcelona, 14 de abril de 2003. Véase, por otra parte, la siguiente respuesta del Ministro de Asuntos Exteriores socialista Francisco Fernández Ordóñez ante una pregunta realizada por el periodista Abel Hernández para el periódico *Diario 16* al inicio de la primera Presidencia española del Consejo de la Unión Europea:

Pregunta A.Hernández: “Parece que el país que preside [el Consejo de Ministros de la CE] no actúa durante el mandato en beneficio propio. ¿Es así? Porque hay quien espera que España se aproveche de la circunstancia”.

Respuesta Fco. Fdez Ordóñez: “No. La prioridad de la Presidencia española se llama Europa. A mí me parece de muy mal gusto hacer cualquier ejercicio nacionalista o de defender intereses propios cuando se ejerce en nombre de los demás una Presidencia. Es como si en una comunidad de vecinos, aquel que le corresponde por turno ser el presidente aprovecha para arreglar su trozo de escalera. No, no es ése el estilo de los españoles”. HERNÁNDEZ, Abel, “Ordóñez: España va a realizar una Presidencia política al frente de la CE”, *Diario 16*, 05/01/1989.

¹⁸⁶ Hay que puntualizar que mientras algunos autores como Ole Elgström consideran que los Estados “grandes” de la Unión Europea, como por ejemplo Francia, Gran Bretaña o Alemania han demostrado en la historia europea una mayor propensión a utilizar la Presidencia para fines particulares, otros autores como Helen Wallace o Geoffrey Edwards afirman, al contrario, que han sido los Estados “pequeños”, por ejemplo los países del Benelux, y en particular, los Países Bajos, quienes tradicionalmente han tendido a aprovechar el mandato Presidencial para maximizar sus intereses. Los argumentos avanzados por Ole Elgström para corroborar su hipótesis se basan en la idea que los Estados grandes tienden a aprovechar su capacidad de liderazgo para orientar las negociaciones y las decisiones en un sentido que les sea favorable. Así lo ha demostrado la última Presidencia francesa del Consejo de la Unión (2000) durante las negociaciones del Tratado de Niza. Helen Wallace y Geoffrey Edwards intentan, por su parte, validar su hipótesis sosteniendo la tesis contraria. En su opinión, al carecer de un peso político importante en el concierto europeo e internacional, los Estados pequeños suelen aprovechar el mandato Presidencial, momento en el que se encuentran propulsados al centro de la política europea, para maximizar sus intereses, por ejemplo en materia de política exterior y de seguridad. (Véase, por ejemplo, el programa de la última Presidencia belga del Consejo (2001) y la priorización de las relaciones con los países de África central). De acuerdo con este razonamiento, los Estados grandes no “necesitarían” la Presidencia para hacer prevalecer sus intereses porque, *de facto*, tienen un poder político y una capacidad de influencia constantes en la vida política europea e internacional. Véase ELGSTRÖM, Ole, “The ‘honest broker’? The Council Presidency as a Mediator” in ELGSTRÖM, O. (ed.), Op. Cit., pág. 49 y sqq.; WALLACE, Helen & EDWARD, Geoffrey, “EC: the evolving role of the Presidency of the council”, *International Affairs*, London, nº4, 1976, pp.535-550; WALLACE, Helen, Op. Cit., 1986, pp.583-599.

constituye un momento especialmente privilegiado para intentar maximizar los intereses particulares.

Los argumentos en los que se basa esta segunda interpretación son, generalmente, de dos tipos. Por una parte, se trata de la idea de que el ejercicio presidencial proporciona a los Estados miembros una ocasión periódica única para intentar proyectar su visión de Europa sobre el Consejo de la Unión Europea. Por otra parte, se trata de la percepción de que la Presidencia constituye un momento especialmente idóneo para afirmar el prestigio internacional de los Estados miembros, a veces por móviles secundarios de política interior¹⁸⁷. En el primer caso, se cuestiona el carácter neutro e imparcial de la Presidencia y se hace hincapié en su capacidad de influencia multilateral. En el segundo caso, se insiste en el potencial de la Presidencia como palanca de prestigio en el ámbito a la vez interno y externo.

El primer aspecto mencionado nos remite a dos cuestiones de naturaleza distinta. Por un lado, plantea una pregunta relativamente objetiva ligada al margen de maniobra político del que dispone la Presidencia para incidir en los resultados de la actividad política. Por otro, plantea un interrogante acerca de un tema subjetivo y, como tal, de carácter sociológico, relacionado con la visión que los Estados miembros tienen de su propio papel al frente de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Jonas Tallberg ha sido uno de los autores que más han desarrollado la primera de estas dos cuestiones. En su opinión, los Estados miembros disponen de tres instrumentos para incidir en la agenda europea (lo que él denomina el poder de *agenda shaping*) y determinar así el curso de los acontecimientos. Contestando a los partidarios de la primera hipótesis sobre el alcance de la Presidencia que identificaban, en su gran mayoría, el poder de influencia de la Presidencia con su capacidad para *introducir nuevas iniciativas* en la agenda europea (*agenda setting*) y que habían llegado a la conclusión de que ésta última, *de facto* como *de iure*, no

¹⁸⁷LANDABURU, Ander, "Felipe a la conquista de Europa", *Diario 16*, 05/01/1989. De acuerdo con varios autores entre los que podemos destacar a Esther Barbé, éste habría sido el caso de la segunda Presidencia española al frente del Consejo de la UE. Durante el primer semestre de 1995, España llegó a la Presidencia del Consejo de la Unión con un Gobierno debilitado y desgastado por los múltiples casos políticos y financieros que afectaron al Ejecutivo socialista durante su tercera legislatura. Véase BARBÉ, Esther, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999.

existía, Tallberg ha definido en términos más amplios el poder de intervención de la Presidencia, llegando a la conclusión de que éste sí existe y de que se expresa a través de tres mecanismos: la ya mencionada y cuestionada capacidad de la Presidencia para poner sobre la mesa de las negociaciones nuevas iniciativas, pero también y, sobre todo, su capacidad para *excluir* temas de la agenda (*agenda exclusion*) o, al contrario, *enfaticar* determinadas cuestiones en detrimento de otras (*agenda structuring*)¹⁸⁸. Para este autor, estas tres facetas se encuentran reunidas en la Presidencia del Consejo de la Unión. Según él, el ejercicio del mandato presidencial conlleva, en efecto, un cierto grado de discrecionalidad. Éste se expresa, en primer lugar, en la capacidad de la Presidencia para introducir nuevas iniciativas en la agenda europea.

Para Tallberg, cuya opinión se encuentra respaldada por las reflexiones en este mismo sentido de otros autores, como Philippa Sherrington¹⁸⁹, la Presidencia tiene un poder de iniciativa en la medida en que elabora un programa y en que esta competencia le permite introducir, al menos en parte, sus prioridades en la agenda europea. La Presidencia puede hacer mención de temas que, hasta entonces, no habían sido objeto de atención por parte de las instancias comunitarias, puede proponer medidas concretas de actuación e incluso incentivar el desarrollo de nuevas prácticas institucionales¹⁹⁰. En opinión de Philippa Sherrington, éste habría sido, por ejemplo, el caso de la presidencia griega de 1988 cuyo ejercicio se vio culminado con la creación de un Consejo sectorial del turismo, de acuerdo con sus importantes intereses en el sector¹⁹¹.

Por otra parte, según Tallberg, la Presidencia representa una oportunidad política para los Estados miembros en la medida en que les permite priorizar determinadas cuestiones de carácter regional, socioeconómico o institucional que responden a su interés más inmediato. En este sentido, la literatura cita con frecuencia la segunda experiencia española al frente de la Presidencia del Consejo

¹⁸⁸ TALLBERG, J., Op. Cit., pág. 21.

¹⁸⁹ Véase SHERRINGTON, Philippa, *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, Pinter, London & New York, 2000.

¹⁹⁰ TALLBERG, J., Op. Cit., pp. 22-25.

¹⁹¹ SHERRINGTON, Ph., Op. Cit., pág. 39.

durante el segundo semestre de 1995. La decidida apuesta del Gobierno español por el desarrollo de una política regional europea dirigida hacia las áreas preferentes de España por motivos históricos, económicos, políticos y estratégicos (el Mediterráneo y el continente americano)¹⁹² corrobora, en opinión de algunos autores, la hipótesis según la cual la Presidencia sería un instrumento más de la política exterior europea de los Estados miembros¹⁹³. Según Tallberg, la Presidencia dispone de varios mecanismos de tipo procedimental y técnico para condicionar y estructurar el contenido de la agenda europea. Entre ellos, figuran el poder de fijar el calendario y el orden del día de las reuniones del Consejo y de los órganos aferentes (esto es, esencialmente, el COREPER, el Comité Político y los grupos de trabajo), la capacidad, por lo tanto, de decidir la frecuencia de las reuniones sobre un tema particular así como de establecer un orden de prioridad entre los distintos puntos del orden del día. Otro de los instrumentos procedimentales utilizados sería también el hecho de convocar reuniones informales del Consejo Europeo¹⁹⁴ con el fin de avanzar en una problemática específica en un ambiente distendido, con menos

¹⁹² MORENO JUSTE, Antonio, “España en el proceso de integración europea” in MARTÍN DE LA GUARDIA, R. M. & PÉREZ SÁNCHEZ, G. A., (Coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001, pág. 209.

¹⁹³ Para un análisis pormenorizado de la segunda Presidencia española al frente del Consejo de Ministros de la Unión, les remitimos a las siguientes referencias: BACARIA, Jordi, PERNI, Orietta, “La política mediterránea de la Unión Europea” in MORATA, Francesc (ed.), *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. pp.327-344; BARBÉ, Esther, “De la ingenuidad al pragmatismo: diez años de participación española en la maquinaria diplomática europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N°34-35, 1997, pp-9-30; BARBÉ, Esther, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999; MORATA, Francesc, “La adaptación de España a la Unión Europea” in *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998, pp.379-408; MORATA, Francesc, FERNÁNDEZ, Ana-Mar, “The Spanish EU Presidencies of 1989, 1995 and 2002: from commitment to reluctance” in ELGSTRÖM, Ole (ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London, Routledge, 2003, pp. 173-190.

El caso es que la Presidencia de 1995 representó efectivamente una oportunidad para dar un impulso a las relaciones exteriores de la Unión Europea con los conjuntos regionales que habitualmente constituyen áreas de atención preferente para el Gobierno de España. La Conferencia Euromediterránea y la Declaración de Barcelona como base para el desarrollo de un marco global y multilateral de diálogo y colaboración entre las dos riberas del Mediterráneo; la aprobación de la Comunicación de la Comisión, elaborada y presentada a petición de España, sobre las “Orientaciones Generales para la cooperación entre la Comunidad Europea y América Latina para el periodo 1996-2000”, la firma de un Acuerdo Marco Interregional con los países del Mercosur; finalmente, el salto cualitativo tomado por la relación con los Estados- Unidos, en palabras de Westendorp, “la más importante para la Unión Europea porque la única que tiene una dimensión global”(WESTENDORP Y CABEZA, Carlos, “Balance de la Presidencia española de la Unión Europea”, *Presupuesto y Gasto Público*, N°17, 1995, pág. 24) materializado a través la firma, el 3 de diciembre de 1995, en Madrid, de la Nueva Agenda Transatlántica y del Plan de Acción Conjunta constituyeron algunos de los logros de la Presidencia española de 1995 a la vez que pusieron de manifiesto su estrategia de atención preferente hacia la dimensión exterior de la Unión Europea.

¹⁹⁴ TALLBERG, J., Op. Cit., pp. 25-28.

rigidez protocolaria, menos cobertura mediática, menos presión de las opiniones públicas interna y externa y, como resultado de todo ello, una ocasión propicia para agilizar las negociaciones pendientes y alcanzar la firma de un acuerdo.

Finalmente, Tallberg señala una tercera modalidad para incidir en el contenido de la agenda europea. Se trata, en este caso, de la capacidad de la Presidencia para excluir temas del debate y de la negociación y, por lo tanto, de la decisión política. En opinión de este autor, esta forma de poder y de actuación por omisión (*the power of non-decision making*) puede adoptar tres formas interrelacionadas o producirse en tres ocasiones similares. Por una parte, la Presidencia puede hacer un pacto de silencio y decidir no abordar cuestiones controvertidas cuando tiene constancia que cualquier paso o iniciativa en la materia sería objeto de una reacción adversa por parte de los demás Estados miembros.

En esta misma línea, la Presidencia puede, por otra parte, utilizar su poder en materia de organización de los trabajos del Consejo de la Unión y de sus órganos subordinados para excluir determinados temas que no considera oportuno tratar durante su mandato. Finalmente, la Presidencia puede decidir no actuar ante una determinada problemática bien por razones de orden doméstico -como puede ser la perspectiva de unas elecciones- bien por motivos de tipo estratégico como pueden ser la disconformidad del gobierno con el curso de la negociaciones desde la perspectiva de su interés nacional y la voluntad de no tener las manos ligadas por la supuesta neutralidad e imparcialidad de la Presidencia. En ambos casos, el artilugio utilizado por la Presidencia para posponer la gestión de una cuestión considerada “inoportuna” hasta el relevo de la Presidencia siguiente, consistiría básicamente en la realización de unas propuestas políticas sobre las que la Presidencia sabría de antemano que no habría acuerdo posible¹⁹⁵. Esta tercera forma de influir en la agenda europea permitiría medir el grado de compromiso de la Presidencia con el interés comunitario.

¹⁹⁵ TALLBERG, J., Op. Cit., pp. 28-31.

Por otra parte, mencionamos al inicio de este apartado que, además de la idea según la cual el ejercicio presidencial proporciona a los Estados miembros una ocasión periódica única para intentar proyectar su visión de Europa sobre el Consejo, la segunda hipótesis sobre el alcance de la Presidencia percibe también este mandato como un momento especialmente idóneo para afirmar el prestigio de los Estados miembros y, especialmente, de sus líderes sobre la escena internacional e interna.

Durante seis meses, el Presidente está en el centro de la actualidad europea. El desarrollo del ejercicio presidencial es observado y criticado a diario en los medios de comunicación de todo el mundo y, por lo tanto, examinado y valorado cotidianamente por la opinión pública nacional, europea e internacional. De la misma manera, el estilo de la Presidencia, sus dotes de negociación, mediación y representación tanto fuera como dentro de la Unión así como su capacidad de organización -especialmente durante la celebración de las Cumbres europeas- son objeto de examen constante por parte de los demás Estados miembros, convirtiéndose en el barómetro de su fiabilidad como socio comunitario y en la barra para medir su capacidad de liderazgo. El ejercicio de la Presidencia constituiría así una oportunidad política especialmente relevante para consolidar o mejorar una imagen pública y, de ahí, contribuir a aumentar el peso relativo del Estado y de su jefe de gobierno dentro del concierto europeo¹⁹⁶.

En definitiva, esta segunda hipótesis cuestiona el carácter desinteresado de la presidencia, y como tal, el respeto de los principios de neutralidad e imparcialidad supuestamente inherente al ejercicio de esta función. Desde esta perspectiva, los Estados miembros tienden naturalmente a querer capitalizar el mandato presidencial con fines internos. Sería inusual e irrealista, opinan los partidarios de esta hipótesis, que los gobiernos acepten, durante seis meses, subordinar sus intereses nacionales al interés comunitario¹⁹⁷.

¹⁹⁶ WESTLAKE, Martin, *The Council of the European Union*, London, John Arper Publishing, 2ª ed., 1999 (1995), pág. 47.

¹⁹⁷ Véase WALLACE, Helen, "The British Presidency of the European's Community's Council of Ministers: the opportunity to persuade", *International Affairs*, Vol.62, N°4, Autumn 1986, pp.583-599.

1.3.Tercera hipótesis: la Presidencia del Consejo de la Unión Europea: un gran responsabilidad, una oportunidad política relativa

Frente a estas dos aproximaciones principales acerca del alcance de la Presidencia para los Estados miembros, existe un tercer planteamiento. Esta tercera forma de enfocar la cuestión ha visto la luz a raíz esencialmente de los análisis realizados por autores como Peter Ludlow, Helen Wallace, Martin Westlake o Adriaan Schout. En opinión de estos autores, las dos interpretaciones anteriores proporcionan visiones parciales del mandato presidencial. Desde esta perspectiva, que suscribimos, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea es un ejercicio complejo y polifacético en el que responsabilidad y oportunidad se codean con misma intensidad.

Para cualquier Estado miembro la Presidencia es, en primer lugar, sinónimo de responsabilidad. Ocupar el sillón presidencial exige un importante esfuerzo en términos de movilización, no sólo logística, sino también humana y financiera. Como hemos visto anteriormente, preparar y llevar a cabo una Presidencia implica para el Estado de turno redactar un programa, elaborar y gestionar un calendario de reuniones, establecer un orden del día, presidir todos y cada uno de los encuentros celebrados tanto en el ámbito comunitario como intergubernamental, tomar nota y dar salida a las peticiones de las distintas delegaciones, mantener unas relaciones fluidas con la Comisión, el Parlamento, el Banco Central Europeo, etc. También implica para el Estado miembro al frente de la Presidencia poner al día sus infraestructuras (por ejemplo, en materia de telecomunicaciones), formar sus funcionarios, coordinar las distintas administraciones, movilizar a todas sus embajadas e incrementar los gastos en términos de seguridad.

A nivel político, ejercer la Presidencia conlleva también una serie de renuncias más o menos implícitas. Durante el semestre presidencial, el Estado que ocupa la Presidencia se ve en la obligación de buscar el interés de la Comunidad antes que el suyo propio. Como función revestida de imparcialidad, la Presidencia debe desplegar sus dotes de negociación y de mediación en defensa de los intereses comunitarios y dejar en manos de su delegación nacional la defensa de los intereses

particulares. El imperativo de neutralidad asociado con la función presidencial se encuentra cimentado por el carácter breve y episódico del mandato que impide a los Estados miembros desarrollar una estrategia a largo plazo, por el grado de colegialidad derivado del sistema de “troika” y de continuidad, asegurado por la labor de apoyo logístico y administrativo de la Secretaría General del Consejo, así como por el hecho de que el poder de iniciativa en materia comunitaria se encuentra, al menos en principio, en manos de la Comisión. Por otra parte y, quizás más importante, el margen de maniobra de la presidencia se encuentra limitado por un factor ineludible: la voluntad de los demás socios comunitarios.

No obstante la existencia de estos frenos institucionales y políticos, el mandato presidencial también representa una cierta oportunidad política. Durante seis meses el Estado de turno está al frente del centro decisorio con más peso dentro de la Unión Europea. En contacto permanente con la Comisión, elabora una agenda, establece prioridades, negocia soluciones, redacta informes, asume la representación interna y diplomática de la Unión Europea. Todo ello implica un alto grado de responsabilidad pero también supone una cierta oportunidad para dirigir y orientar los trabajos del Consejo. El margen de maniobra del que dispone la presidencia es escaso y deja poco espacio para iniciativas extraordinarias. Sin embargo, el análisis casuístico de las presidencias pone de manifiesto cómo el ejercicio del mandato presidencial sitúa a los Estados miembros en una posición privilegiada que les permite proyectar su visión de Europa sobre la presidencia. El ejercicio de la presidencia se convierte, de esta manera, en un barómetro de la política europea de los Estados miembros y, por lo tanto, en un indicador del tenor de su compromiso con el proyecto europeo.

Por otra parte, la presidencia representa una importante palanca de prestigio internacional. Ello es especialmente cierto en el caso de los Estados miembros que no formaron parte del Grupo Fundador y que, por motivos económicos o políticos (o ambos a la vez) han tenido que hacer sus pruebas en Europa. Varias entrevistas mantenidas con diversos funcionarios y diplomáticos del Ministerio de Asuntos

Exteriores español han tendido a corroborar esta hipótesis en el caso de las tres Presidencias españolas al frente de la Unión y, en particular, de la primera¹⁹⁸.

Si nos detenemos, en este sentido, un momento en el caso de España y analizamos las tres experiencias españolas al frente de la Presidencia, vemos cómo, para este país, el ejercicio presidencial ha representado una doble oportunidad¹⁹⁹. En primer lugar, para demostrar la vocación europea de España y su fiabilidad como socio comunitario. En segundo lugar, para aumentar su peso político dentro y fuera de la Unión Europea. En ambos casos, la presidencia ha sido planteada como un ejercicio de prestigio internacional. Por un lado, el objetivo consistió siempre (y, como mencionamos antes, sobre todo en 1989) en “estar a la altura de las circunstancias” y lograr con éxito el desafío de la Presidencia en términos de responsabilidad. Por el otro, el propósito consistió en utilizar el marco europeo, y concretamente el mecanismo de la Cooperación Política Europea (CPE), para lograr la convergencia entre sus prioridades en materia de política exterior y las del resto de los Estados miembros.

El primer aspecto nos remite al firme y constante propósito del gobierno español de demostrar la eficacia y la fiabilidad de España como socio comunitario. Este objetivo se tradujo tradicionalmente en el importante esfuerzo realizado por la administración española en materia organizativa. Al respecto, cabe señalar que la primera Presidencia del Consejo de Ministros fue planteada, en este sentido, como “la verdadera prueba de fuego respecto a la capacidad del Estado español para participar de forma plena en la vida comunitaria y para colaborar, sin grandes algaradas, pero con un trabajo serio y prudente, en el proceso de construcción europea”²⁰⁰. Las labores de preparación se iniciaron apenas tres meses después del ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1986 y se concretaron, entre

¹⁹⁸ Entrevista con Carlos Westendorp y Cabeza, diplomático, ex-Secretario de Estado para las Comunidades Europeas y ex-Ministro de Asuntos Exteriores de España, Madrid, 5 de julio de 2004.

¹⁹⁹ Para un análisis comparado y detallado de las tres Presidencias españolas al frente del Consejo de la Unión Europea, véase: MORATA, Francesc, FERNÁNDEZ, Ana-Mar, “The Spanish Presidencies of 1989, 1995 and 2002: From Commitment to Reluctance” in ELGSTRÖM, Ole (ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspectives*, London, Routledge, 2003, pp. 173-190.

²⁰⁰ SOLBES MIRA, Pedro, “La Presidencia española de las Comunidades Europeas”, *Cuadernos y Debates*, N°13, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pág. 9.

otras cosas, en la formación de más de 1500 personas llamadas a ejercer un cierto poder de decisión durante la Presidencia en la Escuela Diplomática de Madrid y en el Instituto Nacional de Administración Pública²⁰¹. De acuerdo con la opinión general, como subraya González Sánchez, esta primera experiencia fue “tanto más destacable cuanto que correspondía a un país con escasa experiencia comunitaria, que por vez primera ejercía dicha responsabilidad²⁰²”.

La voluntad del Gobierno español de demostrar la fiabilidad de España como socio europeo encontró, por otra parte, su expresión en la presentación de un programa alejado de cualquier iniciativa extraordinaria²⁰³. Así lo había anunciado el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Francisco Fernández Ordóñez en el discurso de apertura de la Presidencia española pronunciado ante el Parlamento de Estrasburgo el 17 de enero de 1989 en el que expuso el objetivo político perseguido por el gobierno español en aquella ocasión:

“Sr. presidente, señoras y señores diputados del Parlamento Europeo:

Por primera vez en la historia de la Comunidad, España asume la Presidencia del Consejo de Ministros [...]. Es evidente [...] que la asunción por un determinado país de la Presidencia del Consejo [...] no es, ni debe ser considerada, como una etapa aislada de la vida comunitaria. Una tal concepción nos llevaría inevitablemente a deformar el papel de la Presidencia y caer en la fácil tentación de fijar objetivos nacionales, cuando su verdadera función es la de impulsar todos aquellos temas que se sientan como de interés común. Transformemos, por tanto, nuestro lenguaje y hablemos desde ahora, no de prioridades españolas para la Presidencia comunitaria, sino de prioridades comunitarias para la Presidencia española. La prioridad de la Presidencia española se llama Europa”²⁰⁴.

Con éste fin, la Presidencia desarrolló dos estrategias, ambas enmarcadas en el cumplimiento del Acta Única. Por una parte, centró sus esfuerzos en los temas

²⁰¹ “Cómo se ha organizado la Presidencia española”, *El Pulso de Europa*, 9-15 de enero de 1989.

²⁰² GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, “La Presidencia española de la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.16, N°3, 1989, pág. 720.

²⁰³ Véase la siguiente entrevista realizada a Felipe González: “L’avenir de l’Espagne dépend de son intégration à l’Europe”, *Le Figaro*, 8 de junio 1989.

²⁰⁴ Extracto de la Declaración del Presidente en ejercicio del Consejo de Ministros sobre el programa de la Presidencia española (Estrasburgo, 17 de enero de 1989), Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1989.

pendientes relacionados con el mercado interior. Adoptando un perfil continuista en relación a sus antecesores y, en particular, a Alemania, que había ejercido el mandato presidencial durante el primer semestre de 1988, la Presidencia española se esforzó en impulsar los asuntos pendientes para su realización: fijar una fecha para el inicio de la primera fase de la Unión Económica y Monetaria; tratar, por otra parte, de avanzar en la dimensión social del mercado único mediante el visto bueno al anteproyecto de la Comisión de Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales²⁰⁵. Además de estas dos grandes cuestiones de interés comunitario, la Presidencia centró sus esfuerzos en lograr la aprobación del “Paquete Agrícola”, tarea que tradicionalmente incumbe a todas las Presidencias del primer semestre. Así pues, en el ámbito comunitario, la Presidencia española optó por una estrategia continuista y sin riesgos, ateniéndose principalmente a la gestión de los asuntos pendientes de la Comunidad Europea.

Este perfil “bajo” no se correspondió, sin embargo, con la actitud mantenida en relación a los asuntos gestionados sobre una base intergubernamental. En éste ámbito, la Presidencia española adoptó una actitud más ambiciosa, poniendo de manifiesto la importancia que España otorga tradicionalmente a la Cooperación Política Europea como instrumento de proyección internacional. Las relaciones trasatlánticas, la relación cultural y económica privilegiada de España con América Latina y estratégica con la zona del Mediterráneo así como la situación en Oriente Medio -prioridades tradicionales de la agenda diplomática española- se perfilaron entonces (como, por otra parte, durante las sucesivas Presidencias españolas del Consejo) como temas de atención preferente de la Presidencia²⁰⁶.

Habida cuenta de lo mencionado anteriormente, podemos, por lo tanto, concluir que, además de un ejercicio de gran responsabilidad en el que España demostró su seriedad y eficacia como socio comunitario, la primera Presidencia española también demostró ser un momento político privilegiado para superar

²⁰⁵ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, “La Presidencia española de la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.16, N°3, 1989, pág. 720.

²⁰⁶ Véase BARBÉ, Esther, “De la ingenuidad al pragmatismo: diez años de participación española en la maquinaria diplomática europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N°34-35, 1997, pp-9-30.

definitivamente, y gracias al marco europeo, el “viejo síndrome de aislamiento”²⁰⁷ que había caracterizado la política exterior de España hasta la fecha de su adhesión a las Comunidades Europeas tres años antes. Al término del mandato, y a la hora de hacer un balance de la Presidencia de 1989, destacó la apuesta europeísta de este Estado recién llegado al club de las democracias liberales. La fórmula utilizada por Fernández Ordóñez al presentar el programa de la Presidencia a principios de año resultó ser algo más que una simple figura de estilo. Resumió, a la vez que reflejó, una estrategia, una política europea dirigida, por una parte, hacia el carácter serio y eficaz de este país recién admitido a las reglas del juego comunitario y, por otra parte, hacia el refuerzo de la CPE como marco político para alcanzar una nueva proyección internacional.

Este inciso sobre la experiencia española resulta interesante porque ilustra, a nuestro entender, el carácter complejo de la función presidencial. En su calidad de “figura de proa” del Consejo y, por lo tanto, en su calidad de puente de enlace entre las dimensiones supranacional e intergubernamental de la Unión Europea, la Presidencia tiene como función lograr el equilibrio entre el interés particular y el interés general de la Comunidad. La posición central que ocupa esta institución en el dispositivo institucional europeo convierte el mandato presidencial en un difícil ejercicio de equilibrista o de *juggler* como apunta acertadamente Adriaan Schout²⁰⁸. El ejercicio de la Presidencia representa, *a la vez*, una responsabilidad y una oportunidad para los Estados miembros. Se trata de una responsabilidad porque el ejercicio de la Presidencia implica, efectivamente, un importante esfuerzo en materia organizativa. Requiere varios meses de preparación y, una vez iniciado, exige una dedicación prácticamente exclusiva por parte de los gobiernos nacionales y un pleno rendimiento por parte de sus administraciones tanto en el interior como en el exterior. La Presidencia es una responsabilidad debido también al hecho de que, durante seis meses, el Estado miembro que ocupa el cargo se encuentra en el centro de la política europea, asume las riendas del principal poder legislativo de la Unión y, como tal, tiene que rendir cuentas cotidianamente ante las instituciones europeas,

²⁰⁷ Retomamos esta fórmula de BARBÉ, Esther, Op. Cit., 1999.

²⁰⁸ SCHOUT, Adriaan, “The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations”, http://www.eipa-nl.com/public/public_eipascope/98/scop_2/story1.htm

los gobiernos de los Estados miembros y sus opiniones públicas del estado de avance de las cuestiones comunitarias e intergubernamentales pendientes de resolución. Durante seis meses, las actuaciones del Estado miembro, su imagen, su capacidad para hacer progresar la agenda europea y su fiabilidad como socio comunitario, son, por lo tanto, continuamente observadas, evaluadas y juzgadas²⁰⁹. En este sentido, resulta harto difícil para un Estado miembro que ocupa la Presidencia imponer, a la vista de todos, sus fines particulares y obviar la búsqueda del interés común. Recibiría inmediatamente y de forma multilateral críticas vehementes²¹⁰.

Ello no obstante, la Presidencia también representa una cierta oportunidad. Ésta no radica únicamente -como apuntaban los partidarios de la segunda hipótesis sobre el alcance de la Presidencia- en la capacidad para orientar los trabajos del Consejo. El grado de oportunidad política implícito en el desempeño de la función presidencial depende de varios factores. En primer lugar, la oportunidad varía en función de la *evaluación* externa de la Presidencia. Efectivamente, como acabamos de mencionar, la Presidencia es un mandato de responsabilidad en el que el Estado miembro pone a prueba su fiabilidad y eficacia como socio comunitario. De ello deriva que un ejercicio exitoso, o al menos considerado como tal por parte de las autoridades y de la opinión pública europeas, sea sinónimo de mayor prestigio para el país que ostenta la Presidencia. Es decir, en un momento dado, la responsabilidad puede convertirse en una oportunidad para proyectar una imagen positiva del Estado miembro en Europa. Como mencionamos anteriormente, ello es especialmente cierto en el caso de los Estados que, por motivos históricos, económicos o políticos no han formado parte del *pool* inicial y que, de alguna manera, han tenido que hacer sus

²⁰⁹ Véase al respecto las importantes críticas recibidas por la última Presidencia italiana del Consejo de la Unión Europea, encabezada por Silvio Berlusconi (segundo semestre de 2003).

²¹⁰ Como apuntó Peter Ludlow: "A good presidency can push and cajole: it cannot impose its will and it certainly should not use the advantages of its office to defend a national position or advance a particular view of the Community which may go down well at home but which is quite clearly at odds with the wishes of most of its partners. Minor infractions of this rule may be overlooked. If, however, the presidency pushes too hard and too far on an important question, nemesis can be rapid and sharp, as the Dutch found on 30 September 1991 when they were obliged in the most humiliating manner to withdraw their draft treaty on Political Union in the run-up to Maastricht". LUDLOW, Peter, "The UK Presidency: A View From Brussels", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N°2, June 1993, pág. 250.

pruebas en Europa como “*Community players*”²¹¹. Este ha sido el caso de España o de Portugal durante la década de los ochenta en su calidad de países recién llegados al club de las democracias liberales, como también lo ha sido de Gran Bretaña como país habitualmente catalogado como atlantista y anti-europeísta²¹².

Este aspecto nos remite al segundo factor de oportunidad política implícito en el ejercicio presidencial; factor relacionado, en este caso, con la percepción que los Estados miembros tienen de dicho mandato. Se trata de la idea de que, además de poder ser considerada por los gobiernos nacionales como un momento privilegiado para hacer converger las prioridades europeas con las prioridades nacionales -como subrayaban los partidarios de la segunda hipótesis-, la Presidencia también puede ser percibida como un período especialmente idóneo por los Estados miembros para poner al día sus infraestructuras, modernizar su administración o mejorar la formación de sus funcionarios en temas de negociación. Aquí también, aquello que significaba responsabilidad puede, en un momento dado, convertirse en una oportunidad.

En definitiva, desde el punto de vista de esta tercera aproximación, la Presidencia no es una responsabilidad ni una oportunidad sino ambas cosas a la vez. La primera y segunda hipótesis formuladas respecto al alcance de la Presidencia para los Estados miembros que contemplaban respectivamente y de forma excluyente, la Presidencia, bien como una responsabilidad, bien como una oportunidad, presentan carencias en la medida en que proporcionan visiones parciales acerca de las implicaciones de dicho mandato. Desde esta perspectiva, la línea divisoria entre responsabilidad y oportunidad es tenue y fácilmente franqueable. En un momento

²¹¹ WESTLAKE, M., Op. Cit., pág. 46.

²¹² Sobre el caso de Gran Bretaña, véase la siguiente reflexión de Douglas Henderson, refiriéndose a la Presidencia británica de 1998: “Taking on the Presidency [...] was therefore a challenge but also an opportunity. It offered an ideal chance to show British people what the Union really does, instead of the usual absurd stereotypes, and the possibilities it offers, rather than the hackneyed horror stories. [...] We also knew the limits of what the Presidency offered. We did not expect *carte blanche* to pursue our own priorities, although there were issues on the EU’s agenda to which we attached particular importance. But it remained the EU’s agenda, not a national one. We could raise the profile of some issues, give an extra push to others, but we could not and did not set out to rewrite the agenda”. HENDERSON, Douglas, “The UK Presidency: An Insider’s View”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, N°4, December 1998, pág. 564.

dado, la responsabilidad puede ser considerada una oportunidad. La oportunidad, por su parte, no está exenta de responsabilidad. Por lo tanto, más que intentar abordar la Presidencia en términos absolutos, parece válida la idea de recurrir a una visión integrada que permita captar la inherente complejidad de la Presidencia, fiel reflejo, en definitiva, de la propia complejidad de un proceso de construcción europea basado desde sus inicios en la compatibilización de identidades y, por lo tanto, de intereses distintos.

2. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: OBJETO, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Como hemos visto en la sección anterior, existen varias formas de enfocar la cuestión de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. La mayor parte de las investigaciones realizadas hasta la fecha consisten, por un lado, en análisis casuísticos que estudian el desarrollo de un semestre determinado y realizan un balance al final del ejercicio y, por otro, en estudios descriptivos que examinan las competencias de la Presidencia dentro del marco de análisis más amplio del funcionamiento del Consejo. Además de estas contribuciones, existe una tercera línea de investigación, a nuestro entender particularmente interesante, que centra su atención en el alcance de la Presidencia para los Estados miembros. Como hemos visto en las páginas anteriores, existen tres hipótesis al respecto. Por una parte, está la idea de que la Presidencia es una función *comunitaria* que implica una gran responsabilidad organizativa y que no conlleva poder político alguno. Por otra parte, existe la opinión de que la Presidencia es una función *intergubernamental* que permite a los Estados miembros maximizar, de forma periódica, sus intereses en Europa. Finalmente, en reacción contra estos dos primeros enfoques, ha sido desarrollada una tercera hipótesis. Desde esta última perspectiva, la Presidencia es un ejercicio basado en la compatibilización de intereses y en la construcción de identidades plurales a la imagen del propio proceso de construcción europea. Es, por lo tanto, una función *a la vez comunitaria e intergubernamental*.

Como hemos anunciado en la sección anterior, suscribimos globalmente esta tercera hipótesis. No obstante, consideramos que el método utilizado por la literatura para contrastar dicho supuesto es insuficiente. Las carencias que hemos detectado y

que han motivado la realización de la presente investigación son de dos tipos. En primer lugar, este enfoque -al igual que las dos aproximaciones a las que da respuesta- obvia una cuestión fundamental y preliminar. Centra su atención en las implicaciones de la Presidencia para los Estados miembros, pero apenas aborda una cuestión previa y, a nuestro entender, determinante para la comprensión de dicho impacto: ¿Cuál es el alcance de la Presidencia dentro del sistema institucional europeo? Desde nuestra perspectiva, *antes de interrogarse sobre las implicaciones de la Presidencia para los actores políticos, resulta imprescindible plantearse primero qué posición relativa ocupa esta figura dentro de la estructura europea*. Como intentaremos demostrar en esta investigación, estas dos cuestiones están estrecha e indisolublemente ligadas. En nuestra opinión, el alcance de la Presidencia para los Estados miembros depende, precisamente, de la posición de esta institución en el seno del sistema europeo.

En segundo lugar, relacionado con este primer aspecto y, desde nuestra perspectiva, igualmente relevante desde un punto de vista analítico: *¿cómo explicar las implicaciones de la Presidencia para los Estados miembros sin analizar primero el importante proceso de transformación que ha afectado esta institución desde la fecha de su creación en 1951?* A nuestro entender, se trata aquí también de una cuestión fundamental que, sin embargo, ha recibido escasa atención por parte de la literatura²¹³. En nuestra opinión, existe una relación de causa a efecto entre ambos fenómenos. El alcance de la Presidencia para los agentes del sistema político sólo puede explicarse atendiendo al profundo proceso de cambio institucional que ha afectado esta institución desde los años cincuenta.

Desde nuestra perspectiva, la literatura existente presenta, por lo tanto, una doble carencia. Centra su atención en las implicaciones de la presidencia para los

²¹³ Existen muy pocos estudios sobre la evolución de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Se trata de trabajos, por otra parte, generalmente antiguos y no exhaustivos. La investigación más completa realizada hasta la fecha es la de BUCCI, Vittorio Di, *La Présidence des Communautés*, Nancy, Université de Nancy, 1988. Destacan, por otra parte, WALLACE, Helen & EDWARD, Geoffrey, "EC: the evolving role of the Presidency of the council", *International Affairs*, London, nº4, 1976, pp.535-550, WALLACE, Helen, *The Presidency of the Council of Ministers of the EC: Tasks and Evolution*, Maastricht, IEAP, 1983; WESTLAKE, M., Op. Cit., pp.37-56; KIRCHNER, Emil Joseph, *Decision-making in the European Community: the Council Presidency and European Integration*, Manchester, New York, New York, Manchester University Press, 1992.

actores políticos sin tratar, antes y en profundidad, dos cuestiones primordiales interrelacionadas y, en nuestra opinión, determinantes para comprender precisamente el tenor de dicho alcance. Por una parte, *¿Qué posición ocupa la Presidencia en el sistema institucional europeo?* Por otra parte, *¿En qué medida esta posición es el resultado de una evolución?* En nuestra opinión, antes de plantearse la cuestión del impacto de la presidencia sobre los Estados miembros, resulta necesario estudiar la naturaleza y el alcance institucional actuales de esta institución y ver en qué medida éstos son el fruto de un proceso de transformación anclado en la propia dinámica histórica del proceso de construcción europea.

El método que consiste en analizar la Presidencia en función del poder relativo que otorga a los Estados miembros y, que en este sentido, centra su atención en el estudio de los mecanismos institucionales a su disposición para incidir en la agenda europea es interesante e ineludible. No obstante, consideramos necesario un análisis exhaustivo previo de las dos cuestiones antes planteadas. Lo que proponemos, por lo tanto, en esta investigación es refinar el punto de partida analítico conducente a las tres hipótesis sobre el alcance de la Presidencia para los Estados miembros formuladas anteriormente.

2.1. Objeto de la investigación. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea: análisis de una transformación

Esta tesis doctoral tiene como objeto de análisis la transformación de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea desde la fecha de su creación en 1951 hasta la firma del Tratado constitucional en octubre de 2004. Dentro de este marco de estudio, tres son las preguntas que aquí planteamos. En primer lugar, *¿En qué ha consistido?* En segundo lugar, *¿Cómo se ha producido?* Finalmente, *¿Cuál ha sido el impacto de esta evolución?*

La primera cuestión hace referencia al tenor del proceso de transformación de la Presidencia. Esta pregunta nos remite al análisis de la evolución de esta institución y, por lo tanto, al examen de la continuidad y del cambio institucionales. La segunda pregunta hace referencia a las causas explicativas de esta transformación y plantea, por lo tanto, la cuestión de los factores de origen, continuidad y de cambio

institucionales. Finalmente, la tercera pregunta nos remite al tema de las implicaciones de dicha evolución para los principales actores del sistema político europeo, es decir, a sus consecuencias para los Estados miembros.

Como desarrollaremos en el apartado sobre la metodología utilizada en esta investigación, la primera pregunta identificada corresponde a la variable dependiente o a explicar de nuestra tesis. La segunda, nos remite a las variables independientes o explicativas de la misma. La tercera, finalmente, consiste en la resultante entre ambas, lo que, en términos neoinstitucionalistas, denominaríamos el efecto estructurante de las instituciones sobre la acción. El objetivo final de la tesis consiste, como hemos anunciado en las páginas anteriores, en arrojar más luz de la existente sobre el proceso de transformación de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea desde la fecha de su creación hasta la firma del Tratado constitucional. Ello nos permitirá establecer con más fundamento el alcance de la Presidencia para los Estados miembros.

2.2. Hipótesis de la investigación. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea: un ejercicio de suma positiva

La hipótesis que sostenemos y que pretendemos contrastar en esta investigación es la siguiente: en un período de cincuenta años, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea ha dejado de ser una función meramente administrativa y simbólica para convertirse en una figura política central dentro del sistema institucional europeo. Desde nuestra perspectiva, esta evolución ha transformado el alcance de la Presidencia en términos de representación de intereses. En cincuenta años, la máxima figura del Consejo de la Unión Europea ha dejado de ser un instrumento al mero servicio de los intereses intergubernamentales para convertirse en una institución híbrida, más compleja y cercana al interés comunitario.

Hoy en día, la Presidencia, en su calidad de figura sobresaliente del Consejo, sigue representando, en el seno de la estructura comunitaria, el principal contrapeso a la dinámica supranacional encarnada por la Comisión Europea. Sin embargo, y esta diferencia marca una distancia notable entre el modelo de los años cincuenta y el actual, la Presidencia también se ha convertido en una de las principales fuerzas

impulsoras del proceso de integración europea. Esta evolución institucional de carácter inesperado y que, en esta tesis doctoral, hemos optado por denominar “proceso de comunitarización” encuentra, a nuestro entender, su explicación en las opciones institucionales tomadas por los Estados miembros en momentos críticos y, como tales, decisivos del proceso de construcción europea.

En esta investigación, intentaremos demostrar que la transformación de la Presidencia encuentra su origen en las decisiones adoptadas por los Estados miembros en los momentos políticos claves de debate y de reforma institucionales que han caracterizado de forma recurrente el proceso de construcción europea desde sus orígenes. También intentaremos demostrar que es precisamente esta transformación de la Presidencia propiciada por los Estados miembros, esta alteración producida en su naturaleza institucional, la que permite explicar la actual complejidad del mandato presidencial para estos mismos actores, en términos funcionales y, por lo tanto, de responsabilidad. En términos simbólico-políticos, y por lo tanto, de oportunidad. Hoy en día, la Presidencia es un ejercicio de suma positiva. Se trata de un mandato basado en la compatibilización de intereses y en la combinación de identidades, un ejercicio a la vez intergubernamental y comunitario, reflejo de la propia y creciente complejidad del proceso de construcción europea desde los años cincuenta.

2.3. Metodología de la investigación. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea bajo el prisma del institucionalismo histórico

El objetivo de nuestra tesis presenta una doble dimensión. En primer lugar, se trata de explicar el proceso de transformación de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea desde sus orígenes hasta el período actual. En segundo lugar, se trata de establecer en qué medida dicho proceso de transformación ha modificado a su vez el alcance de la Presidencia para los Estados miembros. Como hemos mencionado en el apartado anterior, desde nuestra perspectiva ambas preguntas están ligadas: el análisis del origen y del desarrollo institucional de la Presidencia permite poner de manifiesto la creciente complejidad del mandato presidencial para los actores del sistema europeo.

De acuerdo con este planteamiento, la transformación de la Presidencia es considerada primero como una variable dependiente y luego como una variable independiente. En un primer tiempo, la evolución de esta institución representa, efectivamente, la cuestión a dilucidar y, por lo tanto, la variable a explicar. En un segundo tiempo, dicha evolución se convierte en la variable explicativa del alcance de la Presidencia para los Gobiernos y, por lo tanto, en la clave de su comportamiento. Con una acertada fórmula Paul Pierson resumió esta doble e interrelacionada perspectiva analítica: se trata, en definitiva, de determinar “*when effects become cause*”²¹⁴.

2.3.1. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea: análisis de una transformación

En la segunda parte de nuestra tesis, el objetivo consistirá en analizar la evolución de la Presidencia desde la fecha de su creación en 1951 mediante el Tratado de París hasta el año 2004, fecha de la firma del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Para ello, hemos decidido utilizar el marco teórico proporcionado por el institucionalismo histórico, definido en la primera parte de la tesis. Como hemos mencionado en el capítulo anterior, esta rama del neoinstitucionalismo considera que la fenomenología política actual debe ser interpretada a la luz de las opciones institucionales tomadas en el pasado. En otras palabras, se trata de la idea de que las decisiones adoptadas por los actores de un sistema político e institucional en un momento dado de la historia condicionan la evolución futura de este último.

Para contrastar este postulado de partida, el institucionalismo histórico centra su atención en la trayectoria histórica de las decisiones institucionales e intenta poner de manifiesto los factores de origen, de continuidad y de cambio institucionales. La metodología utilizada es, por lo tanto, de tipo diacrónica-comparativa. Se trata de comparar en el tiempo el papel y la posición de una institución. El objetivo final consiste en poner de manifiesto lo que Pennings y Keman denominaron “la

²¹⁴ PIERSON, Paul, “When Effect Become Cause: Policy Feedback and Political Change”, *World Politics*, Vol. 45, N°4, Julio 1993, pp. 595-628.

consecuencialidad de los procesos políticos”²¹⁵ o lo que es lo mismo, el impacto de las decisiones institucionales a largo plazo.

En esta segunda parte de la tesis, estudiaremos, por lo tanto, la trayectoria evolutiva de la Presidencia dentro del sistema institucional europeo. Para ello, dividiremos nuestro argumento en dos subpartes o dos títulos. En primer lugar, analizaremos la evolución histórica propiamente dicha de la Presidencia. En este sentido, desarrollaremos un análisis de tipo secuencial. Identificaremos y distinguiremos las fases de innovación, de reproducción y de cambio institucionales. En el primer capítulo, veremos cómo la Presidencia ha sido creada por los Estados miembros en el contexto del debate acerca de la naturaleza institucional de la primera Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con fines modestos desde el punto de vista de competencial, pero fundamentales desde la perspectiva simbólica de representación de los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura comunitaria.

En el segundo capítulo, analizaremos los factores que han propiciado el despegue o “*take off*” competencial de la Presidencia en el marco del giro intergubernamental emprendido por el proceso de construcción europea a raíz de la “crisis de la silla vacía” de junio de 1965. Veremos cómo este acontecimiento desencadenó la impulsión de esta figura en términos de competencias, así como su afianzamiento como garante de los intereses intergubernamentales y contrapeso a la dinámica supranacional dentro del proceso de integración europea. En el tercer capítulo, pondremos, sin embargo, de manifiesto el profundo cambio que se ha operado en la naturaleza de la Presidencia, tanto desde el punto de vista competencial como simbólico-político, desde los años ochenta en la línea del nuevo rumbo tomado por el proceso de construcción europea a partir de esa década. Este cambio, que hemos optado por denominar “fenómeno de comunitarización”, hace referencia a la transformación de la Presidencia en una figura híbrida y central del sistema institucional europeo. Los distintos procesos de revisión de los Tratados constitutivos que se sucedieron a partir del Acta Única Europea y que culminaron en la firma de

²¹⁵PENNINGS, Paul, KEMAN, Hans, KLEINNIJENHUIS, Jan, *Doing Research in Political Science: An Introduction to Comparative Methods and Statistics*, London, Sage, 1999, pág. 50.

los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y el último Tratado de Roma han propiciado un cambio en la naturaleza de la Presidencia. Han convertido el principal baluarte de los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura comunitaria en una figura más compleja y cercana al interés comunitario. Hoy en día, el éxito de una Presidencia depende de su capacidad para hacer progresar el proceso de integración europea y no para frenarlo.

2.3.2. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea: análisis de la evolución del efecto estructurante de la institución sobre la acción

Una vez analizada la trayectoria histórica de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea desde la fecha de su creación hasta el Tratado constitucional, retomaremos el debate inicial planteado por la literatura acerca del alcance de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea para los Estados miembros. Como hemos mencionado anteriormente, este debate se encuentra en el origen de nuestra tesis. Esta investigación pretende efectivamente arrojar más luz de la existente sobre el impacto de la Presidencia sobre los Gobiernos nacionales. En términos histórico-institucionales, se trata, por lo tanto, de volver a pronunciarse sobre la importante cuestión del efecto estructurante de las instituciones sobre la acción. Es decir, en qué medida una estructura institucional consigue determinar el resultado de la acción política. Una vez analizada la dinámica evolutiva de la Presidencia así como el estado actual de sus competencias y las modalidades de su organización y funcionamiento, volveremos a las tres hipótesis clásicas expuestas al respecto y formularemos nuestras conclusiones.

Como hemos mencionado anteriormente, desde nuestro punto de vista, la principal carencia de los análisis anteriores radica en su concepción estática y limitada de la relación estructura-agente. Estática porque no atribuyen una importancia teórica al factor tiempo. Mencionan la evolución de la Presidencia pero no contemplan este cambio institucional como el principal factor explicativo del alcance de esta función para los Estados miembros. Limitada porque abordan, por otra parte, el tema de la Presidencia en términos competenciales y, por lo tanto, de poder, obviando un aspecto, a nuestro entender, fundamental que es el de la

representación de intereses. Es decir, qué identidades se encuentran reunidas en la Presidencia y en qué medida éstas han variado a lo largo de la historia en función de la propia evolución de esta institución.

3. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: UTILIDAD TEÓRICA DEL ENFOQUE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

En su obra “La construcción de teorías sociales” publicada en 1970, Arthur Stinchcombe recordaba el objetivo de cualquier aproximación analítica: “la teoría debe crear *la capacidad de inventar explicaciones*²¹⁶”. La teoría no es, ni más ni menos, que un instrumento para ayudarnos a explicar y comprender mejor la fenomenología política que nos rodea. Como apuntaba ese mismo autor, la pregunta crucial que tenemos que plantearnos a la hora de optar por tal o cual enfoque no es tanto si éste es verdadero sino, más bien, si reviste utilidad para avanzar en el conocimiento y en la comprensión de una determinada realidad²¹⁷. Estas ideas han estado muy presentes en nuestra mente a la hora de escoger el institucionalismo histórico como marco teórico para explicar la transformación de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea así como su impacto sobre los Estados miembros.

La utilidad teórica del institucionalismo histórico reside en varios factores. En primer lugar, radica en el objeto de estudio considerado. Como hemos visto en las páginas anteriores, el institucionalismo histórico se dedica principalmente a analizar el impacto a largo plazo de las decisiones institucionales. Esta cuestión resulta especialmente interesante en el caso de la Presidencia del Consejo de la Unión puesto que la mayor parte de los análisis centrados en esta figura, si bien describen el estado actual de sus competencias, no se detienen, sin embargo, en una pregunta, previa y fundamental: ¿En qué medida el papel actual de la Presidencia dentro del sistema institucional europeo así como el impacto de esta función sobre el comportamiento de los Estados miembros, encuentran su explicación en las opciones institucionales tomadas por esos mismos actores en el pasado?, ¿En qué medida, por lo tanto, el

²¹⁶ En cursiva en el texto del autor. STINCHCOMBE, Arthur L., *La construcción de teorías sociales*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1970 (Título original: *Constructing Social Theories*, Harcourt, Brace & World, 1968. Traducción: Marta Rivalta), pág. 12.

²¹⁷ *Idem*, pág. 11.

efecto estructurante de las instituciones sobre la acción depende precisamente del impacto inicial de dicha acción sobre las instituciones? Preguntas complejas y a las que el institucionalismo histórico contesta mediante una elaborada y original conceptualización de las trayectorias decisionales y de las relaciones estructura-agente a las que éstas dan lugar. Dicha conceptualización representa, a nuestro entender, la segunda fuente de utilidad del institucionalismo histórico como marco explicativo de la fenomenología política europea.

Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, las decisiones institucionales adoptadas por los Estados miembros en momentos claves de la historia de la construcción europea condicionan la evolución futura del sistema institucional, vinculan el comportamiento de esos mismos actores y pueden llegar a provocar efectos imprevistos muy alejados del diseño inicial. El interés teórico del institucionalismo histórico no sólo reside en la formulación de esta hipótesis sino también en el método utilizado para contrastarla.

El institucionalismo histórico sostiene que las elecciones institucionales del pasado tienen un impacto sobre las circunstancias presentes. Desde esta perspectiva, el resultado institucional actual depende de las opciones tomadas por los actores estatales en momentos críticos de la historia europea. Como diría Robert E. Goodin, se trata de la idea de que los modelos evolutivos encuentran su origen en las acciones deliberadas emprendidas por los actores dotados de intención y guiados por una “idea central motivadora”²¹⁸. Si aplicamos este postulado de partida a la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, ello significaría que el papel actual de esta institución habría estado condicionado por los acuerdos institucionales negociados por los Estados miembros en momentos cruciales del proceso de construcción europea.

Para demostrar esta idea, el institucionalismo histórico recurre a un método ambicioso y original. El carácter ambicioso de esta aproximación reside, a nuestro

²¹⁸ GOODIN, Robert E.(Compil.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 2003. (Título original: *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996. Traducción: María Luz Melon), pág.42. Las comillas están presentes en el texto original.

entender, en el desarrollo de un argumento integrado, esto es, un enfoque que contempla, a la vez, la centralidad de los actores estatales y de las instituciones europeas, permitiendo con ello superar el tradicional enfrentamiento teórico entre neofuncionalistas e intergubernamentalistas. Como subrayaron Steinmo, Thelen y Longstreth:

“The institutions that are at the centre of historical institutional analyses [...] can shape and constrain political strategies in important ways, but they are themselves also the outcome (conscious or unintended) of deliberate political strategies, of political conflict, and of choice²¹⁹”.

“The emphasis on institutions as patterned relations that lies at the core of institutional approach does not replace attention to other variables –the players, their interests and strategies, and the distribution of power among them. On the contrary, it puts these factors in context, showing how they relate to one another by drawing attention to the way political situations are structured. Institutions constrain and refract politics, but they are never the only cause of outcomes²²⁰”.

En nuestra opinión, este tipo de aproximación comprensiva²²¹ que fija su atención al mismo tiempo en la estructura y en los agentes del sistema político; que considera estas dos dimensiones, a la vez, como unas variables dependientes e independientes y opta, a partir de ahí, por analizar la interacción entre ambas, presenta un interés evidente en el caso del estudio del proceso de construcción europea. El institucionalismo histórico permite, en efecto, poner de manifiesto el carácter híbrido de dicho proceso y explicar la complejidad política e institucional derivada del mismo. Al incluir en un mismo marco explicativo el papel de los Estados miembros, las ideas, los intereses y las estrategias que los mueven, así como el de las instituciones comunitarias como entidades creadas por estos mismos actores pero, a la vez, convertidas en fuerzas autónomas vertebradoras de su comportamiento, el institucionalismo histórico permite proporcionar una visión más ajustada de la realidad europea que la proporcionada por enfoques tradicionalmente

²¹⁹STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Frank (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992, pág. 10.

²²⁰ *Idem*, pág. 13.

²²¹ CHRISTIANSEN, Thomas, FALKNER, Gerda & JØRGENSEN, Knud Erik, “Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, Nº1, February 2002, pág. 16.

excluyentes como el intergubernamentalismo o el neofuncionalismo. Como ha indicado Simon Bulmer,

“Historical institutionalists are not concentrated on whether nation states are the winners or losers of the process but more neutrally on the way in which the negotiating fora shape the outcome of negotiations in a process of state reconstruction. [...] In the context of systemic change, an historical institutionalist perspective comes closest to the work of analysts who examine the reconstruction of state authority over time²²²”.

De esta manera, el institucionalismo histórico permite construir puentes entre teorías, en principio, opuestas. El carácter ambicioso del institucionalismo histórico radica, por otra parte, también, en el hecho de que este enfoque permite conciliar los postulados de las dos otras variantes teóricas del neoinstitucionalismo: el institucionalismo sociológico y el institucionalismo racional²²³. Al contemplar el efecto de las instituciones, a la vez, sobre las ideas y los intereses de los actores políticos, el institucionalismo histórico proporciona una visión englobante del impacto de la estructura sobre la acción. En el marco del análisis de la Presidencia del Consejo, esta perspectiva resulta doblemente útil. En primer lugar, porque, como veremos en la segunda parte de la tesis, permite arrojar luz sobre los valores y los intereses vehiculados por dicha institución. En segundo lugar, porque permite poner de manifiesto el impacto de dichos valores e intereses sobre las representaciones, identidades, preferencias y estrategias de los Estados miembros.

Como hemos mencionado en las páginas anteriores, el institucionalismo histórico es un enfoque ambicioso y original. Acabamos de ver que el carácter ambicioso radica en la utilización de una perspectiva integrada. El carácter original del institucionalismo histórico estriba, por su parte, en la adopción de una perspectiva histórica.

²²² BULMER, S., Op. Cit., 1998, pág. 371.

²²³ PIERSON, Paul, SKOCPOL, Theda, “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, Paper presented at the American Political Science Association Meetings, Washington, D.C., August 30th-September 2nd, 2000, pág. 3.

El recurso a la variable histórica constituye, sin duda, uno de los principales valores añadidos del institucionalismo histórico respecto a las demás teorías centradas en el análisis del proceso de construcción europea. Este tipo de aproximación permite, efectivamente, dos cosas, a nuestro entender, fundamentales desde el punto de vista de la comprensión general del proceso de construcción europea y, de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea como expresión institucional particular del mismo. Por una parte, la perspectiva histórica permite arrojar luz sobre los mecanismos de creación, reproducción y de cambio institucionales. Por otra parte, la toma en consideración de la variable histórica permite poner de manifiesto las consecuencias de esta evolución institucional sobre el comportamiento de los actores políticos²²⁴. El primer aspecto nos remite al análisis de las trayectorias institucionales; el segundo, al impacto de dicha trayectoria sobre la actitudes políticas.

Aplicado al estudio de caso de la Presidencia, este enfoque resulta pertinente por un doble motivo. En primer lugar, porque proporciona unas herramientas conceptuales útiles para explicar la creación de esta figura en 1951 y el proceso de transformación que ha conocido desde entonces. El método secuencial utilizado por el institucionalismo histórico permite, en efecto, identificar y diferenciar las distintas etapas por las que ha pasado esta institución. Permite distinguir entre los factores que han propiciado su origen y los que han facilitado su consolidación dentro del sistema institucional europeo. Como veremos en la segunda parte de la tesis, estos factores no son forzosamente los mismos. Asimismo, el análisis diacrónico resulta útil porque permite poner de manifiesto las implicaciones a largo plazo de las decisiones institucionales y explicar, por ejemplo, porque los acuerdos institucionales adoptados por los actores políticos pueden acabar propiciando una situación en la que las instituciones desempeñan otras funciones que las previstas inicialmente o que obedezcan a otros diseños que los de origen como resultado de las nuevas necesidades del entorno. En el marco del estudio de la Presidencia, este razonamiento en términos de conversión institucional resulta extremadamente interesante porque permite poner el acento en el carácter dinámico de esta

²²⁴ STEINMO, S. *et alii*, Op. Cit., pág. 13.

institución, así como en los valores e intereses que la subyacen. Asimismo, permite establecer la distancia que existe entre el formato original de la Presidencia del Consejo y el modelo vigente en la actualidad. Difícilmente, los padres fundadores hubieran podido imaginar que la Presidencia del Consejo Especial de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, función esencialmente simbólica y organizativa, llegaría a convertirse, un día, en una pieza central del sistema institucional europeo.

La utilización de una perspectiva diacrónica permite al institucionalismo histórico conceptualizar los factores de innovación, reproducción y de cambio institucionales pero también posibilita rendir cuenta de un segundo fenómeno vinculado a este primero: la evolución de las relaciones estructura-agente. Desde la óptica del institucionalismo histórico, los actores que crean las instituciones se ven, al mismo tiempo, condicionados por ellas. La dimensión histórica utilizada por este enfoque permite secuencializar las trayectorias institucionales y, con ello, examinar la evolución del efecto estructurante de las instituciones sobre la acción.

Se trata aquí también de un aspecto muy útil para el estudio de la transformación de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y de su alcance para los Estados miembros. La importancia analítica atribuida por el institucionalismo histórico al tenor de la dialéctica estructura-agente a lo largo del tiempo ayuda, en el caso del estudio de la Presidencia, a poner de manifiesto el progresivo cambio de naturaleza emprendido por esta institución a partir de la firma del Acta Única Europea, fenómeno que hemos optado por denominar de “comunitarización” y que refleja la transformación de una función inicialmente intergubernamental en una realidad híbrida y más cercana al interés comunitario que condiciona, a su vez, las representaciones y el comportamiento de los Estados miembros. Al centrar su atención en las interacciones entre las instituciones y los agentes del sistema político, esta perspectiva permite poner de manifiesto a la vez el papel asumido por los Gobiernos nacionales en la configuración inicial de la Presidencia y el de dicha institución en la vertebración de las actitudes de los Estados miembros como resultado de los acuerdos institucionales pasados.

4. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: CRÍTICAS Y LÍMITES DE LA TEORÍA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

El institucionalismo histórico es un enfoque ambicioso y original, útil para la comprensión de un fenómeno político complejo como es el proceso de construcción europea. Sin embargo, como todas las teorías, ésta también ha sido objeto de críticas. Por una parte, se pone en tela de juicio el carácter multi-teórico del institucionalismo histórico. Por otra parte, se cuestiona la pertinencia de recurrir a la variable histórica para explicar los resultados de la actividad política. Las críticas afectan, por lo tanto, precisamente a los dos principales rasgos definitorios del institucionalismo histórico.

Como acabamos de mencionar, la primera crítica dirigida al institucionalismo histórico se refiere a su carácter multi-teórico. Hemos visto que este enfoque, en la línea de los postulados generales del neoinstitucionalismo, pretende ser una vía mediana e integradora entre distintas aproximaciones. Aplicado al análisis del proceso de construcción europea, podemos decir que, al afirmar, a la vez, la centralidad de los actores estatales y de las instituciones europeas, el institucionalismo histórico se configura, en efecto, como una alternativa frente a los dos paradigmas dominantes representados por las hipótesis neofuncionalistas e intergubernamentalistas. Al intentar conciliar los postulados de ambas aproximaciones, el institucionalismo histórico puede ser juzgado como demasiado ambicioso pero, como hemos mencionado en las páginas anteriores, dicho intento no deja de ser útil porque precisamente es el que más se ajusta a la realidad del proceso de construcción europea, un proyecto híbrido caracterizado por la conjunción entre dinámicas e intereses contrarios y animado, desde sus orígenes, por la voluntad de conciliarlos.

Ello no obstante, también podemos señalar que, al hacer hincapié en el impacto de las instituciones a la vez sobre los valores y los intereses de los agentes políticos, el institucionalismo histórico también pretende configurarse -dentro del propio marco teórico neoinstitucionalista- como una aproximación que engloba, a la vez, los postulados constructivistas del institucionalismo sociológico y los postulados

realistas del institucionalismo racional. Es decir, se trata de un enfoque que toma simultáneamente en consideración las dos dimensiones, tradicionalmente diferenciadas por la literatura, del efecto estructurante de las instituciones sobre la acción.

Aquí también consideramos que las críticas expresadas no restan pertinencia al enfoque histórico-institucional. Como hemos mencionado antes, desde nuestra perspectiva, la realidad europea exige ser enfocada de forma integrada. Afirmar que el sistema institucional europeo condiciona bien las percepciones de los Estados miembros, bien sus estrategias no deja de representar una visión parcial de la realidad política europea. Las instituciones tienen un impacto sobre los valores de los Estados miembros; lo cual condiciona, a su vez, la definición de sus intereses.

La segunda crítica dirigida al institucionalismo histórico está relacionada con la toma en consideración del factor tiempo. Para el institucionalismo histórico, el desarrollo de una institución no depende exclusivamente de las necesidades expresadas por el entorno, sino también de su origen y de su historia posterior²²⁵. La importancia analítica atribuida por este enfoque a la trayectoria histórica de los sistemas institucionales como variable explicativa de los resultados políticos ha sido cuestionada por dos motivos. En primer lugar, algunos autores argumentan que los conceptos en los que se basa el institucionalismo histórico para rendir cuenta de la evolución institucional y de su impacto sobre las actitudes de los Estados miembros son substancialmente deterministas. Las ideas de *path dependence*, de *increasing returns effect*, de *positive feedback* y, sobre todo, la de *efecto lock-in* vinculan la naturaleza actual del sistema institucional europeo a las opciones institucionales iniciales tomadas por los Estados miembros. Para los críticos del institucionalismo histórico, esta hipótesis refleja una visión determinista de la realidad europea, esto es, una interpretación que sostiene la ineluctable influencia de las elecciones pasadas en el resultado institucional presente. A nuestro entender, estas críticas no carecen totalmente de fundamento pero necesitan ser matizadas habida cuenta que los propios autores histórico-institucionales se anticiparon y contestaron a este tipo de

²²⁵BERMAN, Harold J., *Law and Revolution: the Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge (Massachusetts), London, Harvard University Press, 1983, pág. 256.

argumentos. Así, por ejemplo, el premio Nobel Douglass North, en su obra *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, precisaba el concepto de *path dependence* en los siguientes términos:

“At every step along the way there are choices –political and economic- that provide...real alternatives. Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision-making through time. It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future”²²⁶.

En segundo lugar, también hay que apuntar que la importancia analítica atribuida por el institucionalismo histórico a la variable temporal ha sido atacada desde otro frente. En este caso, se trata de una cuestión de tipo más metodológica. Para algunos autores, el institucionalismo histórico presenta, en efecto, un escollo insalvable: la incapacidad de formular explicaciones generales. Al sostener que la evolución de un sistema depende de las decisiones institucionales adoptadas en un momento y en un contexto determinados; al refutar, por lo tanto, la idea según la cual los mismos elementos generan los mismos resultados sea cual sea el momento y, al privilegiar, en este sentido, el análisis de casos particulares, este enfoque presenta, en opinión de algunos autores, importantes carencias en términos de científicidad que impiden considerarlo como una aproximación válida²²⁷. A nuestro entender, los límites apuntados no restan utilidad teórica al institucionalismo histórico: el análisis de casos particulares también genera conocimiento, máxime cuando se basa en la utilización de unos conceptos generalizables como son el de *path dependence* o el de *increasing return effect* que permiten -sea en el ámbito de la economía, la historia o la ciencia política- realizar sistematizaciones sobre los factores de emergencia, continuidad y cambio institucional.

²²⁶ NORTH, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 98-99.

²²⁷ Como apuntaron Paul Pierson y Theda Skocpol al respecto: “Critics of historical institutionalism write abstract manifests announcing that case studies and small comparative historical studies “cannot” generate valid knowledge, because cases are not randomly selected and in statistical terms there may not be enough “degrees of freedom” to test all conceivable hypotheses rigorously”. PIERSON, Paul, SKOCPOL, Theda, “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, Paper presented for Presentation at the American Political Science Association Meetings, Washington, D.C., August 30th-September 2nd, 2000, pág. 3.

CONCLUSIÓN

En este tercer y último capítulo de la primera parte de la tesis, nuestro objetivo ha sido triple. En primer lugar, hemos hecho un balance de las principales contribuciones científicas realizadas hasta la fecha sobre la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, distinguiendo entre los estudios centrados en el análisis casuístico de un determinado ejercicio presidencial, los trabajos más descriptivos incluidos en obras generales -monografías o manuales- sobre el sistema institucional europeo y, más particularmente, sobre el Consejo de la Unión, y, finalmente, las investigaciones sobre el alcance de la Presidencia para los Estados miembros. En este último marco, hemos repasado las tres principales hipótesis formuladas al respecto, apuntando su potencial explicativo así como sus carencias respectivas.

Como hemos señalado en este capítulo, el límite de las aproximaciones tradicionales radica principalmente en la escasa atención prestada a dos cuestiones, fundamentales para la comprensión del alcance actual de la Presidencia para los Estados miembros: ¿cuál es la posición de la Presidencia en el seno del dispositivo institucional europeo? y ¿en qué medida esta posición es el resultado de un gradual proceso de transformación?

En segundo lugar, por lo tanto, nuestro objetivo ha consistido en presentar un argumento explicativo acerca del alcance de la Presidencia que palie las mencionadas insuficiencias, precisando estas dos preguntas, formulando una hipótesis al respecto y presentando, por último, un método para contrastarla. La idea que sostenemos en esta investigación y que intentaremos demostrar en la segunda parte de la tesis podría resumirse de la siguiente manera: la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, tal y como la conocemos en la actualidad, poco tiene que ver con el formato original. En poco más de cincuenta años, la Presidencia ha dejado de ser una función intergubernamental de corte esencialmente organizativo para convertirse en una figura política situada en el centro del sistema institucional europeo y, por ello, más cercana al interés comunitario.

Esta conversión institucional ha transformado el alcance de la Presidencia para los Estados miembros. Hoy en día, la Presidencia es un ejercicio de suma positiva basado en la compatibilización de intereses tradicionalmente contrarios y de identidades, a menudo, enfrentadas. Para demostrar esta hipótesis, la metodología que hemos optado por utilizar está basada en el institucionalismo histórico, variante del neoinstitucionalismo, que hemos definido en el capítulo anterior como un enfoque centrado en el análisis de las decisiones institucionales a largo plazo.

Finalmente, hemos dedicado dos secciones del presente capítulo a explorar las principales ventajas analíticas del institucionalismo histórico en el marco del estudio del sistema institucional europeo así como las principales críticas de las que ha sido objeto. Una vez establecido el marco teórico y definido el objeto, la hipótesis y el método de estudio, en la segunda parte de la tesis, nuestro objetivo consistirá en analizar el origen y la evolución de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea así como su impacto para los Estados miembros a la luz de los postulados y de los conceptos desarrollados por la teoría histórico-institucional.

PARTE II
LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA:
ANÁLISIS DE UNA NATURALEZA CAMBIANTE

TÍTULO 1. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA O LA EVOLUCIÓN DE UNA FUNCIÓN HACIA EL CENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

Las instituciones nacen, se desarrollan y se transforman condicionadas por coyunturas históricas determinadas. Este postulado teórico básico del análisis histórico-institucional encuentra una de sus aplicaciones en la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Desde los albores de la construcción europea, la evolución de la Presidencia ha resultado de los avatares históricos. Nació de forma tímida a la sombra del Consejo especial de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero para emprender luego una vía de desarrollo incrementalista imparable hasta hoy en día y, desde luego, inimaginable en 1951.

En poco más de cincuenta años, la Presidencia se ha convertido en una pieza central del dispositivo institucional europeo. El punto de arranque tuvo lugar con ocasión de las negociaciones del Tratado de París, aunque el verdadero impulso se produjo a raíz del giro intergubernamental emprendido por el proceso de construcción europea a partir de mediados de los años sesenta. Momentos críticos como la crisis de la “silla vacía” y el consiguiente refuerzo del control nacional en el proceso de decisión comunitaria, la creación del mecanismo de Cooperación Política Europea sobre una base intergubernamental a partir del Informe Davignon en 1970 o la institucionalización de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, en 1974, desempeñaron un papel determinante en el refuerzo organizativo y político de la Presidencia.

En el contexto de la dialéctica de intereses entre la Comisión Europea y el Consejo y, de la alteración del equilibrio de poder a favor de éste último, la apuesta de los gobiernos nacionales por fórmulas pragmáticas, sin estructuras permanentes y, fuera del marco jurídicamente restrictivo de los Tratados, tuvo como efecto el redimensionamiento de la Presidencia y su propulsión al centro del sistema institucional. Desde entonces, esta figura no ha hecho sino afianzarse y sumar funciones.

La *relance* comunitaria de 1987 no alteró esta tendencia incrementalista. Al contrario, factores como la introducción del procedimiento de cooperación entre el Consejo y el Parlamento Europeo en el Acta Única Europea, la adopción del mecanismo de codecisión en el Tratado de la Unión Europea de 1992 o la creación del Banco Central Europeo en 1999 ampliaron el registro de las competencias presidenciales en materia de representación. A la vez, la sectorialización del Consejo de Ministros - producida de forma simultánea a la extensión de los ámbitos de actuación europea y, con frecuencia, sinónimo de compartimentalización - así como el creciente número de miembros del club comunitario, todo ello en un contexto de reintroducción del voto por mayoría cualificada, reforzaron también los poderes de la Presidencia, en este caso, esencialmente en materia de coordinación, negociación y mediación.

Función en el origen modesta, la Presidencia creció así a la sombra de la dialéctica interinstitucional hasta alcanzar una dimensión política e institucional inédita en el organigrama europeo. Hoy en día, la Presidencia asume un papel motor en el desarrollo del proceso de construcción europea a la vez que representa uno de los más importantes nexos de unión entre sus dos dinámicas funcionales.

En este primer título de la segunda parte de nuestra investigación, retrazaremos las principales etapas de la evolución de la Presidencia con el objetivo de poner de manifiesto el cambio de naturaleza operado por esta institución desde la fecha de su creación en 1951. Para ello, hemos dividido nuestro argumento en tres secuencias históricas que corresponden a los tres capítulos que vienen a continuación. En el primer de ellos, explicamos el origen de la Presidencia, extremo fundamental para entender el posterior desarrollo de esta función. En el segundo capítulo, exponemos los principales factores que han activado el potencial de la Presidencia a la sombra del giro intergubernamental de los años sesenta y setenta. En el tercero capítulo, abordamos, finalmente, el cambio de rumbo emprendido por la Presidencia a raíz de la *relance* comunitaria de los años ochenta, fenómeno que hemos optado por denominar de “comunitarización” y que hace referencia a la progresiva transformación de esta institución, tradicionalmente baluarte de los intereses intergubernamentales, en una figura híbrida y más cercana al interés comunitario.

“Les dures leçons de l’histoire ont appris à l’homme de la frontière que je suis, à se méfier des improvisations hâtives, des projets trop ambitieux, mais elles m’ont appris également que lorsqu’un jugement objectif, mûrement réfléchi, basé sur la réalité des faits et l’intérêt supérieur des hommes, nous conduit à des initiatives nouvelles, voire révolutionnaires, il importe –même si elles heurtent les coutumes établies, les antagonismes séculaires et les routines anciennes –de nous y tenir fermement et de persévérer”.

Robert Schuman, *Pour l’Europe*, Menton, enero de 1963.

CAPÍTULO 1. EL ORIGEN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO: LA CREACIÓN DE LAS COMUNIDADES CONSTITUTIVAS Y EL DEBATE SOBRE SU DISEÑO INSTITUCIONAL.

INTRODUCCIÓN

El origen de la Presidencia del Consejo de Ministros se sitúa en el contexto de la posguerra y más concretamente en las negociaciones políticas que presidieron la creación de la primera Comunidad Europea. En 1951, la preocupación de los Estados fundadores se centraba en la autonomía de la Alta Autoridad. La idea contemplada en la Declaración Schuman de crear una institución supranacional independiente de los gobiernos nacionales suscitaba las reticencias de las Partes contrayentes y, en particular, de los tres Estados del Benelux quienes acabarían condicionando su participación en el proyecto europeo a la creación de un Consejo de Ministros que institucionalizara la participación estatal en la estructura comunitaria. Así, nacía un sistema institucional híbrido basado en el principio de equilibrio entre los intereses particulares de los Estados miembros representados en el Consejo y el interés general de la Comunidad, encarnado en el poder de la Alta Autoridad.

La Presidencia del Consejo encuentra sus raíces en este contexto. Nació de forma tímida a la sombra del Consejo y del debate institucional característico del proceso de construcción europea desde sus inicios. Sus principios fueron modestos en términos competenciales, limitándose a funciones de carácter esencialmente organizativo, pero extraordinariamente importantes en términos simbólicos. La Presidencia se configuró entonces como una doble garantía institucional tanto *extra* como *intra-muros*. Por una parte, encarnaba la idea de Ejecutivo europeo bicéfalo, lo que, en aquel momento inicial, permitía esencialmente contrapesar la figura todopoderosa de Jean Monnet, primer presidente de la Alta Autoridad. Por otra parte, el sistema de la Presidencia rotatoria consagraba el principio de igualdad formal entre los Estados miembros de la Comunidad Europea, independientemente de su talla, peso económico y demográfico. La Presidencia se convertía, en este sentido, en un instrumento de nivelación del poder de los Estados en el seno del Consejo;

principio considerado durante décadas como irrenunciable para los llamados Estados “pequeños” de la Comunidad, entonces los tres Estados del Benelux.

1. EUROPA COMO OPCIÓN HISTÓRICA

En 1945, la idea de Estado-nación estaba en quiebra, el continente europeo, económicamente devastado y, sobre todo, políticamente dividido. El orden bipolar generado tras la Segunda Guerra mundial partía y vertebraba Europa en dos estructuras paralelas y opuestas. En abril de 1948, a raíz de la presión ejercida por los Estados Unidos en contrapartida al plan Marshall, nació en París la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) para dirigir la reconstrucción europea. La respuesta de la Unión Soviética sería la creación en 1949 del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). La firma del Tratado de Bruselas, el 17 de marzo de 1948, que fijaba las pautas para una futura defensa común a través de la creación de la Unión Occidental y del Tratado del Atlántico Norte, en 1949, encontraría su contrapartida oriental en la fundación del Pacto de Varsovia. En 1949, el Consejo de Europa se configuraba como el primer foro político y parlamentario europeo. Al Este del Telón de Acero, nació el *Kominform*.

El inicio del proceso de construcción europea forma parte de este fenómeno general que tiende a cuadrangular el espacio europeo mediante la multiplicación de organizaciones internacionales de ámbito regional²²⁸. En 1945, la prioridad política de los Estados de Europa occidental consistía en prevenir los riesgos de un nuevo conflicto sentando las bases de una paz duradera. Alcanzar este objetivo implicaba normalizar las relaciones entre los dos grandes enemigos hereditarios de Europa

²²⁸ Hay que puntualizar que éste fenómeno no es propio al continente europeo, pues cabe recordar que tras el fracaso de la Sociedad de las Naciones, la cooperación internacional tomaría un nuevo impulso, apostando por un nuevo modo de concebir las relaciones entre los Estados, que remedie sus propios límites y fracasos. Este impulso se materializaría a través de la creación de todo tipo de organizaciones internacionales. La más emblemática siendo la Organización de las Naciones Unidas. Como apuntó JESSOP, “[...]international, transnational, and pan-regional bodies are not new in themselves: they have a long history. What is significant today is the sheer increase in their numbers, the growth in their territorial scope, and their acquisition of important new functions. This reflects the steady emergence of a world society rooted in a growing number of global functional systems and in wider recognition of the global reach of old and new risks”. JESSOP, Bob, “Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, *Studies in Political Economy*, N°40, Primavera 1993, pág.22.

occidental: Francia y Alemania. Esta toma de conciencia llevaría al Gobierno galo a tomar la iniciativa de la reconciliación según una fórmula que, a partir de entonces, no sólo hiciese imposible el conflicto entre los dos países sino que también les permitiera modernizarse sobre una base común de desarrollo económico.

1.1. La Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950

El 9 de mayo de 1950, tras asegurarse del beneplácito del Canciller alemán Konrad Adenauer, Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores francés y hombre de fronteras, hacía pública la siguiente declaración:

“La paz mundial no puede quedar salvaguardada sin esfuerzos creadores a la medida de los peligros que la amenazan [...]. Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho. La reunión de las naciones europeas exige que la oposición secular de Francia y Alemania sea eliminada [...]. Con esta finalidad el Gobierno francés propone llevar inmediatamente la acción sobre un punto limitado, pero decisivo.

El Gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.

La puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea [...].

Mediante la puesta en común de una producción de base y la institución de una alta autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta pondrá las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz [...]²²⁹.

Estas palabras reflejan el espíritu que presidió la primera etapa de la construcción europea: la voluntad de organizar las relaciones franco-alemanas enmarcándolas en una concepción superior de Comunidad²³⁰. El plan Schuman,

²²⁹ Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950. *Le Monde*, 11 de mayo de 1950. Reproducido en TRUYOL Y SERRA, Antonio, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 199, pág.177.

²³⁰ Véase al respecto las siguientes palabras de Robert Schuman: “*Nous ne pouvons dissimuler que l'intégration de l'Europe est une oeuvre immense et ardue [...]. Elle requiert un changement diamétral des relations entre États européens, en particulier entre la France et l'Allemagne. Et cette*

elaborado por el entonces Comisario a la Planificación francés, Jean Monnet²³¹, proponía sellar la reconciliación franco-alemana poniendo bajo un régimen de gestión común dos sectores neurálgicos de las economías francesa y alemana en tiempo de guerra: el carbón de la Lorena y el acero de la Rhur, ambas zonas fronterizas entre Francia y Alemania.

Esta propuesta, abierta a los demás Estados del oeste europeo, aplicaba un método sin precedentes en las relaciones internacionales: la delegación de soberanía libremente consentida en sectores determinados y decisivos en beneficio de instituciones comunes e independientes. No se trataba de una unión política, ni siquiera de una integración económica global sino de una acción determinada, la primera, en un terreno bien definido y limitado por una integración sectorial²³².

oeuvre, nous l'entreprenons en commun, sur une base absolument paritaire, dans l'estime et la confiance réciproques, après que notre génération a connu au plus haut point la souffrance et la haine. Cette orientation nouvelle était à la base de la déclaration du 9 mai 1950. Au point de vue politique, la France, car il s'agissait avant tout d'elle, devait surmonter ses souvenirs douloureux. C'est à elle qu'il appartenait de prendre l'initiative de manifester à l'égard de sa voisine la volonté de lui faire confiance, non pas par une déclaration platonique ou conditionnelle, mais par une offre concrète de coopération permanente et cela dans un domaine d'importance vitale. En d'autres termes, la France se proposait de traiter avec l'Allemagne sur un pied d'égalité. Elle chercherait dans les liens d'une communauté multilatérale les garanties durables qu'elle n'avait jamais pu trouver dans les solutions de contrainte et de subordination". SCHUMAN, Robert, Pour L'Europe, Genève, Nagel, 1963, pp.106-107

²³¹ Sobre el papel de Jean Monnet en la gestación del plan Schuman, véase la siguiente declaración de Robert Schuman: "*Qu'il me soit permis de souligner ici les mérites exceptionnels d'un homme, lui-même exceptionnel, mon ami Jean Monnet. C'est Jean Monnet qui, avec ses collaborateurs, dans un petit hôtel de la rue Martignac, a ébauché en quelques mois, sans publicité, à l'insu du public et même du gouvernement, l'idée de la communauté du charbon et de l'acier. Nous savions que cette idée susciterait dès le début, surtout au début, des doutes et même une certaine hostilité [...] et c'est ainsi que, en deux séances entre le 3 et le 9 mai 1950, le projet a été proposé au Conseil des Ministres qui était dans l'ignorance complète de ce qui se préparait. En cinq jours, le gouvernement français fut initié et accepta. Nous devions, avant de lancer cette bombe, savoir quel accueil elle recevrait de la part des principaux interlocuteurs. Le principal interlocuteur était pour nous le gouvernement fédéral et c'est ainsi que nous nous étions assurés, avant le 9 mai, de l'accord de principe du chancelier fédéral. Sans cet accord rien n'aurait été possible. Les autres gouvernements, britannique, italien, américain, ceux du Benelux, ont été mis au courant 24 heures avant la proclamation officielle. La surprise fut générale. Personne ne s'attendait à une initiative de ce genre, ni en France, ni hors de France, et surtout de la part de la France.* SCHUMAN, R, *Op. Cit.*, pp. 165-167.

²³² En palabras de Robert Schuman: "*Voilà donc la première réalisation effective sur le plan de l'unification de l'Europe. La brèche est faite et elle s'élargira fatalement. C'était notre intention. Nous l'avons déclaré le 9 mai, nous ne l'avons pas caché*", *Op. Cit.*, pág.175 .

1.2. El debate sobre el diseño institucional de la primera Comunidad Europea: las negociaciones del Tratado de París

Las dificultades asociadas a las modalidades institucionales de la futura Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) dieron lugar a duras negociaciones, en las que el problema central fue el de la legitimidad de la Alta Autoridad. La atribución de amplias competencias a una institución supranacional, independiente de los gobiernos despertaba suspicacias sobre todo por parte de los tres Estados del Benelux, quienes temían ver configurarse una Europa supranacional dominada por el eje franco-alemán²³³.

El 7 de junio de 1950, durante una reunión celebrada entre altos funcionarios belgas, neerlandeses y luxemburgueses para preparar las negociaciones del plan Schuman, se adoptó una decisión táctica que consistía en intentar adoptar el máximo de posiciones comunes sobre el mayor número de cuestiones²³⁴. Asimismo, la delegación belga propondría que la Alta Autoridad estuviera compuesta por un número equivalente de delegados de los Estados miembros. En una segunda reunión del Benelux celebrada el 14 de junio, la delegación neerlandesa plantearía la necesidad de crear un Consejo de Ministros formado por representantes de los Estados miembros para controlar las decisiones de la Alta Autoridad y dar un mayor protagonismo a los Estados en la estructura institucional de la futura Comunidad Europea.

La firmeza de la postura belga, luxemburguesa y neerlandesa respecto a éste último punto quedó de manifiesto durante la primera ronda de negociaciones (20-24 de junio de 1950), cuando el representante neerlandés, Dirk Spierenburg, criticó con

²³³ BENEYTO PÉREZ, José María & BECERRIL ATIENZA, Belén, “El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión” in MARTÍN DE LA GUARDIA, R. M. &, PÉREZ SÁNCHEZ G. A. (Coords.), Op. Cit., pág. 85.

²³⁴ SPIERENBURG, Dirk & POIDEVIN, Raymond, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp.13-14. Véase también BROUWER, Jan Willem, « Stikker, Beyen et Luns : la politique européenne des Pays-Bas » in *Les pères de l'Europe : 50 ans après : Perspectives sur l'engagement européen*. Actes du colloque international des 19 et 20 mai 2000 (Bruxelles, Palais d'Egmont), Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 123-141.

dureza el borrador del Tratado presentado por Monnet al no prever éste ningún papel para los gobiernos. La presión de los Países Bajos, respaldada por sus socios beneluxianos así como por la delegación alemana encabezada por Walter Hallstein (futuro presidente de la Comisión) llegaría hasta el punto de condicionar su participación al proyecto europeo a la creación de un Consejo de Ministros que institucionalizara la participación estatal en la estructura comunitaria²³⁵. Jean Monnet acabaría aceptando la solución intermedia de un Consejo de Ministros con competencias limitadas a las cuestiones de política económica general, mientras que la Alta Autoridad retendría todos los poderes relacionados con la producción y la gestión del carbón y del acero. La creación de un Tribunal de Justicia, de una Asamblea Común y de un Comité consultivo formado por representantes de los sectores productivos completaría el dispositivo de garantías institucionales.

1.3. La firma del Tratado CECA y el principio de equilibrio institucional

El 18 de abril de 1951, en París, los tres países del Benelux, Francia, Alemania e Italia fundaban la primera Comunidad Europea. Ponían en marcha un mercado común del carbón y del acero que implicaba la supresión de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la libre circulación de esos productos, así como la prohibición de medidas discriminatorias y de subvenciones concedidas por los Estados, con la finalidad de que fuera el principio de la libre competencia el que gobernara estos sectores en el futuro²³⁶.

No obstante, al crear la CECA, las Partes no perseguían fines exclusivamente económicos. Su objetivo iba más allá y era, ante todo, político, como había quedado reflejado en la Declaración de 1950, texto que había servido de base a las negociaciones y que, de hecho, inspiraba buena parte del Preámbulo del Tratado. Se trataba de sentar unas bases comunes de desarrollo económico, primer paso para una futura federación europea. Desde esta perspectiva funcionalista, el fin era la unión política de los pueblos de Europa y el medio para lograrla, la integración económica.

²³⁵ SPIERENBURG, D. & POIDEVIN, R., Op. Cit., pág. 20.

²³⁶ BENEYTO PÉREZ, J. M. & BECERRIL ATIENZA, B., Op. Cit., pp. 90-91

En opinión de Kapteyn, el carácter trascendente de la primera Comunidad encuentra una de sus expresiones en el dispositivo institucional de la CECA, extremadamente complejo si se considera la naturaleza sectorial y limitada de sus actividades²³⁷. En el centro del sistema quadripartito, aparecían dos instituciones cruciales. Por una parte, la Alta Autoridad, colegio supranacional, formado por 9 personas independientes designadas de común acuerdo por los seis Estados miembros, presidido en esta primera etapa por el propio Jean Monnet y con poderes ejecutivos exclusivos en materia de carbón y de acero. Por otra parte, el Consejo Especial, compuesto por representantes de los gobiernos, encargado de armonizar la acción de la Alta Autoridad con la política económica general de los Estados miembros y dotado de poderes de intervención en determinadas situaciones de crisis del sector carbón-acero por contracción de la demanda o de seria escasez respecto de algunos o de todos los productos para los que la Alta Autoridad era competente²³⁸.

El resultado de las negociaciones de París era, por lo tanto, una estructura híbrida basada en el principio de equilibrio institucional. El poder de la Alta Autoridad, foro de representación del interés común se veía contrapesado por la creación de un Consejo de Ministros Especial, órgano de tutela colectiva y sede de los intereses estatales²³⁹. El sistema institucional así dispuesto reflejaba la estrecha asociación de los Estados al ejercicio de las competencias comunitarias a la vez que confirmaba su centralidad en la estructura europea, en su calidad de “miembros fundadores de una Comunidad cuyo estatuto era la expresión de su propia voluntad”²⁴⁰.

²³⁷ En palabras de Kapteyn, “*Ne fallait-il pas poser les fondations “d’institutions capables d’orienter un destin désormais partagé?”*” KAPTEYN, P.J.G., *L’Assemblée commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier: un essai de parlementarisme européen*, Leyde, A.W. Sythoff, 1962, pág. 17.

²³⁸ Arts. 58 y 59 del TCECA.

²³⁹ VISSCHER, Paul de, *La Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier et les États membres. Actes officiels du Congrès International d’Études sur la CECA.*, Milan, Vol. II, 1957, pág. 23. Para un desarrollo de la idea de órgano de tutela les remitimos a la misma obra, pp.7-93.

²⁴⁰ VISSCHER, P. de, Loc. Cit., pág. 63.

2. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO ESPECIAL DE LA CECA: UNA DOBLE GARANTÍA INSTITUCIONAL

La Presidencia del Consejo encuentra sus orígenes en este contexto institucional caracterizado por la voluntad de organizar las condiciones de la participación estatal en la empresa comunitaria. La Presidencia nació a la sombra del Consejo como contrapeso a la figura de Jean Monnet, primer Presidente de la Alta Autoridad. En esta primera etapa, sus funciones eran limitadas y de carácter esencialmente administrativo. Consistían básicamente en preparar, convocar y presidir las sesiones del Consejo, fijar el orden del día, firmar las actas de las reuniones y notificar las decisiones a las autoridades competentes. No obstante el carácter limitado de sus atribuciones formales, el papel de la Presidencia era importante desde un punto de vista simbólico y político por un doble motivo.

En primer lugar, como hemos mencionado antes, la Presidencia personificaba la idea de un Gobierno europeo bicéfalo. Aunque las competencias del Consejo eran relativamente limitadas a la vista del poder de la Autoridad supranacional en esta primera etapa del proceso de construcción europea, la presión ejercida para asegurar la participación estatal en la empresa comunitaria reflejaba la voluntad de los Gobiernos de seguir asumiendo un protagonismo, que la Presidencia, a pesar de sus poderes limitados, encarnaba *de facto* en su calidad de “cabeza visible” y portavoz del Consejo.

Por otra parte, la Presidencia garantizaba una vía de participación igualitaria en los trabajos del Consejo y por lo tanto, el reconocimiento de una cierta equiparación política entre Estados muy dispares desde el punto de vista demográfico y económico. La fórmula elegida por los seis Estados fundadores, contemplada en el Art. 27 del Tratado constitutivo de la CECA, se resumía en dos principios claves. En primer lugar, el hecho de que la Presidencia sería asumida por los propios Estados miembros y no por un representante colectivo. En segundo lugar, la idea de que cada Estado miembro ocuparía la Presidencia siguiendo un sistema rotatorio, independientemente de su talla demográfica y de su peso económico o político. El sistema de rotación estaría fijado según el orden alfabético de los Estados miembros

en lengua francesa. Así se establecían dos principios, hasta hace poco, considerados como irrenunciables para los llamados Estados “pequeños” de la Unión Europea: la representatividad y la igualdad, como garantía para no verse aminorados en una Europa levantada sobre el eje franco-alemán. La brevedad del mandato presidencial –fijado en tres meses- suponía una precaución más en este sentido.

2.1. Funcionamiento y organización de la Presidencia: **los principios de igualdad y de representatividad**

En el origen, los principios de funcionamiento y de organización de la Presidencia del Consejo Especial se encuentran definidos en el Art. 27 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. En virtud de la citada disposición:

“El Consejo está formado por los representantes de los Estados miembros. Cada Estado delega un miembro de su gobierno. La Presidencia se ejerce por rotación por cada Estado miembro del Consejo durante un período de tres meses según el orden alfabético de los Estados miembros”.

Este artículo define los dos principios claves de funcionamiento y de organización de la Presidencia mencionados antes: la representatividad y la igualdad. Ambas normas encuentran su expresión en el sistema adoptado para definir las modalidades de atribución de la Presidencia: el sistema de rotación. A la hora de definir las modalidades de ejercicio de la Presidencia, los Estados miembros de la primera Comunidad Europea descartaron, en efecto, el sistema de presidencia fija²⁴¹ que consiste en confiar esta función a una persona *super-partes*, a un representante colectivo - en general, el Secretario de la organización internacional, como en el caso de la OTAN- y optaron por representarse a sí mismos según una fórmula rotatoria. Se trata del sistema más extendido en las organizaciones internacionales: la Presidencia del órgano o de la institución es confiada, por turnos, a cada uno de los Estados

²⁴¹ Este apartado se basa ampliamente en el excelente trabajo de Vittorio DI BUCCI, *La présidence des Communautés Européennes*, Nancy, Université de Nancy, 1988.

miembros de la organización. Como hemos visto, este sistema consagra el principio de igualdad formal entre los Estados, vértice del derecho internacional público.

El sistema institucionalizado en el Tratado CECA tiene precedentes en el modelo presidencial del Consejo de la Sociedad de las Naciones, cuyo Reglamento Interior del 26 de mayo de 1933 preveía, en su artículo IV, que los Estados miembros del Consejo presidirían por turno las sesiones, según el orden alfabético de los países en lengua francesa²⁴². Esta fórmula también sería recogida por el Reglamento Interior provisional del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aunque con una ligera modificación: la sustitución del orden alfabético francés por el de lengua inglesa²⁴³. Otro de los ejemplos que inspiraría los redactores del Tratado CECA fue el sistema adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, cuya Presidencia era ejercida por los representantes de los Estados miembros, por turnos de 6 meses, según el orden alfabético de los Estados en su lenguas oficiales respectivas (Arts. 6 a 9 del Reglamento Interior adoptado en 1951 y enmendado en varias ocasiones hasta 1964)²⁴⁴.

El modelo presidencial del Consejo Especial de la CECA no constituye pues un sistema novedoso, sino que reproduce, con apenas algunas variaciones, el esquema vigente en organizaciones preexistentes como las Naciones Unidas o el Consejo de Europa. La principal adaptación respecto a las experiencias citadas consiste en la duración del mandato, fijado, en esta primera etapa, en un período de tres meses. A cada Estado le correspondía, por lo tanto, ejercer la Presidencia una vez cada 18 meses. Esta rotación relativamente rápida tendría consecuencias internas y externas para los Estados miembros.

Desde el punto de vista interno, la periódica inmersión en los asuntos comunitarios implicaba un despliegue organizativo y una movilización muy

²⁴² GOODRICH, Leland M. & HAMBRO, Edvard, *Charter of the United Nations : commentary and documents*, Boston, World Peace Foundation, 1946, pág. 217.

²⁴³ LEPRETTE, Jacques, "Art. 30", in COT, Jean-Pierre y PELLET, Alain (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2^{ème} ed., 1991 (1985), pág. 544. Véase también BAILEY, Sydney D., *The procedure of the United Nations Security Council*, Oxford, Clarendon Press, 2nd ed., 1988 (1975)

²⁴⁴ DI BUCCI, Vittorio, Op. Cit., pp. 5-9.

frecuentes de la administración del Estado en nombre de los Seis. El ejercicio de la Presidencia se convertía así en un agente más de europeización, es decir, de penetración de la dinámica comunitaria en la esfera doméstica. Desde el punto de vista externo, el sistema de rotación expresaba la igualdad soberana en el Consejo, condición *sine qua non* de los Estados del Benelux como hemos visto antes. Por otra parte, desde el punto de vista del sistema institucional y más específicamente del funcionamiento del Consejo, la brevedad del mandato provocaba las disfunciones típicas de la falta de continuidad y de la existencia de estilos presidenciales distintos.

**Tabla 1. Presidencia del Consejo Especial de la CECA:
Rotación trimestral según el orden alfabético en lengua francesa**

Frecuencia: 1 vez/18 meses

Fecha inicio	Fecha fin	Estado miembro
1 sep. 52	30 nov. 52	Alemania (R.F.A.)*
1 dic. 52	28 feb. 53	Bélgica
1 mar. 53	31 may. 53	Francia
1 jun. 53	31 ago. 53	Italia
1 sep. 53	30 nov. 53	Luxemburgo
1 dic. 53	28 feb. 54	Países Bajos
1 mar. 54	31 may. 54	Alemania
1 jun. 54	31 ago. 54	Bélgica
1 sep. 54	30 nov. 54	Francia
1 dic. 54	28 feb. 55	Italia
1 mar. 55	31 may. 55	Luxemburgo
1 jun. 55	31 ago. 55	Países Bajos
1 sep. 55	30 nov. 55	Alemania
1 dic. 55	28 feb. 56	Bélgica
1 mar. 56	31 may. 56	Francia
1 jun. 56	31 ago. 56	Italia
1 sep. 56	31 nov. 56	Luxemburgo
1 dic. 56	28 feb. 57	Países Bajos

Fuente: Elaboración propia

*: Alemania (Allemagne), Bélgica (Belgique), Francia (France), Italia (Italie) Luxemburgo (Luxembourg), Países Bajos (Pays-Bas)

2.2. Competencias de la Presidencia del Consejo Especial de Ministros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

Las competencias de la Presidencia del Consejo Especial eran limitadas y de carácter esencialmente administrativo, tal y como queda reflejado en el redactado del Tratado CECA, completado por las disposiciones del Reglamento Interior provisional del Consejo Especial adoptado el 9 de septiembre de 1952. En primer

lugar, a tenor del Art. 28 del TCECA, el Presidente era competente para convocar las reuniones del Consejo Especial:

“El Consejo se reúne por convocatoria de su presidente, a petición de un Estado miembro o de la Alta Autoridad²⁴⁵”.

Aunque esta disposición no estipulaba de forma expresa el poder de iniciativa del Presidente -contrariamente al Art.147 del TCEE, más explícito al respecto- la práctica y la doctrina han interpretado que esta competencia recaía *de facto* en él. En caso de iniciativa de un Estado miembro o de la Alta Autoridad, el Presidente debía convocar el Consejo sin proceder a una valoración discrecional sobre la oportunidad o no de la misma. Acorde con el Art. 3 de la Convención sobre las Disposiciones Transitorias, la primera reunión tuvo lugar al mes siguiente de la entrada en funciones de la Alta Autoridad, los días 8 y 9 de septiembre de 1952 bajo la Presidencia del Canciller alemán Konrad Adenauer, primer presidente del Consejo²⁴⁶.

El Reglamento Interior provisional (RIP) del Consejo adoptado durante esa primera reunión, concretó las competencias de la Presidencia. Con arreglo al Art. 2 del RIP, la Presidencia sería la autoridad competente para presidir y preparar las sesiones del Consejo. La convocatoria debía producirse al menos siete días antes de la reunión e incluir el orden del día provisional y los documentos necesarios para las deliberaciones²⁴⁷. El Tratado no especificaba ni la frecuencia ni el lugar de las reuniones dejando, por lo tanto, pendiente el delicado tema de la sede del Consejo²⁴⁸. Normalmente, salvo decisión contraria, las reuniones se celebraban en Bruselas. Los encuentros se producían según las necesidades coyunturales y, por lo tanto, sin seguir

²⁴⁵ Art. 28 del TCECA

²⁴⁶ Véase en anexo una copia del acta de la primera reunión del Consejo Especial de la CECA celebrada los días 8 y 9 de septiembre de 1952.

²⁴⁷ Art. 3 del Reglamento Interno provisional del Consejo. Véase texto en anexo.

²⁴⁸ En 1997, el Tratado de Ámsterdam resolvió esta cuestión mediante la incorporación de un Protocolo sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol. Respecto al Consejo, el Protocolo estipula que “tendrá su sede en Bruselas. Durante los meses de abril, junio y octubre, el Consejo celebrará sus reuniones en Luxemburgo”.

un orden de frecuencia preestablecido²⁴⁹. Por otra parte, cabe mencionar que el Art. 96 Apdo. 1 del TCEE hacía extensible el poder de convocatoria del Presidente a las Conferencias Diplomáticas encargadas de la revisión de los Tratados.

Desde la primera sesión del Consejo Especial de Ministros, prevaleció la impresión de que éste necesitaba un órgano de apoyo para preparar sus reuniones. Las decisiones requeridas eran demasiado complejas para ser tomadas con las prisas y el tiempo reducido de una reunión del Consejo. Por ello, en aplicación del Art. 10 del Reglamento Provisional del Consejo Especial, que contemplaba la posibilidad de crear un órgano auxiliar permanente para asistir al Consejo, se creó la Comisión de Coordinación del Consejo Especial de Ministros (COCOR) el 7 de febrero de 1953. Como ha apuntado Houben, nadie podía imaginar entonces los desarrollos institucionales muy particulares que, en el transcurso de los años siguientes, iba a tener esta decisión²⁵⁰.

La COCOR, como antecedente del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) contemplado en los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), estaba inicialmente compuesta por dos altos funcionarios y dos suplentes de cada uno de los Estados miembros. En virtud del Estatuto de la COCOR, el Estado responsable de la Presidencia del Consejo Especial de Ministros también estaba al mando de éste organismo. Así nacía otro de los grandes principios rectores asociados al ejercicio de esta función: la unicidad de la Presidencia.

La COCOR se reunió por primera vez en Luxemburgo el 5 de marzo de 1953. No tenía funciones autónomas, ni tomaba decisiones. Su misión consistía básicamente en analizar y preparar las cuestiones destinadas a ser posteriormente sometidas al Consejo. Al principio, la idea de que representantes de la Alta Autoridad asistiesen a las reuniones de éste órgano suscitó algunos recelos pero, rápidamente, los Estados miembros acabaron por admitir que la preparación de los

²⁴⁹ HOUBEN, P-H., *Los Consejos de Ministros de las Comunidades Europeas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1969, pág. 187.

²⁵⁰ HOUBEN, P-H., *Loc. Cit.*, pág. 195.

intercambios de puntos de vista entre los miembros del Consejo y la Alta Autoridad perdería parte de su valor si los representantes de esta última institución no estaban presentes²⁵¹.

Para el cumplimiento de sus misiones, el Estatuto de la COCOR preveía la constitución de comités técnicos (también llamados grupos de trabajo), de carácter permanente compuestos por expertos nacionales. Los comités permanentes dependientes de la COCOR eran los siguientes: el comité de asuntos de política comercial; el comité de problemas aduaneros; el comité de transportes, del cual dependían a su vez varios subcomités; el comité de chatarras y, finalmente, el comité mixto Consejo-Alta Autoridad, constituido por Decisión del Consejo de 13 de octubre de 1953 y que también comprendía varios subcomités²⁵². Por otra parte, existían comités técnicos de carácter temporal, creados *ad hoc* para llevar a cabo tareas específicas en determinados momentos. La Presidencia de ambos tipos de comités –permanentes y temporales- era asumida por el Estado que ejercía la Presidencia del Consejo Especial de Ministros. Es decir, para los Estados miembros, el ejercicio de la Presidencia del Consejo implicaba también estar al frente de todos sus órganos auxiliares: la Comisión de Coordinación y los Grupos de Trabajo. Desde un punto de vista de jerárquico, se trataba, por tanto, de una función que podríamos calificar de “descendiente”.

Además de la COCOR y de los Grupos de trabajo, el Consejo Especial de Ministros contaba con el apoyo logístico de la Secretaría, servicio técnico de talla reducida (inicialmente 30 personas) creado durante la primera sesión del Consejo, en septiembre de 1952, para organizar materialmente sus reuniones a todos los niveles, tanto en el marco comunitario (Consejo de Ministros, COCOR y Comités de expertos nacionales)²⁵³ como fuera de él (esto es, en caso de que los ministros se reuniesen bajo la forma de una conferencia diplomática para la modificación del Tratado). En virtud del Art. 13 del RIP, el Presidente en ejercicio del Consejo era la autoridad

²⁵¹ HOUBEN, P-H., Op. Cit., pp. 196-197

²⁵² HOUBEN, P-H., Loc. Cit., pág. 197; PRIEUR, Raymond, *Les relations internes et externes de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, Montchrestien, 1958, pág. 51.

²⁵³ Véase Arts. 11 y 12 del RIP

competente para controlar la gestión de todos los fondos puestos a disposición del Secretario del Consejo. Por otra parte, el Presidente compartía con el Secretario la función de firmar el acta aprobada después de cada sesión del Consejo²⁵⁴. En esta misma línea administrativa, el Presidente era la persona encargada de notificar las decisiones del Consejo a la Alta Autoridad y a los gobiernos de los Estados miembros²⁵⁵.

Por otra parte, tal y como queda reflejado en el Apdo. 7 del Art. 28, el Tratado CECA atribuía formalmente al Presidente en ejercicio la función de representación del Consejo en sus relaciones con los Estados miembros:

“[...] El Consejo comunica con los Estados miembros por medio de su presidente”.

En la práctica, esta competencia se materializaba en cuestiones de forma: los documentos procedentes de los Estados miembros eran dirigidos a la atención del Presidente del Consejo y la correspondencia destinada a los Estados miembros emanaba de la Presidencia de turno en nombre del Consejo. A través del Art. 98 del Título IV de las Disposiciones Generales del TCECA, este principio se hacía igualmente extensible a las relaciones con los Estados candidatos a la adhesión. Por lo demás, como señala Houben, “los contactos entre el Consejo y los Estados miembros estarían evidentemente asegurados por los representantes de estos mismos Estados en el Consejo²⁵⁶”. De hecho, es cierto que, como señala este autor, el contenido del artículo 28 no encuentra su equivalente en los Tratados de Roma.

Por otra parte, el Presidente en ejercicio asumió en la práctica el papel de representante del Consejo en sus relaciones con las demás instituciones europeas²⁵⁷. En el caso de la Asamblea Común, el contacto tardó en instaurarse y, de hecho, como apunta Houben, no se produjo hasta el 2 de noviembre de 1954, cuando mediante una

²⁵⁴ Véase Art. 8 del RIP

²⁵⁵ Véase Art. 9 del RIP

²⁵⁶ HOUBEN, P-H., Op. Cit., pp. 186-187.

²⁵⁷ Véase, por ejemplo, los Arts. 5, 6 y 46 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero firmado en París el 18 de abril de 1951.

resolución se invitó a los miembros del Consejo Especial de Ministros a “informar regularmente a la Asamblea de la política del Consejo”²⁵⁸. A lo largo de los años siguientes, diversas propuestas destinadas a desarrollar una colaboración más activa entre estas dos instituciones serían formuladas tanto por el Consejo como por la Asamblea.

Por último, el Presidente en ejercicio del Consejo Especial de Ministros participaba, en su calidad de miembro de la Comisión de Presidentes de las instituciones comunitarias, a la preparación del presupuesto administrativo de la CECA. La Comisión, compuesta por los Presidentes de la Alta Autoridad, del Consejo Especial de Ministros, de la Asamblea Común y del Tribunal de Justicia, era la instancia interinstitucional encargada de fijar el presupuesto de la Alta Autoridad, del Tribunal de Justicia, de la Secretaría de la Asamblea Común y de la Secretaría del Consejo²⁵⁹.

Así pues, el Tratado CECA y el Reglamento Interior provisional del Consejo, adoptado en septiembre de 1952 definen, por primera vez, el papel institucional de la Presidencia del Consejo. Estos textos formulan los principios de funcionamiento y enuncian las competencias de la Presidencia, unas funciones modestas en esta primera etapa del proceso de construcción europea, acorde con la posición de “segundo plano” del Consejo, órgano tutelar de una Alta Autoridad en pleno apogeo. Sin embargo, condicionada por la naturaleza y la evolución del Consejo en el seno del sistema institucional comunitario, la Presidencia vería ampliadas sus funciones tras el giro emprendido por el Consejo hacia el centro del dispositivo institucional con la firma de los dos Tratados de Roma en 1957.

²⁵⁸ HOUBEN, P-H., Op. Cit., pág. 230.

²⁵⁹ Apdos. 2 y 3 del Art. 78 del TCECA.

3. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO TRAS LA FIRMA DE LOS TRATADOS DE ROMA: GIRO HACIA EL CENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

En 1952, el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y del proyecto de Comunidad Política Europea había supuesto un duro revés para los federalistas europeos. Demostraba la dificultad de trasladar el principio supranacional al ámbito político a la vez que reafirmaba la vía económica como instrumento para lograr la unidad europea. Los días 1 y 2 de junio de 1955, los Ministros de Asuntos Exteriores se reunían en Messina a iniciativa del primer ministro italiano, Gaetano Martino, y de los tres países del Benelux con el objetivo de dar un nuevo impulso al proceso de integración europea. La reunión de Messina, punto de arranque de los trabajos que desembocarían en la firma de los Tratados de Roma el 25 de marzo de 1957, inauguró una actitud más pragmática y realista respecto a la evolución que debía tomar el proceso de integración europea. Los Gobiernos de los Estados miembros pasaban a ser los actores centrales del sistema institucional europeo. En palabras de Wallace:

“Caution and realism dictated that this [supranational authority] has to be tempered by a gradualist process of building consensus and consent [...] The founders of the EC sought to combine the possible with the desirable: the Commission was endowed with the potential to emerge as the driving force of the integration; but the Council of Ministers was to be the essential medium through which policies were to be negotiated and legislation endorsed”²⁶⁰.

La Conferencia encomendó a Paul-Henri Spaak la presidencia de un comité de expertos encargado de elaborar dos proyectos de Tratado, uno sobre la materialización de una unión en el campo de la energía nuclear y otro sobre una unión económica de carácter general. Durante la fase de negociación y de elaboración de los Tratados²⁶¹, destacó la voluntad de los Estados de reforzar su

²⁶⁰ WALLACE, H., Op. Cit., 1985, pág.1.

²⁶¹ Para una visión pormenorizada de las negociaciones de los Tratados de Roma de 1957, les remitimos a las siguientes obras: SPAAK, Paul-Henri, *Pour une Communauté politique européenne. Travaux préparatoires (1955-1957)*, Bruxelles, Bruylant, 1987 ; SPAAK, Paul-Henri, *Combats inachevés (Vol. II): de l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969 ; MONNET, Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.

papel en el dispositivo europeo. Así lo refleja, por ejemplo, la nota enviada por la Delegación francesa el 19 de septiembre de 1956 al Comité intergubernamental sobre la ordenación institucional de la futura Comunidad Europea de la Energía Atómica:

“Le Conseil des Ministres devrait avoir plus de pouvoirs que ceux attribués au Conseil de la CECA et les pouvoirs de l’Assemblée devraient, en corollaire, être plus faibles que ceux de l’Assemblée Commune²⁶²”.

Por otra parte, durante los trabajos del Comité Spaak, volvería a manifestarse la firmeza de los pequeños Estados a la hora de negociar su posición en Europa. Como apuntó Olivi,

“Le traité qui avait fondé la CECA avait montré la possibilité pour les petits pays de participer à l’intégration avec d’importantes garanties juridiques, et de pouvoir disposer dès lors, vis-à-vis des grands pays, d’un espace politique important au sein des institutions²⁶³”.

Encontramos un reflejo de esta determinación en las notas enviadas al Comité por las Delegaciones luxemburguesa y neerlandesa sobre la representación de los Estados pequeños en los órganos directores de las Comunidades y sobre la ponderación de los votos, respectivamente, en el seno del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA):

Nota de la Delegación luxemburguesa con fecha 13 de septiembre de 1956:

“L’Etat luxembourgeois traitant comme État souverain, il est indispensable que le Luxembourg soit représenté dans tous les organes de la Communauté où les États sont représentés comme tels. Les ressortissants luxembourgeois doivent pouvoir participer aux responsabilités des principaux organes directeurs²⁶⁴”.

Nota de la Delegación neerlandesa con fecha 19 de septiembre de 1956:

²⁶² Doc. 279/56. Reproducido en SPAAK, P-H., Op. Cit., 1987, pág. 81.

²⁶³ OLIVI, B., Op. Cit., pág. 56.

²⁶⁴ Doc. 271/56. Reproducido en SPAAK, P-H., Loc. Cit., 1987, pág. 68.

“Il n’y a aucune raison d’établir une pondération des voix au sein du Conseil: les intérêts nationaux des États sont tous équivalents vis-à-vis de la Communauté²⁶⁵”.

Tras 10 meses de trabajos, el 29 de mayo de 1956, las propuestas del Comité fueron presentadas a los Ministros de Asuntos Exteriores en una Conferencia celebrada en Venecia, bajo Presidencia francesa. Estas desembocaron en la firma, en el Capitolio de Roma, el 25 de marzo de 1957, del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA).

3.1. El dispositivo institucional de los Tratados de Roma

Los Tratados de Roma fundaron dos nuevas Comunidades, ampliando por una parte, de forma significativa, el marco de la integración europea y alterando, por otra, el equilibrio institucional establecido en el Tratado CECA. El sistema siguió manteniendo rasgos predominantemente supranacionales. La Comisión, representante del interés general comunitario, siguió siendo una institución fundamental, dotada de competencias importantes. Además, se introducía la regla de la mayoría para la adopción de las decisiones en el seno del Consejo y el control obligatorio del Tribunal de Justicia²⁶⁶.

No obstante, se produjo un cambio de tendencia. Efectivamente, en comparación con el Tratado de París, marcadamente supranacional, los Tratados de Roma daban un mayor protagonismo al Consejo. Éste salía considerablemente reforzado al atribuirle los Tratados importantes poderes de decisión y de coordinación en materia económica y de energía nuclear. Como sede de los intereses estatales, esta institución comunitaria se convertía en el centro de gravedad del sistema europeo dando lugar, en palabras de Di Bucci, a una compleja “diarquía desequilibrada”²⁶⁷.

²⁶⁵ Doc. 294/56. Reproducido en SPAAK, P-H., Op. Cit., 1987, pág. 82.

²⁶⁶ BENEYTO PÉREZ, J.M. & BECERRIL ATIENZA, B., Op. Cit., pág. 97.

²⁶⁷ BUCCI, V. Di, Op. Cit., pág. 22.

3.2. La Presidencia del Consejo de Ministros de las Comunidades

Europeas: principales novedades institucionales

En lo relativo a la Presidencia del Consejo de Ministros, los Tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA no introdujeron cambios sustanciales. Los textos dotaron a los Consejos de ambas Comunidades de una Presidencia calcada sobre el modelo de la CECA. A nivel funcional, la principal novedad consistía en la extensión del mandato presidencial hasta un período de seis meses tal y como quedó reflejado en el Art. 146 del TCEE (Art. 116 del TCEEA):

“El Consejo estará formado por representantes de los Estados miembros. Cada gobierno delega a uno de sus miembros. La Presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo **durante un período de seis meses**²⁶⁸ según el orden alfabético de los Estados miembros”.

El motivo de este cambio radicaba en la voluntad de conferir una mayor continuidad a los trabajos del Consejo. Como ha señalado Megret, la experiencia había demostrado que la brevedad del mandato trimestral impedía al Presidente ejercer su función con total utilidad²⁶⁹. La extensión del mandato suponía para los Estados miembros ejercer la Presidencia una vez cada tres años en lugar de cada año y medio. Es decir, aumentaba el tiempo antes de acceder a este cargo pero se ampliaba, en cambio, la duración del ejercicio.

En nuestra opinión, durante esa época, empezó a forjarse la idea de que la Presidencia era una escuela de formación en materia de asuntos comunitarios, un período de aprendizaje intensivo durante el cual las administraciones nacionales, en particular los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Economía y de Agricultura, debían aprender a actuar en un nuevo marco integrado que les situaba de forma periódica al frente de la institución comunitaria con más peso dentro del sistema institucional europeo.

²⁶⁸ En negrita, los cambios introducidos en las disposiciones de los Tratados respecto al redactado del TCECA.

²⁶⁹ MEGRET, J-M., “Les Conseils des Communautés Européennes”, *Annuaire Français de Droit International*, 1961, pág. 636.

El Art. 146 se inspira directamente en la letra del Art. 27 del Tratado constitutivo de la CECA. Esta vez, el Tratado tampoco precisaba cual debía ser el idioma considerado para establecer el orden alfabético de rotación pero, se decidió considerar el nombre de los Estados miembros en su propio idioma, renunciando por tanto, a la práctica establecida en 1951, que consagraba el francés como lengua de rotación. A partir de 1958, el orden de rotación en las tres Comunidades, quedaría, por lo tanto, establecido de la manera siguiente: Bélgica (Belgique-België), República Federal Alemana (Deutschland), Francia (France), Italia, Luxemburgo (Luxembourg), Países Bajos (Nederlanden). En la práctica, el principal cambio consistía en la permutación del orden entre Alemania y Bélgica.

Tabla 2. Presidencia del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas: Rotación semestral según el orden alfabético en el idioma de cada Estado miembro en la Europa de los Seis

Frecuencia: 1 vez/3 años

Año	01/01-30/06	01/07-31/12
1958	Bélgica*	R.F.A
1959	Francia	Italia
1960	Luxemburgo	Países Bajos
1961	Bélgica	R.F.A
1962	Francia	Italia
1963	Luxemburgo	Países Bajos
1964	Bélgica	R.F.A
1965	Francia	Italia
1966	Luxemburgo	Países Bajos
1967	Bélgica	R.F.A
1968	Francia	Italia
1969	Luxemburgo	Países Bajos
1970	Bélgica	R.F.A
1971	Francia	Italia
1972	Luxemburgo	Países Bajos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados en el sitio web: <http://www.europa.eu.int>.

*Bélgica (Belgique-België), Alemania (Deutschland), Francia (France), Italia, Luxemburgo (Luxembourg), Países Bajos (Nederlanden).

Desde el punto de vista competencial, los Tratados de Roma y los Reglamentos Internos Provisionales de los Consejos CEE y CEEA, adoptados el 15 de abril de 1958, tampoco introdujeron novedades importantes, limitándose a transponer y completar los artículos del TCECA y del Reglamento Interior Provisional de 1952. En este sentido, cabe mencionar los Arts. 147 del TCEE²⁷⁰ (Art. 117 del TCEEA) y 236 § 2 del TCEE²⁷¹ (Art. 204 § 2 del TCEEA) en los que se especifica de forma expresa -a diferencia del TCECA- el poder de iniciativa del Presidente para convocar las reuniones del Consejo así como las Conferencias Diplomáticas para la revisión de los Tratados:

“El gobierno de cualquier Estado miembro o la Comisión podrá someter al Consejo proyectos encaminados a la revisión del presente Tratado. Si el Consejo, después de haber consultado a la Asamblea y, en su caso, a la Comisión emitiera un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros, **ésta será convocada por el presidente del Consejo**, a fin de adoptar de común acuerdo las enmiendas que deben introducirse en el presente Tratado [...]”²⁷².

“El Consejo se reunirá por convocatoria de su presidente, **a iniciativa de éste**, de uno de sus miembros o de la Comisión”²⁷³.

Desarrollando esta última disposición, el Art. 1 del RIP del Consejo precisaba la frecuencia de las reuniones y el poder del Presidente en este ámbito:

“El Consejo se reunirá, por regla general, el primer martes de cada mes. El Presidente podrá convocar el Consejo para otra fecha que fijará después de haber consultado los otros miembros del Consejo y de la Comisión”²⁷⁴.

Por otra parte, los Arts. 9, 15 y 20 del RIP de 1958 ampliaban la letra del RIP de la CECA al atribuir formalmente al Presidente, no sólo la función de firmar – conjuntamente con el Secretario general- el acta resultante de cada sesión del Consejo así como los reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones adoptados por el Consejo, sino también la de notificar todos los textos redactados por

²⁷⁰ Derogado por Art. 204 del TCE.

²⁷¹ Derogado por Art. 309 del TCE.

²⁷² Apdo. 2 del Art. 236 del TCEE

²⁷³ Art. 147 del TCEE

²⁷⁴ Art. 1 del RIP de 15 de abril de 1958.

el Consejo a la Comisión y a los Estados miembros confiriéndole, además, una competencia general para recibir toda la correspondencia destinada al Consejo²⁷⁵.

Finalmente, inspirándose también en el TCECA, el Art. 151 del TCEE²⁷⁶ (Art. 121 del TCEEA) preveía la posibilidad de constituir un Comité formado por representantes de los Estados miembros para preparar e implementar las decisiones del Consejo²⁷⁷:

“El Consejo establecerá su Reglamento Interior. Este reglamento puede prever la constitución de un comité formado por representantes de los Estados miembros. El Consejo determinará la misión y la competencia de ese comité”.

Durante su primera sesión, el 25 de enero de 1958, los Consejos CEE y CEEA decidieron crear el Comité de los Representantes Permanentes (COREPER). El 15 de abril de ese mismo año, el Reglamento Interior Provisional de la CEE (y de la CEEA) instauró *de facto* ese nuevo órgano calcado sobre el modelo de la COCOR de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, confiando, como en el caso anterior, su dirección y, en principio, la de todos los grupos de trabajo a la Presidencia de turno del Consejo:

“Se creará un Comité formado por representantes de los Estados miembros, a tenor del artículo 151, párrafo 2 del Tratado. Este Comité tendrá por misión preparar los trabajos del Consejo y ejecutar los mandatos que éste le encargue. Podrá crear grupos de trabajo y confiarles la misión de efectuar determinados trabajos de preparación o de estudio que indicará. Salvo decisión contraria del Consejo, se invitará la Comisión para que se haga representar en los trabajos de este Comité y de los grupos de trabajo.

El Comité estará presidido por el delegado del Estado miembro cuyo representante en el Consejo ocupe la Presidencia de este último. Sucederá lo mismo en los grupos de trabajo, salvo decisión contraria del Comité²⁷⁸”.

²⁷⁵ Arts. 9 y 20 del RIP

²⁷⁶ Derogado por el Art. 207 del TCE.

²⁷⁷ Sobre las atribuciones del COREPER, véase CONSTANTINESCO, Vlad *et alii* (dir.), *Traité instituant la CEE: commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, pág. 859.

²⁷⁸ Art. 16 del RIP de 18 de marzo de 1958.

Desde el punto de vista de las funciones representativas de la Presidencia del Consejo de Ministros, cabe señalar que, al igual que en materia de competencias administrativas, los Tratados de Roma y los Reglamentos Interiores Provisionales no introdujeron grandes modificaciones, aunque sí consolidaron el papel de la Presidencia como interfaz entre el Consejo y las demás instituciones comunitarias tal y como se desprende del Art. 19 del RIP en el caso de la Asamblea:

“Cuando el Consejo decida hablar ante la Asamblea reunida en sesión ordinaria o extraordinaria, delegará a su Presidente o a cualquier otro de sus miembros [...]”²⁷⁹.

En definitiva, desde la perspectiva de la Presidencia de los Consejos, los Tratados de Roma se limitaron básicamente a transponer y desarrollar las disposiciones vigentes en el Tratado CECA. En materia de organización, se mantuvieron los principios básicos de igualdad y de representatividad y se calcularon los métodos de funcionamiento previstos en el Tratado constitutivo de la CECA (creación de subestructuras auxiliares del Consejo). La principal novedad institucional consistió en ampliar la duración del mandato hasta un período de seis meses en los ámbitos de las dos nuevas Comunidades. El sistema presidencial de la CECA siguió rigiéndose por el régimen original hasta el Tratado de fusión de los ejecutivos en 1965.

En cuanto al alcance del ejercicio presidencial para los Estados miembros, la doble creación de la CEE y de EURATOM, en 1957, supuso la ampliación de su ámbito de actuación y, por lo tanto, un incremento notable en cuanto al volumen de trabajo a gestionar, lo cual comportó, a su vez, un mayor esfuerzo organizativo y de coordinación para las administraciones nacionales en ejercicio. En la práctica, sus competencias seguían consistiendo básicamente en convocar las reuniones del Consejo, gestionar su agenda así como la de los órganos auxiliares, presidir sus reuniones, firmar los documentos, notificar las decisiones y representar el Consejo ante la Asamblea Europea²⁸⁰.

²⁷⁹ Art. 19 del RIP de 18 de marzo de 1958.

²⁸⁰ WALLACE, H., Op. Cit., 1985, pág.2.

Hasta el Tratado de fusión de los Ejecutivos de las tres Comunidades, firmado en Bruselas en 1965, siguieron coexistiendo dos regímenes presidenciales distintos, uno en el marco de la CECA y otro, en el de la CEE y del EURATOM. La racionalización del sistema institucional europeo, llevada a cabo mediante la institución de un Consejo único y de una Comisión única, conllevó a su vez la armonización de las normas relativas a las modalidades de atribución de la Presidencia sobre el modelo del Art. 146 del TCEE²⁸¹. El nuevo Tratado conservó el orden de rotación y atribuyó la Presidencia del Consejo único al Estado miembro al que le hubiera correspondido el ejercicio de la presidencia de los Consejos CEE y CEEA a la fecha de entrada en vigor del Tratado de Bruselas²⁸². Bélgica fue el primer país en asumir la Presidencia del nuevo Consejo.

²⁸¹ Art. 146 derogado por el Art. 2 del Tratado de fusión.

²⁸² Apdo. 2 del Art. 31 de las Disposiciones transitorias del Tratado de fusión

CONCLUSIÓN

La Presidencia del Consejo encuentra sus orígenes en el marco del debate institucional que presidió la creación de la primera Comunidad Europea. Sus comienzos fueron modestos en términos competenciales, pero extraordinariamente trascendentes desde un punto de vista simbólico. Definidas en el Tratado de 1951 y en el Reglamento Interior adoptado provisionalmente en 1952, ligeramente desarrolladas en los Tratados de Roma y sus correspondientes Reglamentos Interiores Provisionales, las funciones de la Presidencia eran limitadas y de carácter esencialmente organizativo.

Sin embargo, desde la perspectiva del debate político sobre los principios y las modalidades institucionales de esta Europa en construcción, los albores de la Presidencia fueron especialmente trascendentes. En primer lugar, en el marco de la dialéctica de intereses entre la Alta Autoridad y los Estados miembros –quienes, si bien suscribían la idea de enmarcar sus relaciones en un ámbito superior, no deseaban, sin embargo que éste actuara fuera de todo control estatal, judicial y democrático- la Presidencia, en su calidad de figura de proa del Consejo Especial de Ministros, nació como una garantía institucional para contrapesar el carácter marcadamente supranacional de la CECA.

La Presidencia se configuró así como la autoridad representante de los intereses estatales en el seno del sistema comunitario. El sistema adoptado para determinar las modalidades de atribución de la Presidencia demostraba el interés de los Estados miembros y, en particular, de los tres Estados del Benelux, de instaurar mecanismos de protección institucional. En una Europa levantada sobre el eje franco-alemán, el sistema de rotación presidencial, basado en los principios de igualdad y de representatividad, suponía una “válvula de seguridad” para los denominados Estados pequeños de las Comunidades Europeas.

CAPÍTULO 2. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: DESPEGUE FUNCIONAL A LA SOMBRA DEL GIRO INTERGUBERNAMENTAL (1959-1983)

INTRODUCCIÓN

En el origen, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y los Reglamentos Internos Provisionales del Consejo definieron la Presidencia como una institución marginal en términos competenciales pero, no obstante, fundamental, desde el punto de vista simbólico-político, en su calidad de principal contrapeso intergubernamental en el seno de la estructura comunitaria. A partir de los años sesenta, una serie de factores alteraron parcialmente esta situación inicial.

El giro intergubernamental operado en el proceso de construcción europea a raíz de acontecimientos claves como la llegada de Charles de Gaulle a la Presidencia de la República francesa en 1959, la creación del mecanismo de cooperación política sobre una base intergubernamental a partir del Informe Davignon en 1970 o la creación del Consejo Europeo como órgano motor del proceso de construcción europea en 1974, activó el potencial de la Presidencia en términos funcionales a la vez que afianzó el carácter intergubernamental de la misma. En el contexto del refuerzo del Consejo en el seno de la estructura comunitaria y del desarrollo del pilar intergubernamental, la Presidencia del Consejo de las Comunidades operó, en términos competenciales, un giro hacia el centro del sistema institucional europeo.

1. LA DOCTRINA EUROPEA DEL GENERAL DE GAULLE

El primer gran impulso en términos de responsabilidades de la Presidencia se produjo a raíz de la llegada del General Charles de Gaulle a la Presidencia de la V República francesa en enero de 1959. Crítico con las tesis supranacionales de los Padres Fundadores que otorgaban poderes de iniciativa política a la Comisión Europea, de Gaulle reivindicaba el papel central de los Estados en el sistema europeo. El principal centro de poder debía ser el Consejo de Ministros, sede de la legitimidad democrática. La Comisión podía ser un órgano burocrático dotado de un

alto valor técnico pero, bajo ningún concepto, comportarse como una autoridad política independiente de los Estados miembros²⁸³. La pugna por un modelo europeo basado en mecanismos de cooperación interestatal, que llegó a su punto máximo con la crisis institucional de 1965²⁸⁴ y la adopción del Compromiso de Luxemburgo en junio de 1966, tuvo un importante impacto sobre la Presidencia del Consejo.

1.1. La crisis institucional del 30 de junio de 1965

Según las disposiciones previstas en el Tratado CEE, el 1 de enero de 1966 se iniciaba la última etapa del período de transición de cara a la instauración de la unión aduanera. En virtud del Texto constitutivo, a partir de esa fecha las decisiones del Consejo de Ministros dejarían de adoptarse por unanimidad y se empezaría a aplicar la regla de la mayoría cualificada con carácter general. Decidido a aprovechar esta coyuntura, el Presidente de la Comisión Europea, Walter Hallstein, utilizando su poder de proposición y sin previa comunicación a los miembros del Consejo, tomó una iniciativa de carácter presupuestario aunque de trascendencia eminentemente política²⁸⁵.

El 15 de marzo de 1965, con el objetivo declarado de proponer una solución a los problemas de financiación de la Política Agrícola Común (PAC) aún pendientes, Hallstein presentaba ante la Asamblea de Estrasburgo un plan basado en tres puntos: la financiación directa por la Comunidad de los gastos agrícolas; como consecuencia de ello, la reforma del sistema financiero de la Comunidad al objeto de sustituir las contribuciones de los Estados miembros por recursos propios procedentes de los derechos aduaneros y exacciones sobre las importaciones de países terceros; por último, el reforzamiento de las competencias presupuestarias del Parlamento,

²⁸³ BENEYTO PÉREZ, J.M. & BECERRIL ATIENZA, B., Op. Cit., pág. 100.

²⁸⁴ Entre 1961 y 1962, de Gaulle intentó desarrollar sin éxito su modelo alternativo con la negociación del Plan Fouchet, proyecto de Tratado destinado a instituir una unión política de los Seis basada en mecanismos de cooperación y de concertación interestatal bajo la forma de reuniones periódicas entre los Gobiernos en materia de política exterior y de defensa. La hostilidad de los países del Benelux que condenaban el carácter anti-atlantista y anti-supranacional del plan hizo fracasar esta iniciativa. MASCLET, Jean-Claude, *L'union politique de l'Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, 6ªed., 1994 (1973), pág. 34.

²⁸⁵ MORATA, Francesc, *La Unión Europea: actores, procesos y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998, pág. 33.

haciéndole partícipe, junto al Consejo, de la aprobación del presupuesto con objeto de garantizar el control democrático de los ingresos y gastos comunitarios.

Estas propuestas suponían dotar el sistema institucional europeo de una mayor supranacionalidad. La idea de autonomía financiera de la Comunidad implicaba *de facto* aumentar los poderes de la Comisión. Asimismo, reflejaba la voluntad, expresada por Hallstein, de una mayor independencia para con los Gobiernos nacionales²⁸⁶. En palabras de Masclet, al tomar esa iniciativa, la Comisión Europea afirmaba su vocación política²⁸⁷.

El Gobierno francés reaccionó con fuerza ante estas declaraciones, tanto desde el punto de vista de la forma como de su contenido. Desde el punto de vista formal, el general de Gaulle consideraba inaceptable el diálogo directo de la Comisión con la Asamblea sin pasar por el previo beneplácito del Consejo de Ministros. En cuanto al fondo de las propuestas, el jefe de Estado francés se mostraba firmemente opuesto a las veleidades supranacionalistas del Presidente de la Comisión y dispuesto a contrarrestar las potencialidades federalistas del sistema²⁸⁸: la autonomía de la Comisión y el principio del voto por mayoría en el seno del Consejo de Ministros. Ante la falta de acuerdo entre los Seis en el tema de la reforma financiera y agrícola y ante el peligro de quedarse en minoría, el Gobierno francés decidió dejar de asistir a las sesiones del Consejo a partir del 30 de junio de 1965, inaugurando así uno de los períodos de crisis institucional más importantes del proceso de construcción europea.

²⁸⁶ OLIVI, B., Op. Cit. pp.127-129.

²⁸⁷ MASCLET, J-C., Op. Cit., pág. 58

²⁸⁸ OLIVI, B., Loc. Cit., pág. 132. Sobre el oportunismo político de Charles de Gaulle, véase TEASDALE, Anthony L., "The Life and Death of the Luxembourg Compromise", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N°4, décembre 1993, pág. 567 y sqq.

1. 2. El Compromiso de Luxemburgo (28 y 29 de enero de 1966)

Esta crisis duró seis meses y se resolvió finalmente en enero de 1966 con la firma del Compromiso de Luxemburgo y la adopción de la visión gaullista respecto al funcionamiento de las Comunidades. Los cinco Estados miembros partidarios de la supranacionalidad declaraban que “cuando intereses muy importantes de uno o varios Estados miembros estén en juego en el caso de decisiones susceptibles de ser adoptadas por mayoría a propuesta de la Comisión, los miembros del Consejo se esforzarán, en un plazo razonable, para alcanzar soluciones que puedan ser adoptadas por mayoría por todos los miembros del Consejo²⁸⁹”. Francia, por su parte, se expresaba en términos más rotundos y consideraba que “cuando se trate de intereses muy importantes, la discusión deberá proseguir hasta que se alcance un acuerdo unánime²⁹⁰”.

A pesar de no modificar formalmente los Tratados, el compromiso de Luxemburgo iba a dificultar extraordinariamente la adopción de las decisiones, al imponerse en la práctica la regla de la unanimidad hasta el Acta Única Europea. Por otra parte, el acuerdo de Luxemburgo suponía un duro golpe de reajuste institucional para la Comisión Europea. Con arreglo a las tesis defendidas por el general de Gaulle, el Compromiso afirmaba el carácter burocrático-técnico y no político de la Comisión y, por lo tanto, su rango de órgano subordinado al Consejo de Ministros.

En este sentido, el citado acuerdo prohibía expresamente a la institución supranacional hacer públicas propuestas sin el previo consentimiento de la instancia de representación intergubernamental. Por otra parte, se instaba a la Comisión a canalizar sus propuestas a los Gobiernos nacionales a través del Comité de los Representantes Permanentes con lo que, de hecho, se contribuía a situar dicha

²⁸⁹ Véase en anexo los documentos relativos a la crisis de la silla vacía y a la negociación del Compromiso de Luxemburgo.

²⁹⁰ Compromiso de Luxemburgo de 29 de enero de 1966, § 2 del Anexo I: El voto por mayoría.

institución en una posición de inferioridad respecto al Consejo²⁹¹. Finalmente, el Compromiso de Luxemburgo cortaba de raíz el monopolio de la Comisión en materia de representación exterior de la Comunidad, sustituyéndolo por un sistema bicéfalo más complejo, compartido entre el Presidente de la Comisión y el Presidente del Consejo²⁹².

1.3. Implicaciones de la visión gaullista para la Presidencia del Consejo de Ministros: el bicefalismo en materia de representación exterior de las Comunidades Europeas

Estos acontecimientos marcaron un refuerzo del control nacional en el proceso de decisión comunitario. Asimismo, implicaron un cambio de tendencia en el equilibrio institucional caracterizado por el retroceso de la Comisión Europea y la reafirmación del Consejo de Ministros como principal centro decisorio de la Comunidad. El fortalecimiento de esta institución de corte intergubernamental conllevó, a su vez, un refuerzo de la Presidencia.

Aunque no expresamente estipulado en los Tratados constitutivos, en virtud del artículo 17 del Capítulo VI del Protocolo sobre los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas anexo al Tratado de Bruselas de 1965, las Comunidades Europeas tenían la facultad de mantener relaciones diplomáticas²⁹³. A falta de textos procedimentales propios en materia de derecho de legación pasiva, la acreditación de Estados terceros ante las Comunidades se regía por las pautas vigentes en la diplomacia clásica. Conforme a la práctica internacional, las credenciales de las misiones terceras debían entregarse al Jefe del Estado receptor.

²⁹¹ Compromiso de Luxemburgo de 29 de enero de 1966, § 1 y 2 del Anexo II: Las relaciones entre el Consejo y la Comisión.

²⁹² Compromiso de Luxemburgo de 29 de enero de 1966, § 3 del Anexo II: Las relaciones entre el Consejo y la Comisión.

²⁹³ Art. 17 del Capítulo VI del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965 anexo al Tratado de Bruselas: “El Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de las Comunidades concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante las Comunidades las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales”.

Desde hacía tiempo, el gobierno francés estaba irritado por el sistema provisional adoptado por el Consejo de Ministros en 1959, a tenor del cual el Presidente de la Comisión era la persona habilitada para recibir las credenciales de las misiones diplomáticas. Uno de los aspectos que más molestaban a Charles de Gaulle era la parte protocolaria y, en particular, el ceremonial en uso calcado del de los Estados²⁹⁴. En opinión de Moreau Defarges, la tendencia de la Comisión de Hallstein de presentarse de cara al exterior como si fuera el gobierno de Europa²⁹⁵ llevó el Gobierno galo a exigir que se pusiera fin al monopolio de la institución supranacional en materia de representación exterior y que, a partir de entonces, dicha función fuera de la competencia exclusiva del Presidente de turno del Consejo de Ministros. Tal y como refleja la segunda parte del Compromiso de Luxemburgo, la solución finalmente adoptada por los Estados miembros consistía en un sistema bicéfalo, en un mecanismo de representación compartido entre el Presidente del Consejo y el de la Comisión²⁹⁶:

“§3. Les lettres de créance des Chefs de Mission des Etats tiers accrédités auprès de la Communauté seront présentés au Président du Conseil et au Président de la Commission réunis à cette occasion²⁹⁷”.

Aunque el compromiso de Luxemburgo no incluía una referencia expresa al derecho de legación activa de las Comunidades, éste también se vería transformado por el giro intergubernamental de 1966. La primera expresión del derecho de legación activa se había producido en 1956 con la apertura de una Delegación de la Alta Autoridad de la CECA en el Reino Unido²⁹⁸. Como señala Pierre Gerbet, esta prerrogativa atribuida a la Comisión molestaba al Gobierno francés, quien veía una

²⁹⁴ Véase en anexo el decálogo presentado por el Gobierno francés el 17 de enero de 1966 sobre las relaciones entre el Consejo y la Comisión y, en particular el apartado 5 sobre la acreditación de misiones diplomáticas ante las Comunidades Europeas.

²⁹⁵ MOREAU DEFARGES, Philippe, *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 4^{ème} éd. 1999 (1993), pág. 17.

²⁹⁶ Según Jean Salmon, « Depuis lors les lettres de créance sont établies en deux originaux, l'un pour le président du conseil, l'autre pour le président de la commission; elles sont remises séparément le même jour et sans cérémonial aux deux présidents; les deux présidents s'assurent de les recevoir dans le même ordre pour éviter les problèmes de préséance », SALMON, Jean, “Les organisations internationales gouvernementales et les relations diplomatiques” in *Manuel de droit diplomatique*, Bruylant, Bruxelles, 1994, pág. 581.

²⁹⁷ Compromis de Luxembourg du 29 janvier 1966, § 3 de l'Annexe II: les relations entre le Conseil et la Commission. Texto completo en anexos.

²⁹⁸ SALMON, Jean, Op. Cit., pág. 586.

usurpación de poder en las pretensiones de la Comisión de acreditar Embajadores, mantener relaciones diplomáticas y negociar sola con los países terceros²⁹⁹. La crisis de 1965 constituyó una oportunidad para llevar a cabo un reajuste institucional más. Aprovechando el contexto de redefinición competencial de la Comisión, los Estados miembros, suscribiendo las tesis francesas, optaron por limitar el poder de la instancia supranacional en materia de relaciones exteriores. Desde entonces, las Delegaciones de la Comisión carecen del monopolio en materia de representación exterior de las Comunidades. La Representación diplomática del Estado en ejercicio al frente de la Presidencia del Consejo de Ministros asume una función de representación paralela³⁰⁰.

En definitiva, la llegada al poder del general Charles de Gaulle supuso un giro intergubernamental en el proceso de construcción europea. Desde la perspectiva de la figura presidencial, el deslizamiento del Consejo de Ministros hacia el centro del sistema comunitario se tradujo por un cambio en la práctica institucional. El Compromiso de Luxemburgo rompió el monopolio de la Comisión en materia de representación exterior de las Comunidades³⁰¹, estableciendo la noción de derecho de legación compartido, atribuyendo una nueva competencia a la Presidencia y confiriéndole, por lo tanto, en la práctica, una nueva dimensión, ésta vez política.

La alteración del equilibrio institucional entre el Consejo y la Comisión contribuyó al refuerzo de la Presidencia. Sus poderes se ampliaron en proporción directa a la relativa marginación de la Comisión durante esos años de retroceso del supranacionalismo. Al conseguir consagrar el voto por unanimidad en el seno del Consejo, situar la Comisión en una posición de segundo plano respecto al Consejo - designando como interlocutores intergubernamentales de ésta institución al

²⁹⁹ “La communauté n’est pas un Etat, disait-on à Paris où l’on s’agaçait du comportement de Walter Hallstein sur le plan protocolaire [...]. Hallstein était parvenu à ce qu’on considère la Commission (même à l’extérieur des Communautés si l’on en juge par ses fréquentes visites à des chefs d’Etats et de Gouvernements de pays tiers) comme le gouvernement potentiel de l’Europe unie. GERBET, Pierre, *La construction de l’Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 3^{ème} éd., 1999 (1983), pág. 320.

³⁰⁰ SALMON, J., Op. Cit., pág. 587.

³⁰¹ GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, *El sistema institucional de las Comunidades Europeas. De los Tratados constitutivos y el Acta Única al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 73 y 56.

COREPER, órgano auxiliar del Consejo- y, finalmente, relativizar las competencias exteriores de la Comisión, instaurando un sistema de representación bicéfalo, las presiones ejercidas por el Gobierno francés, plasmadas en el Compromiso de Luxemburgo, socavaron *de facto* el poder de la Comisión, a la vez que pusieron de manifiesto las potencialidades de la Presidencia como figura sustitutoria. Como subraya Vittorio di Bucci,

“[...] la Commission n'étant plus en mesure de jouer le rôle d'impulsion et de médiation qui était le sien, le vide qui en résultait devait être comblé. Faute de mieux, il revint à la présidence d'assumer progressivement cette tâche³⁰²”.

La creación del mecanismo de Cooperación Política europea al principio de los años setenta confirmó esta tendencia. El carácter intergubernamental del mismo descartaba, en principio, una intervención activa por parte de la Comisión. Éste papel recayó en la Presidencia del Consejo. Hasta la firma del Acta Única Europea en 1986, la Presidencia constituyó el único soporte estructural de la cooperación política europea³⁰³.

2. LA CREACIÓN DEL MECANISMO DE COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA SOBRE UNA BASE INTERGUBERNAMENTAL

A finales de los años sesenta, tras la dimisión del General de Gaulle en abril de 1969 y la llegada a la Presidencia de la República francesa de Georges Pompidou, se produjo un salto cualitativo en el proceso de construcción europea. Tras el estancamiento de la segunda mitad de los años sesenta, Francia tomó la iniciativa de convocar una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno con el fin de reactivar el proceso.

³⁰² DI BUCCI, V., Op. Cit., pág.12.

³⁰³ DI BUCCI, V., Op. Cit., pág.13.

2.1. La Cumbre de La Haya (1 y 2 de diciembre de 1969)

A finales de los años sesenta, se había producido un cambio en el contexto geopolítico y geoestratégico europeo. La intención del nuevo Canciller alemán Willy Brandt de normalizar las relaciones entre la R.F.A y la Unión Soviética encendió las alarmas en Francia. El atisbo de independencia manifestado por el Gobierno oestealemán con las primeras expresiones de la *Östpolitik* suscitó la inmediata reacción del Gobierno galo. Los días 1 y 2 de diciembre de 1969, el Presidente Pompidou convocó una Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno con el objetivo de reforzar el amarre alemán al marco comunitario. Frente a los atisbos de autonomía germana en la escena internacional, una doble estrategia tomaba cuerpo: por una parte, profundizar en el proceso de integración europea, por otra, proceder a la primera ampliación comunitaria. Para Francia, restaurar el equilibrio pasaba por más Europa y más Estados. En La Haya, tres decisiones fundamentales fueron adoptadas. En primer lugar, adentrarse en la vía de la Unión Económica y Monetaria. En segundo lugar, retomar las negociaciones de adhesión con los países candidatos (Dinamarca, Irlanda, Noruega) y, en particular, con Gran Bretaña, país cuya presencia en el club europeo permitiría contrapesar el creciente poder de Alemania. Finalmente, en ésta misma dirección, y tras los sucesivos intentos y fracasos en este sentido de la CED y del Plan Fouchet, abrir la vía a un nuevo proceso de cooperación política entre los Estados miembros³⁰⁴.

Con este objetivo, se encomendó a los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros estudiar “la mejor manera de realizar progresos en el terreno de la unificación política en la perspectiva de la ampliación³⁰⁵”. A tal efecto, se preveía la constitución de un comité político presidido por el belga Étienne Davignon y compuesto por los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, cuya

³⁰⁴ BINI, O., Op. Cit., pp.155-158.

³⁰⁵ *Boletín de las Comunidades Europeas*, 1-1970, pp.12-17.

misión consistiría en la elaboración de un informe sobre la mejor manera de coordinar las políticas exteriores de los Estados miembros³⁰⁶.

2. 2. El Informe Davignon (27 de octubre de 1970)

Los trabajos del Comité Davignon desembocaron en la presentación y posterior aprobación de un documento –el llamado Informe Davignon o Informe de Luxemburgo- por el Consejo de Ministros del 27 de octubre de 1970. Este Informe representa la base del sistema de cooperación política europea. Establece un mecanismo de información y de coordinación regular e intergubernamental en materia de política exterior con el objetivo de desarrollar, en la medida de lo posible, acciones comunes.

A tenor del citado acuerdo, los instrumentos de esta incipiente concertación consistían principalmente en reuniones semestrales de los Ministros de Asuntos Exteriores así como de un Comité político cuatro veces al año. Ésta última figura, creada a partir del modelo comunitario del COREPER y compuesta por los mismos directores políticos que habían redactado el Informe de Luxemburgo, tenía como misión preparar y ejecutar las decisiones de los Ministros de Asuntos Exteriores en éste nuevo ámbito de actuación intergubernamental. Calcando la estructura organizativa comunitaria, se creaban unos órganos auxiliares subordinados al comité político, formados por diplomáticos cuya función consistía en analizar y preparar las cuestiones que más tarde serían objeto de consulta recíproca al nivel superior, así como en asegurar un flujo continuo de información entre los distintos gobiernos nacionales.

A pesar de afirmar el carácter intergubernamental de la CPE y de crear al efecto una estructura propia fuera del marco comunitario, el Informe Davignon no ignoraba la dificultad de aislar las cuestiones de política exterior de las problemáticas comunitarias y contemplaba, en este sentido, la necesidad de armonizar las posiciones de las Comunidades y las de los Estados miembros actuando en el marco

³⁰⁶ Apartado 15 del Comunicado de La Haya

de la cooperación política³⁰⁷. Para ello, el citado documento contemplaba la asociación de la Comisión Europea y de la Asamblea a los trabajos de la CPE. En el primer caso, mediante la asistencia de ésta institución a las reuniones de la CPE en las que se tratasen cuestiones de interés comunitario. En el segundo, a través de un mecanismo de información periódica sobre el estado de desarrollo de la cooperación política entre los Estados miembros, materializado en la organización de un debate anual con la comisión política de la Asamblea. Por otra parte, al considerar que la pertenencia a las Comunidades implicaba automáticamente la participación en el mecanismo de concertación en política exterior, el Informe Davignon preveía también la asociación a los trabajos de la CPE de los Estados candidatos a la adhesión. Finalmente, el Informe de 1970 completaba los primeros dispositivos de engarce entre ambas dinámicas -comunitaria y cooperativa- estableciendo el sistema de Presidencia rotatoria única del Consejo de las Comunidades y de la Cooperación Política. De ahora en adelante, el Estado miembro en ejercicio al frente de la Presidencia del Consejo asumiría también, en la práctica, la Presidencia del pilar intergubernamental.

La creación de la Cooperación Política europea implicó, por lo tanto, desdoblar funcionalmente los ámbitos competenciales de la Presidencia. La falta de acuerdo sobre la creación de una secretaría permanente en materia de CPE convirtió la Presidencia en el único soporte estructural de la Cooperación Política Europea hasta el Acta Única Europea. Ello implicó un incremento sustancial tanto cuantitativo como cualitativo de sus funciones.

A partir de aquel momento, la Presidencia en ejercicio asumió la organización y el secretariado de todas las reuniones previstas en el marco de la cooperación política. Como hemos visto antes, en principio, se trataba de gestionar dos encuentros ministeriales anuales y cuatro reuniones del Comité político por año. Además de presidir las sesiones del Consejo y de sus órganos auxiliares, la Presidencia debía encargarse de elaborar y de proponer un orden del día, preparar los documentos de trabajo, orientar los debates así como redactar un informe al final de cada sesión.

³⁰⁷ GUTIERREZ ESPADA, C., Op. Cit., pág. 158.

Por otra parte, correspondía al Estado al frente de la Presidencia asegurar el enlace con las instituciones comunitarias; en primera instancia, obviamente, con el Consejo de las Comunidades cuya Presidencia ese mismo país también asumía, manteniendo, por lo tanto, el vínculo entre la concertación llevada a cabo fuera del marco comunitario y las discusiones mantenidas en el seno del sistema comunitario; por otro lado, con la Comisión Europea, informándola de los trabajos de la CPE e invitándola a participar en las sesiones de su interés. Por último, con la Asamblea, siendo ella la encargada de organizar una sesión informativa con la comisión política de dicha institución después de cada reunión de los MAE así como de redactar y de entregar a la Asamblea un informe anual de actividades.

Finalmente, el Informe Davignon también asignó a la Presidencia el papel de representar a los Nueve de cara al exterior. Ésta función, extensible a las representaciones diplomáticas de la Presidencia de turno, convertía la figura presidencial en la cara visible de la incipiente Europa política, en el portavoz de los Nueve ante los medios de comunicación y los foros internacionales³⁰⁸.

Como apunta Philippe de Schoutheete, la creación de la cooperación política europea dio un nuevo alcance a la Presidencia. Además de ampliar sus responsabilidades en materia administrativa, activó su potencial político. La Presidencia se convirtió en gestora, representante, impulsora, negociadora y mediadora en materia de cooperación política. Éste nuevo papel multidimensional propulsó la Presidencia hacia el centro del sistema institucional europeo y la transformó en uno de los principales nexos entre las dinámicas comunitaria e intergubernamental de la construcción europea.

Desde la perspectiva de los Estados miembros, el ejercicio de la Presidencia alcanzó una nueva dimensión, más compleja, no sólo en términos de responsabilidad administrativa, sino también política. La extensión de las competencias presidenciales al ámbito intergubernamental implicó un mayor esfuerzo organizativo

³⁰⁸ Véase SCHOUTHEETE, Philippe de, *La coopération politique européenne*, Bruxelles, Labor, 1980, pág. 43.

por parte de las administraciones nacionales a la vez que impulsó un nuevo papel de liderazgo político. A partir de esos años, el éxito o fracaso de una Presidencia dejaría de ser evaluado únicamente en términos administrativos para depender de criterios políticos, como su capacidad a la hora hacer propuestas, negociar y encontrar fórmulas de consenso en el ámbito intergubernamental³⁰⁹.

2.3. El Informe de Copenhague (23 de julio de 1973)

El mecanismo de cooperación política europea definido en el Informe Davignon fue completado tres años más tarde por un segundo documento elaborado por los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en Copenhague el 23 de julio de 1973. En el contexto de la ampliación de las Comunidades Europeas a dos nuevos Estados miembros, los Jefes de Estado y de Gobierno habían decidido, durante la Cumbre celebrada en París los días 19 y 20 de octubre de 1972, iniciar la segunda etapa de un proceso encaminado hacia la cohesión de Europa a nivel político y la consolidación de una entidad con voz propia en la escena internacional. Este propósito desembocaría en la redacción del Informe de Copenhague. Tras los primeros años de rodaje de la CPE, éste nuevo documento definía con más precisión el compromiso de los Estados miembros en el marco de la cooperación intergubernamental afirmando al mismo tiempo el “reflejo de concertación” como principio rector de la política exterior de los Estados miembros³¹⁰.

El Informe de Copenhague desarrolló el sistema de cooperación política mediante el refuerzo de los mecanismos de concertación existentes y la introducción de nuevos instrumentos de colaboración. Uno de las medidas más significativas consistió en intensificar la frecuencia de las reuniones, multiplicando el número de encuentros ministeriales de dos a cuatro por año y posibilitando las del Comité Político “siempre que fuese necesario”(desde entonces, habitualmente, al menos una vez al mes) en función de la intensificación de los trabajos. Por otra parte, el Informe refrendaba la práctica consistente en crear grupos de trabajo para llevar a cabo

³⁰⁹ SCHOUTHEETE, Ph. de, Op. Cit., pp. 43-44.

³¹⁰ *Idem*, pág. 196.

consultas sobre cuestiones determinadas, a la vez que creaba la figura de los “corresponsales europeos”, grupo formado por altos funcionarios específicamente encargados de los asuntos de cooperación política en el seno de sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores y, en particular, de la gestión de un nuevo sistema de comunicación, símbolo de éste nuevo esfuerzo de concertación: el sistema de enlace telex directo COREU que permitía intercambiar rápida y confidencialmente información entre los MAE de los Estados miembros. Finalmente, el Informe de Copenhague extendía expresamente el sistema de cooperación política a las embajadas de los Nueve en los países miembros de las Comunidades, así como a las representaciones diplomáticas en los Estados terceros y ante las organizaciones internacionales en un claro esfuerzo por multilateralizar y, por lo tanto, generalizar los mecanismos de concertación.

Las modalidades cooperativas prescritas por el Informe de Copenhague ampliaron de nuevo las competencias y responsabilidades de la Presidencia. El octavo apartado del documento está enteramente dedicado a las funciones de la Presidencia en el marco de la organización de los trabajos de la cooperación política. Concretamente, son tres las obligaciones asignadas a dicha figura institucional. En primer lugar, el texto de Copenhague atribuye a la Presidencia la misión de velar por la implementación colegial de las conclusiones adoptadas al término de las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores y del Comité político. En segundo lugar, éste faculta a la Presidencia para iniciar las consultas en los distintos niveles. Finalmente, el Informe estipula la competencia de la Presidencia de turno para convocar encuentros con los embajadores de los Estados miembros entre las reuniones del Comité político con el objetivo de informarles sobre la evolución de los trabajos de la CPE.

La inclusión de estas disposiciones explícitamente referenciadas a la Presidencia pone de manifiesto el creciente protagonismo otorgado por los Estados miembros a esta institución en el marco de la cooperación política. El espíritu pragmático y flexible, característico del sistema de CPE desde sus inicios, potenció el papel de la Presidencia hasta convertirla en una figura clave dentro del dispositivo institucional europeo. A diferencia del primer informe sobre la cooperación política,

el Informe de Copenhague hacia especialmente hincapié en la nueva dimensión alcanzada por la Presidencia, mencionando por vez primera las dificultades asociadas al ejercicio de una función cada vez más compleja y absorbente³¹¹.

El incremento en la frecuencia de las reuniones ministeriales y del Comité político, la extensión del método de concertación a las representaciones diplomáticas dentro y fuera de las Comunidades así como ante los organismos internacionales, la creación del sistema de comunicación COREU y la atribución de las funciones de coordinación a la Presidencia y, por último, el aumento de los encuentros ministeriales con los miembros de la comisión política de la Asamblea parlamentaria de dos a cuatro por año, todos estos elementos contribuyeron a acrecentar notablemente el peso de la presidencia para el Estado en ejercicio en términos organizativos. El Informe de Copenhague apuntó esta tendencia y, de hecho, mencionó la posibilidad de recurrir a la asistencia administrativa de otros Estados miembros para paliar el exceso de trabajo. Pese a ello, no se adoptó ninguna medida concreta para aliviar la carga de trabajo de la Presidencia.

2.4. El Acuerdo de Gymnich (20 y 21 de abril de 1974)

Otro de los factores que contribuyó a potenciar el protagonismo de la Presidencia fue el Acuerdo al que llegaron los Ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve los días 20 y 21 de abril de 1974 durante la celebración de una reunión informal celebrada en el castillo de Gymnich (Alemania) sobre la delicada cuestión de las consultas previas con los Estados Unidos en materia de CPE.

Después de los primeros años de la posguerra, las relaciones transatlánticas habían conocido algún que otro altibajo. Hasta la creación de la cooperación política europea, el principal tema de discordia era el régimen comercial aplicado por la CEE a los Estados terceros con carácter general. Concretamente, la cuestión de los elevados aranceles que tasaban la entrada de productos foráneos provocaba a menudo

³¹¹ Segundo informe sobre cooperación política europea en material de política exterior (Informe de Copenhague de 23 de Julio de 1973), *Boletín de las Comunidades Europeas*, 9-1973, pág. 14 y sqq.

el descontento de la Administración norteamericana. A partir de los años setenta, se abrió un nuevo frente de batalla, ésta vez motivado por la incipiente formación de una Europa política con vocación de liderazgo propio en los asuntos internacionales. La Administración Nixon reaccionó de forma rápida y vehemente ante éste atisbo de autonomía. El 23 de abril de 1973, Henry A. Kissinger, entonces asesor del Presidente Nixon para asuntos de seguridad nacional, apeló a la revitalización de las relaciones transatlánticas en su famoso discurso sobre “El año de Europa” pronunciado en Nueva York durante la reunión anual de los directores de la *Associated Press*³¹². Contraponiendo los “intereses y responsabilidades globales de los Estados Unidos” a los “intereses regionales europeos” y aludiendo la necesaria complementariedad entre ambos, Kissinger proponía redactar una Carta atlántica que reflejara un nuevo compromiso de unidad entre ambas orillas del Atlántico.

Los Nueve recibieron ésta propuesta con frialdad. El hecho de identificar la integración económica y política de Europa con un proceso de carácter regional frente a la vocación mundial de los Estados Unidos no suscitó una reacción entusiasta por parte de los Estados miembros. El 10 de septiembre de 1973, en Copenhague, los Nueve hacían pública una propuesta de Declaración conjunta sobre las relaciones entre las Comunidades Europeas y los Estados Unidos en la que si bien apoyaban la idea de intensificar la cooperación política transatlántica sobre una base de igualdad, reiteraban, no obstante, su objetivo de convertirse en una entidad política con voz propia en las relaciones internacionales; una entidad destinada a transformarse en una Unión Europea dotada de una verdadera política exterior común.

³¹² Extracto del Discurso “El año de Europa” de Henry A. Kissinger. “[...] Mil novecientos setenta y tres es el año de Europa porque la era que fuera configurada por decisiones de hace una generación está terminada. El éxito de aquellas políticas ha producido nuevas realidades que requieren nuevos enfoques. [...] En Europa, una generación para la cual la guerra y sus dislocaciones no son experiencias personales toma la estabilidad como garantizada. Pero está menos implicada con respecto a la unidad que hizo posible la paz y al esfuerzo exigido para mantenerla [...]. Si permitimos que el partenariado atlántico se atrofie o se erosione por negligencia, descuido o desconfianza, ponemos en riesgo lo que ha sido realizado y fallaremos a nuestro oportunidad histórica de unas realizaciones aun mayores”. Texto reproducido en TRUYOL Y SERRA, A., Op. Cit., pág. 335.

La guerra en Oriente Próximo y la subsiguiente crisis petrolífera obligaron a relativizar estos objetivos. Estos acontecimientos pusieron de manifiesto la vulnerabilidad energética de las Comunidades Europeas y la falta de cohesión entre los Estados miembros en caso de crisis grave, a la vez, que supusieron un giro en las relaciones euro-estadounidenses³¹³. Los Estados Unidos intentaron maximizar la coyuntura europea para forzar el diseño de una política y de unos objetivos comunes a nivel trasatlántico. Una de los puntos más sensibles de la negociación era el tema de las consultas preventivas.

Desde hacía tiempo, la administración norteamericana insistía a los Estados europeos para que, antes de tomar una decisión trascendente en materia económica o política, consultaran con ella con derecho de reciprocidad³¹⁴. La iniciativa tomada por los Nueve en marzo de 1974, encaminada hacia una colaboración política y económica con veinte países árabes sin haber consultado previamente a los Estados Unidos, aumentó la tensión y precipitó el fracaso del proyecto de declaración euro-americana de intenciones comunes. Tras intensas negociaciones entre el Presidente Nixon y el Presidente en ejercicio del Consejo, el Canciller alemán Willy Brandt, se llegó a la adopción de una fórmula sibilina en abril de 1974 durante la celebración de una reunión informal de los MAE de los Nueve en el castillo de Gymnich, cerca de la ciudad alemana de Bonn.

Con unos términos extremadamente cautos, el denominado “acuerdo de Gymnich” creaba el mecanismo de consulta preventiva entre los Estados Unidos y los Estados miembros de las Comunidades Europeas en materia de cooperación política. Considerada una fórmula de compromiso, el acuerdo establece que cuando uno de los Nueve considere oportuno consultar a los Estados Unidos acerca de un problema considerado de su interés, solicitará el inicio de dichas consultas a sus socios europeos. Si se logra un acuerdo unánime al respecto, se procederá a las mismas. Lejos de institucionalizar el mecanismo de consultas preventivas en materia

³¹³ OLIVI, B., Op. Cit., pág. 212.

³¹⁴ OLIVI, B., Loc. Cit., pág.216.

de CPE, el acuerdo optaba al contrario por una solución pragmática y revisable caso por caso.

Los días 10 y 11 de junio de ese mismo año, los Ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve reunidos en Bonn decidieron que la Presidencia de turno sería la autoridad competente para gestionar y llevar a cabo estas consultas tanto con los Estados Unidos como con los demás países aliados y amigos³¹⁵. Así quedaba nuevamente confirmada la tendencia marcada por los Estados miembros desde el inicio de la cooperación política europea -siguiendo y desarrollando en la práctica las pautas definidas en los Informes Davignon y de Copenhague- de asignar a la Presidencia un verdadero papel de impulsión política.

Las primeras expresiones de la cooperación política europea, tanto el inicio del diálogo euro-árabe en 1974, como los posicionamientos conjuntos en el foro de las Naciones Unidas, los trabajos preparatorios llevados a cabo en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), las gestiones emprendidas frente a la situación en África austral tras el cambio de régimen político en Portugal o las negociaciones llevadas a cabo en el caso del conflicto chipriota confirmaron el potencial político de la Presidencia.

En éste último caso, el hecho de que, por primera vez, ante una situación de crisis grave e imprevista, los Nueve consiguieran definir con rapidez una posición común contundente se debió, en parte, a la intensa labor diplomática desempeñada por la Presidencia francesa (segundo semestre de 1974) tanto a nivel interno, en términos de coordinación de las políticas exteriores de los Nueve, como a nivel externo mediante el mantenimiento de encuentros bilaterales con Atenas y Ankara con tal de restablecer la estabilidad en esa zona del Mediterráneo. El caso de Chipre constituía así también la primera aplicación del mecanismo de alerta rápida definido en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Copenhague en diciembre de 1973, que preveía la inmediata reunión de los Ministros de Asuntos

³¹⁵ KHOLER, Beate, "Euro-american relations and European Political Cooperation" in ALLEN, David, RUMMEL, Reinhardt, WESSELS, Wolfgang, *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1982, pág. 88.

Exteriores a iniciativa de la Presidencia con el objeto de llegar con celeridad a la definición de una posición europea común.

Al optar por crear la Cooperación Política Europea bajo una fórmula intergubernamental, los Estados miembros transformaron el alcance institucional de la Presidencia. El desdoblamiento funcional del sistema europeo acentuó el peso de la Presidencia en términos organizativos a la vez que le confirió una doble función política. Además de adquirir nuevas responsabilidades en el ámbito administrativo, la Presidencia se convirtió en la cara visible y en la principal figura de impulsión política de la CPE, llegando a asumir en materia intergubernamental el papel de iniciadora, mediadora y ejecutora otorgado por los Tratados a la Comisión Europea en materia comunitaria³¹⁶.

Además, la transposición del sistema de presidencia rotatoria vigente a nivel comunitario al campo cooperativo convirtió a la Presidencia en una pieza de engarce fundamental en el sistema institucional europeo. La creación de la cooperación política europea transformó esta figura en puente de enlace y, por lo tanto, en factor de unidad entre las dos dinámicas consubstanciales del proceso europeo desde los años setenta. La institucionalización de las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno en diciembre de 1974 supondría un nuevo salto cualitativo en este sentido.

3. LA CREACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

Los días 9 y 10 de diciembre de 1974, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron institucionalizar los encuentros que, desde 1961, venían realizándose sin periodicidad determinada, creando para ello un nuevo órgano fuera del marco jurídico de los Tratados. Hasta hoy en día, la creación del Consejo Europeo constituye una de las principales innovaciones introducidas en el sistema institucional europeo. Como apuntó Brückner, supuso dotar el edificio europeo de

³¹⁶ Como apuntó Philippe de SCHOUTHEETE, “Ces tâches d’organisation, d’initiative, de liaison avec la Communauté, de porte-parole avec l’extérieur font de la présidence l’organe clé de la coopération politique. Elle y joue, dans une large mesure, le rôle que les traités donnent à la Commission dans le domaine communautaire: droit d’initiative, recherche de compromis, mesures d’exécution”. SCHOUTHEETE, Ph. de, Op. Cit., pág. 44.

una superestructura³¹⁷. Puso en evidencia el cambio de tendencia iniciado a partir de los años sesenta, el límite de las teorías neo-funcionalistas, el giro intergubernamentalista, en definitiva, la clara reafirmación de los Estados miembros como principales actores del proceso de construcción europea.

Desde el punto de vista de la Presidencia, la creación del Consejo Europeo constituyó un factor determinante en el proceso de conversión de ésta figura en una pieza central del sistema institucional. Además de las implicaciones directas resultantes de un nuevo registro de responsabilidades como era el hecho de asumir, además de la Presidencia del Consejo de las Comunidades y de la Cooperación Política Europea, la Presidencia del Consejo Europeo, la Cumbre de París representó un acontecimiento histórico de primera magnitud al inaugurar un proceso de reforma del funcionamiento del sistema institucional europeo trascendente para la Presidencia.

3. 1. La Cumbre de París (9 y 10 de diciembre de 1974)

Tras un año marcado por una coyuntura internacional especialmente complicada que había hecho tambalearse la unidad siempre tan frágil de los Nueve en materia política, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en París a iniciativa del Presidente de la República francesa Giscard d'Estaing y del Canciller alemán Helmut Schmidt, decidieron institucionalizar las reuniones en la Cumbre que venían celebrándose sin frecuencia predeterminada desde junio de 1961. Tal y como refleja el texto de la Resolución adoptada al final de la Cumbre, la idea consistía en dar un nuevo impulso al proceso de unificación europea mediante la creación, al margen de los Tratados constitutivos, de un órgano superior que encabezara a la vez la construcción comunitaria y la cooperación política. La nueva instancia compuesta por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros tendría como misión fundamental proporcionar una visión de conjunto del proceso de construcción europea, tratando, al máximo nivel, las cuestiones comunitarias y de cooperación política, estableciendo unas pautas direccionales globales de manera a coordinar

³¹⁷ BRÜCKNER, P., Op. Cit., pág.60.

ambos campos de actividad y finalmente, asegurando una orientación unitaria de los mismos³¹⁸.

Como mencionamos antes retomando las palabras de Brückner, el Consejo Europeo se configuró así en superestructura del sistema europeo³¹⁹, en motor político único de un proceso de construcción europea bidimensional. Éste cambio en la fisonomía del conjunto institucional europeo iba a tener un triple efecto sobre la Presidencia.

3. 2. Impacto de la creación del Consejo Europeo sobre la Presidencia del Consejo

La creación del Consejo Europeo en 1974 representa, hasta hoy, en día el hito histórico con mayor trascendencia en la evolución institucional de la Presidencia del Consejo. Como veremos a continuación, éste acontecimiento conllevó un reposicionamiento de la Presidencia en la estructura institucional europea, a la vez que inauguró un proceso de reflexión sobre la reforma de ésta figura a la vista de una realidad europea cada vez más compleja desde el punto de vista político e institucional.

3.2.1. La Presidencia en su nueva calidad de Presidencia del Consejo Europeo: una nueva responsabilidad

La institucionalización de los encuentros en la cumbre tuvo como consecuencia inmediata la sustitución de las conferencias realizadas de forma ocasional y, generalmente, en momentos puntuales de crisis, por una concertación periódica al más alto nivel. A tal efecto, los jefes de Estado y de Gobierno comunicaron en la Declaración final de la Cumbre de París su decisión de “reunirse, acompañados de los Ministros de Asuntos Exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y en el marco de la cooperación

³¹⁸ SCHOUTHEETE, Ph. de, Op. Cit., pág. 33.

³¹⁹ BRÜCKNER, P., Op. Cit., pág.60.

política³²⁰». Desde la perspectiva de la Presidencia en ejercicio, éste cambio supuso un importante salto cualitativo en términos de responsabilidad.

En el Comunicado final de la Cumbre de París de 1974, los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron, en efecto, su voluntad de trasladar el sistema de Presidencia rotatoria al Consejo Europeo. Apostando nuevamente por el pragmatismo, los Estados miembros decidieron que la Presidencia en ejercicio del Consejo de las Comunidades asumiera al mismo tiempo la Presidencia del máximo órgano del edificio europeo.

Con arreglo al enunciado del citado Comunicado, las competencias de la Presidencia del Consejo Europeo consistirían “en ejercer la función de portavoz de los Nueve así como ser su intérprete en el plano diplomático³²¹”. Las implicaciones de ésta escueta disposición eran varias. Por una parte, significaba que el Presidente en ejercicio era la autoridad encargada de representar al Consejo Europeo ante las instituciones comunitarias. En su calidad de máximo representante del Consejo Europeo, el Presidente de turno asumiría la dirección de las negociaciones con la Comisión Europea en materia comunitaria y sería el interlocutor de la Asamblea parlamentaria respecto a las preguntas planteadas por dicha Cámara en materia de cooperación política europea. Por otra parte, el Presidente también representaría al Consejo Europeo ante los Estados terceros, siendo, en éste sentido, la expresión más visible de la idea de una Europa cohesionada a nivel político.

En junio de 1977, el Consejo Europeo de Londres volvería a incrementar las competencias de la Presidencia al otorgarle formalmente el poder de redactar y de hacer públicas -bajo su única responsabilidad- las “conclusiones de la Presidencia” sobre los resultados alcanzados durante sus reuniones³²². Desde la celebración del primer Consejo Europeo en marzo de 1975 en la ciudad irlandesa de Dublín, reinaba una cierta confusión respecto a las pautas que debían regir el funcionamiento de éste

³²⁰ Comunicado final de la Cumbre de París (9 y 10 de diciembre de 1974), *Boletín de las Comunidades Europeas*, 1-1975, pág. I y sqq.

³²¹ *Idem*

³²² Consejo Europeo de Londres (29 y 30 de junio de 1977), *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6- 1977, pág. 102 y sqq.

órgano y, en particular, la formulación de sus actas. Ante la falta de precisión en éste sentido en el Comunicado de 1974, la Presidencia en ejercicio se había impuesto en la práctica como la autoridad encargada de su elaboración.

Los procedimientos diferían según se tratase de cuestiones comunitarias o de temas relacionados con la cooperación política europea. Mientras en materia comunitaria la Presidencia contaba con la ayuda de la Secretaría general del Consejo, en materia de cooperación política, la Presidencia en ejercicio actuaba sola. Uno de los principales problemas respecto a éste sistema radicaba en la falta de criterio común a la hora de establecer las conclusiones. Cada Presidencia podía decidir de forma discrecional su método de elaboración con la consiguiente falta de uniformidad. Así, mientras algunas optaban por buscar el consenso sobre un documento distribuido en sesión, otras decidían redactar las conclusiones en solitario bajo su única responsabilidad. Finalmente, algunas Presidencias elaboraban un documento susceptible de una posterior revisión por parte de los gobiernos de los Estados miembros³²³.

La Declaración de Londres de 1977 puso fin a ésta heterogeneidad. Éste texto, a menudo tipificado como reglamento interior del Consejo Europeo, estableció la distinción entre las “declaraciones” y las “conclusiones” de éste órgano. Las primeras expresan el acuerdo punto por punto de los jefes de Estado o de Gobierno sobre un asunto determinado, en general relacionado con la Cooperación Política Europea. En cambio, las conclusiones dejan un margen de maniobra y un grado de apreciación mayor a la Presidencia. Se trata de un documento que hace referencia principalmente a las cuestiones de orden comunitario y que recoge información de tipo formal y material sobre la sesión al término de la cual son publicadas. No son objeto de un acuerdo preliminar por parte de los gobiernos nacionales ni necesitan ser adoptadas formalmente³²⁴. Tan sólo comprometen a su autor, es decir, a la Presidencia en ejercicio.

³²³ TAULÈGNE, Béatrice, *Le Conseil Européen*, Thèse doctorale, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pág. 115.

³²⁴ TAULÈGNE, B., Op. Cit., pág. 115.

Más tarde, el Informe de Londres sobre la Cooperación Política adoptado en octubre de 1981 y la Declaración Solemne de Stuttgart sobre la Unión Europea adoptada en junio de 1983³²⁵ ampliarían nuevamente el *corpus* de responsabilidades de la Presidencia en el marco de los trabajos del Consejo Europeo, ésta vez desde el punto de vista representativo. En efecto, mientras el primero confiaba a la Presidencia en ejercicio la función de informar al Parlamento Europeo sobre el estado de la CPE, después de cada reunión del Consejo Europeo (debiendo ser realizada esta comparecencia de la Presidencia al menos una vez durante el semestre por el propio presidente de turno del Consejo Europeo), la segunda le encargaba la elaboración y presentación ante la Cámara europea de un informe anual sobre los avances del proceso de unión europea³²⁶.

En definitiva, el Comunicado de París transformó el alcance de la Presidencia en términos de responsabilidad. En primer lugar, tal y como veremos de forma más detallada en el siguiente título de ésta segunda parte de la tesis, hizo recaer en la Presidencia la importante función de representar al Consejo Europeo fuera y dentro de las Comunidades Europeas. En segundo lugar, implicó un nuevo registro de obligaciones para la Presidencia en ejercicio al atribuirle también la importante responsabilidad de preparar política y materialmente las reuniones del Consejo Europeo. En la práctica, podemos anticipar que ello suponía coordinar los trabajos preparatorios en el seno del Consejo de Ministros y de sus órganos subsidiarios (junto con la Comisión y la Secretaría General del Consejo), mantener unas relaciones fluidas con los Estados miembros y las demás instituciones comunitarias, iniciar rondas de consulta y de concertación, negociar fórmulas de compromiso, y, en la medida de lo posible, organizar las condiciones del consenso³²⁷. También, conllevaría la responsabilidad de establecer el calendario de las reuniones –formales e informales- del Consejo Europeo, elaborar la agenda y fijar el orden del día, finalmente, convocar y presidir todas sus reuniones.

³²⁵ Declaración Solemne de Stuttgart, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1983, pp.26-31.

³²⁶ *Idem*, pág. 26.

³²⁷ TAULÉGNE, B., *Op. Cit.*, pág.236.

La institucionalización de las Cumbres europeas supuso, por lo tanto, para la Presidencia en ejercicio un importante salto cualitativo en términos de competencias y, por lo tanto, de responsabilidades tanto organizativas como políticas. El hecho de hacer extensible el ejercicio de la Presidencia de las Comunidades Europeas y de la Cooperación Política Europea al funcionamiento del Consejo Europeo implicó un desafío sin precedentes para las administraciones de los Estados miembros tanto en términos de movilización de recursos humanos y financieros como de capacidad organizadora, negociadora y mediadora.

3.2.2 La Presidencia del Consejo: primeras propuestas de reforma (1974-1984)

Además de los puntos más arriba señalados, la institucionalización de las Cumbres europeas generó otro tipo de consecuencia para la Presidencia. Como veremos a continuación, la creación del Consejo Europeo dio lugar a un importante debate sobre la reorganización institucional de la arquitectura europea en los ámbitos comunitario e intergubernamental. La existencia de un nuevo órgano implicaba revisar el modo de funcionamiento del conjunto del sistema europeo.

Debido a su naturaleza intergubernamental, a su posición central en el organigrama europeo y al papel clave que le otorgaron en 1974 los jefes de Estado y de Gobierno en la preparación de los trabajos del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros fue una de las instituciones en las que más se centró este proceso de reflexión. Las disfunciones estructurales que, desde mediado de los años sesenta, caracterizaban ésta institución llevarían a la formulación de varias propuestas de reforma. En cada una de ellas, se preconizaba el refuerzo de la figura presidencial como uno de los medios más adecuados para solventar dichos problemas. Por otra parte, de forma paralela a ésta reflexión en términos funcionales, también se fraguó un importante debate sobre la personalización del ejecutivo europeo, cuestión ésta última de clara índole política y que también tendría un impacto directo sobre la Presidencia³²⁸.

³²⁸ TAULÈGNE, B., Op. Cit., pág. 241.

Retomando el objetivo enunciado en el último apartado de la declaración de París de 1972³²⁹, dos años más tarde y también a iniciativa del ejecutivo francés, presidido en ésta ocasión por Valéry Giscard d'Estaing, los Jefes de Estado y de Gobierno constituidos en Consejo Europeo decidían reemprender el camino hacia la transformación de las relaciones entre los Estados europeos en una verdadera Unión Europea. Desde el punto de vista institucional, uno de los principales desafíos consistía en mejorar el funcionamiento de las instituciones y, en particular, del Consejo de Ministros.

Desde mediados de los años sesenta, esta institución se encontraba en una situación complicada. La adopción del Compromiso de Luxemburgo había dificultado *de facto* extraordinariamente la toma de decisiones con el consiguiente colapso de los *dossiers* a nivel del Consejo y, a su vez, desánimo de la Comisión Europea a la hora de ejercer su poder de iniciativa. Por otra parte, otros de los problemas a los que se enfrentaba el Consejo de Ministros era la excesiva sectorialización de sus actividades.

Desde finales de los años cincuenta, las formaciones del Consejo de Ministros se habían multiplicado planteando importantes problemas de coordinación y, a veces, incluso de competencia entre los distintos Consejos sectoriales. Por último, se añadía el importante incremento competencial del que había sido objeto el Consejo de las Comunidades y, en particular, la formación de Asuntos Exteriores en el marco de la preparación de las reuniones del Consejo Europeo. Habida cuenta de esta situación, un primer intento de reforma se produciría en 1975 de la mano de Léo Tindemans, Primer Ministro de Bélgica.

³²⁹ Declaración de París 19-20 de octubre de 1972: “[...] Los Jefes de Estado o de Gobierno, habiéndose dado como objetivo principal transformar, antes del término del actual decenio y en el respeto absoluto de los Tratados ya suscritos, el conjunto de las relaciones de los Estados miembros en una Unión Europea, ruegan a las Instituciones de la Comunidad que elaboren sobre este tema, antes de fines de 1975, un informe destinado a ser sometido a una Conferencia en la Cumbre ulterior”. *Boletín de las Comunidades Europeas*, 10-1972, pág. 13 y sqq.

3.3.2.1. El Informe Tindemans (diciembre de 1975)

En el Comunicado final de la Cumbre de París, los Jefes de Estado y de Gobierno habían encargado a Léo Tindemans la elaboración de un informe global sobre los principales problemas estructurales del edificio europeo y las modalidades de su transformación en una verdadera Unión Europea. Objetivo amplio que abarcaba desde las cuestiones económicas y de política exterior hasta los aspectos de carácter institucional. En el capítulo quinto, el citado Informe abordaba ésta última cuestión, apuntando en el caso del Consejo de las Comunidades, la necesidad de llevar a cabo una reforma en profundidad de su modo de operar con objeto de resolver las disfunciones que aquejaban ésta institución desde finales de los años sesenta. Para lograr éste objetivo, Tindemans preconizaba la adopción de tres medidas.

En primer lugar, mejorar la coherencia de los trabajos del Consejo mediante el refuerzo del papel de coordinación del Consejo de Asuntos Exteriores. El desdoblamiento funcional entre las dinámicas comunitaria y cooperativa dificultaba, en efecto, la definición de una visión de conjunto del proceso de construcción europea a la vez que obligaba, a nivel organizacional, a un doble despliegue administrativo. Para resolver este problema, el Primer Ministro belga proponía superar la tradicional separación funcional entre los pilares supranacional e intergubernamental, impulsando un centro de decisión único a la hora de debatir ambas temáticas³³⁰. No se trataba de fusionar o de mezclar las actividades comunitarias y de cooperación política, pero sí de permitir que ambas cuestiones pudiesen ser tratadas en el mismo foro. La novedad consistía en suprimir la distinción entre las reuniones del Consejo de las Comunidades y las reuniones en el marco de la Cooperación Política. Se trataba, por lo tanto, de un esfuerzo de

³³⁰ “L’esistenza di un centro di decisione unico non significa che debba instaurarsi una confusione tra le attività che attualmente riguardano la Comunità da un lato e la cooperazione politica dall’altro. La diversa natura dei problemi non impone che questi siano tutti trattati secondo le medesime procedure. Ma l’indispensabile coerenza dell’azione esige che i differenti aspetti dei problemi, spesso complessi, che l’Unione europea dovrà esaminare, possano essere, almeno a livello dei ministri, trattati insieme, dalle medesime persone e nella medesima sede [...]”. Rapporto di Leo Tindemans, *Bollettino delle Comunità Europee*, Suplemento 1-1976, pág. 15.

racionalización de las reuniones, cada vez más numerosas, de los Ministros de Asuntos Exteriores. Desde entonces, en dichas reuniones se tratarían tanto cuestiones estrictamente comunitarias como, en caso de necesidad, temas relativos a la Cooperación Política Europea.

En segundo lugar, el Informe Tindemans abogaba por el desbloqueo y una mayor celeridad de los procesos de toma de decisión en el Consejo de las Comunidades mediante el refuerzo del mecanismo mayoritario. Tras la adopción del Compromiso de Luxemburgo en 1966, la regla de la unanimidad se había impuesto en la práctica, dificultando con ello extraordinariamente la adopción de las decisiones y, con ello, los avances en el proceso de integración europea. La parálisis del Consejo tenía, a su vez, una repercusión directa sobre el poder de iniciativa de la Comisión Europea. La escasa probabilidad de obtener una salida positiva a sus propuestas, la falta de expectativas en cuanto a los resultados, contribuían *de facto* a reducir el número de iniciativas de la entidad supranacional.

Habida cuenta de la situación, la idea de Tindemans revestía, por lo tanto, cierta audacia. De hecho, así lo demuestra el nulo interés que ha despertado entre los miembros del Consejo Europeo a lo largo de las cuatro sesiones mantenidas durante 1976 y 1977 con el informe sobre la Unión Europea inscrito en el orden del día³³¹. Hasta la firma del Acta Única Europea, 11 años más tarde, la dinámica inaugurada por el Compromiso de Luxemburgo siguió vigente.

Por último, la tercera medida estipulada en el Informe Tindemans para mejorar la eficacia del Consejo contemplaba introducir una modificación en el sistema de rotación presidencial. Concretamente, el Primer Ministro belga proponía extender el mandato presidencial hasta un período de un año para dar una mayor continuidad a los trabajos del Consejo. No era la primera vez que afloraba la idea de alargar la duración del ejercicio presidencial. Recordemos que éste debate ya se había planteado con ocasión de la firma de los Tratados de Roma como demuestra la

³³¹ El informe Tindemans ha sido presentado por primera vez durante el Consejo Europeo de Luxemburgo celebrado el 2 de abril de 1976.

decisión de alargar el tiempo del mandato previsto en el Tratado CECA de tres a seis meses. Se trataba, por lo tanto, de una cuestión recurrente.

La falta de continuidad inherente al sistema presidencial de tipo rotatorio ha constituido, desde siempre, uno de sus mayores escollos en términos funcionales, aunque no en términos simbólicos. Desde ésta última perspectiva, como hemos visto en el primer capítulo de esta segunda parte, la rotación es una garantía de igualdad y de representatividad difícilmente renunciable para los Estados miembros y, en particular, para los más “pequeños”.

En cambio, desde el punto de vista funcional, parece claro que éste sistema plantea serios problemas en términos de continuidad. El hecho de que los Estados miembros, con sus distintas tradiciones políticas y administrativas, se vayan sucediendo en el cargo cada seis meses implica un importante desafío en términos de adaptación periódica tanto para los propios gobiernos nacionales como para la dinámica interna del sistema institucional europeo y, dentro de ésta, para el funcionamiento del Consejo de Ministros. En ésta línea, el Informe Tindemans proponía modificar sustancialmente la duración del ejercicio presidencial extendiéndole hasta un año. Como hemos apuntado antes, las propuestas del Primer Ministro belga tuvieron un éxito prácticamente nulo. Tras haber sido presentado al Consejo Europeo en abril de 1976 y recibido con una cierta indiferencia por los jefes de Estado y de gobierno³³², el Informe Tindemans cayó en el olvido³³³.

3.2.2.2. El Informe de los Tres Sabios (1979)

En diciembre de 1978, nuevamente a petición del Presidente de la República francesa Valéry Giscard d’Estaing, el Consejo Europeo decidió encargar a un comité de sabios la redacción de otro informe sobre el funcionamiento de las instituciones

³³² Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo (1 y 2 abril de 1976) : “Après un échange de vues au cours duquel chaque chef de gouvernement a vivement remercié M. Tindemans pour le travail qu’il a effectué, le Conseil européen a invité les ministres des affaires étrangères à examiner dans le détail le rapport Tindemans, à prendre des décisions possibles et à soumettre des suggestions concrètes au Conseil Européen, étant entendu que l’examen du rapport Tindemans devra être conclu avant le 31 décembre 1976”, *Bulletin des Communautés Européennes*, 4/1976, pág. 12.

³³³ OLIVI, Bino, Op. Cit., pp.235-237.

comunitarias y los progresos en la vía de la Unión. Los “tres hombres sabios” serían Biesheuvel, antiguo primer ministro de los Países Bajos (de 1971 a 1973), Edmund Dell, miembro del partido laborista y antiguo Secretario de Estado para el Comercio y finalmente, Robert Marjolin, economista y vicepresidente de la Comisión de la CEE entre 1958 y 1967. El resultado de sus trabajos fue un informe de más de cien páginas, entregado bajo forma de resumen a los Ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve durante una reunión informal celebrada los días 20 y 21 de octubre en Ashford Cartle (Irlanda) y remitido oficialmente al Consejo Europeo de Dublín los días 29 y 30 de noviembre de 1979³³⁴.

El “Informe sobre las instituciones europeas” examinaba con detalle los principales problemas estructurales del aparato institucional europeo de cara a la futura ampliación a tres nuevos Estados miembros (Grecia (1981), España y Portugal (1986)) a la vez que proponía “medidas concretas para mejorar el funcionamiento práctico de cada una de las instituciones³³⁵”. De las 31 páginas dedicadas al Consejo de Ministros, diez hacían referencia expresa a la Presidencia.

En efecto, al igual que el Informe Tindemans en 1975, el Comité de los Tres Sabios consideraba imprescindible reforzar la autoridad de ésta figura para resolver las importantes disfunciones del Consejo a raíz del Compromiso de Luxemburgo y de la creciente sectorialización de las actividades de ésta institución a medida que se había ido ampliando el espectro de las competencias comunitarias. Ambos informes enfatizaban pues el papel clave de la Presidencia a la hora de mejorar el rendimiento de la sede intergubernamental. El informe de los Tres Sabios era particularmente explícito al respecto:

“Pour améliorer l’efficacité du Conseil, la première priorité est de renforcer la présidence dans son double rôle de contrôle de l’organisation et d’impulsion politique. Ce n’est pas par hasard que les fonctions de la présidence ont été à la fois étendues et plus largement reconnues ces dernières années. La direction centrale qu’elle peut exercer offre le moyen le plus naturel de compenser les tendances centrifuges au sein du Conseil. C’est elle qui a la responsabilité de s’attaquer à la prolifération

³³⁴ Informe de los Tres Sabios, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 11/1979, pág. 25.

³³⁵ *Idem*

des affaires spécialisées, à la complication des relations inter-institutionnelles, aux divergences d'intérêts et d'attitudes entre les États membres. La faillite virtuelle du travail du Conseil sous quelques présidences particulièrement "mauvaises" (que leur défaut ait été la faiblesse ou une attitude trop autoritaire, ou les deux) a montré que si la présidence ne fait pas son travail, personne d'autre ne peut le combler³³⁶.

Como apuntó Vittorio Di Bucci, a pesar de coincidir en su recomendación de reforzar la figura presidencial, el informe Tindemans y el informe de los Tres Sabios diferían entre sí en cuanto al método a seguir. Mientras las propuestas del primero contemplaban introducir una modificación en el sistema de rotación presidencial alargando la duración del mandato, el Informe de los Tres Sabios, tras haber examinado también dicha posibilidad así como la idea de una presidencia conjunta, acababa descartando ambas fórmulas³³⁷, dejando de lado el tema del modelo y de la estructura de la Presidencia para centrar su atención en las competencias de ésta figura:

“El Consejo de Ministros, en sus diferentes formaciones y los órganos que le están subordinados obtienen resultados insuficientes con relación a los esfuerzos que despliegan. La cantidad de trabajo que les incumbe se ha vuelto imposible de controlar y los trabajos de los diversos órganos subordinados y de formaciones especializadas del Consejo son insuficientemente coordinados.

Para resolver esos problemas, parecen indispensables una definición más clara y una puesta en práctica más eficaz de las

³³⁶ *Rapport sur les institutions européennes (présenté au Conseil par le Comité des Trois)*, octobre 1979, pág. 35.

³³⁷ Véase, en este sentido, las declaraciones del Comité de Sabios respecto a la extensión en el tiempo del mandato de la Presidencia del Consejo Europeo: “Conviene encontrar el buen equilibrio entre libertad y disciplina en los trabajos del Consejo Europeo. deberían ser reafirmadas las soluciones prácticas ya consideradas al respecto: órdenes del día limitados, participación restringida, preparación y puesta en práctica coherentes, circulación de los documentos en tiempo hábil, responsabilidad de la Presidencia de elaborar conclusiones claras y fieles. Hemos examinado la idea de una Presidencia más durable para el Consejo Europeo y nos parece que plantearía reales dificultades en el estado actual de la Comunidad [...]”. *Boletín de las Comunidades Europeas*, 11/1979, pág.26.

Veáse también la reflexión de V. DI BUCCI: “Les “Trois Sages” ne proposaient pas de modifier la durée ni la structure de la présidence. Quant à la durée, une présidence plus courte aboutirait à un gaspillage de ressources; une présidence allongée a douze mois ralentirait excessivement le rythme de la rotation, spécialement dans la perspective de l'élargissement. Quant à la structure, une présidence permanente éliminerait la possibilité, pour chaque État, d'avoir une vue d'ensemble des Communautés et d'apporter à celles-ci un élan de ferveur politique. Une présidence multiple, inspirée du système de la tróika, diluerait l'autorité politique et affaiblirait le désir de succès de l'État chargé de la présidence. La seule suggestion dans le domaine de l'organisation visait à déplacer les dates de passation des pouvoirs au 1er février et au 1er août, pour éviter des coupures dans les activités de la présidence”. DI BUCCI, V., *Op. Cit.*, pág.114.

responsabilidades de la Presidencia. Cada Presidencia debería establecer un programa de trabajo [...] e informar sobre la ejecución de ese programa al final del ejercicio. La Presidencia debe tener una autoridad indiscutible en la aplicación de los procedimientos y en el establecimiento de los órdenes del día. La Presidencia debe tener la libertad de aligerar su propia tarea, confiando expedientes particulares a otros miembros del Consejo Europeo, del Consejo de Ministros o de los órganos subsidiarios.

[...] Los grupos de trabajo dependientes del Coreper no deberían ser dejados a ellos mismos [...]. La Presidencia asistida de la Secretaría del Consejo en conexión con la Comisión, tiene la responsabilidad particular de coordinar sus trabajos en el marco de las prioridades adoptadas y con el objetivo de evitar los retrasos inútiles.

[...] Por último, el Consejo no actúa de un modo aislado. La contribución de la Comisión es esencial para su buen funcionamiento y la Presidencia debe velar por la calidad de las relaciones del Consejo con el Parlamento[...]³³⁸.

Este extracto del resumen del informe de 1979 pone de manifiesto el potencial atribuido por sus autores a la Presidencia del Consejo en materia de organización, coordinación (tanto vertical como horizontal) y representación. Tal y como se desprende del texto, el refuerzo de la Presidencia aparece de forma clara como una prioridad para mejorar el funcionamiento del Consejo. Como ha apuntado Westlake en este sentido, “*much of the description seems self-evident, but it was a measure of just how bad matters had become that it had to be pointed out*³³⁹”.

Al igual que el anterior y más radical informe Tindemans, las recomendaciones del informe de los tres sabios fueron recibidas con una relativa indiferencia. Una de las únicas propuestas aceptadas fue el refuerzo de la figura del Secretario General del Consejo como asesor de la Presidencia. El 26 de septiembre de 1980, una Decisión del Consejo nombraba al diplomático danés Niels E. N. Ersbøll Secretario General del Consejo. Durante los 14 años que duró su mandato, Niels Ersbøll se empleó en transformar el papel del Secretario General del Consejo en verdadero consejero y asesor de la Presidencia en ejercicio, contribuyendo al mismo tiempo a reforzarla dentro del aparato institucional europeo³⁴⁰. Por lo demás,

³³⁸ Extracto del resumen del Informe de los Tres Sabios, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 11-1979, pp.25-27.

³³⁹ Westlake, M., Op. Cit., pág. 40.

³⁴⁰ LUDLOW, Peter, Op. Cit., 1995, pág.150.

las recomendaciones del Comité de Sabios proporcionaron la primera definición exhaustiva de las competencias de la Presidencia. En el informe de 1979, encontramos por primera vez la relación detallada no sólo de lo que hace la Presidencia sino también de lo que se espera de ella tanto desde el punto de vista organizativo como político.

Por otra parte, también cabe destacar la adopción el 25 de octubre de 1979 del primer Reglamento Interno definitivo y público del Consejo en sustitución del Reglamento Interno provisional vigente desde 1958. Con arreglo al nuevo redactado del Art.1, el poder del Presidente de convocar las reuniones del Consejo quedaba claramente expuesto y formalizado³⁴¹, resolviendo, por lo tanto, la imprecisión que, al respecto, contenía el Art. 1 del Reglamento Interno provisional de 1958.

3.2.2.3. El Informe de Londres (13 de octubre de 1981)

Tras los informes Davignon y de Copenhague, el 13 de octubre de 1981, los Ministros de Asuntos Exteriores de los Diez aprobaban en Londres un nuevo texto sobre la Cooperación Política europea. El objetivo perseguido en esta ocasión era doble. Por una parte, reforzar la CPE tras la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas. Por otra, mejorar su modo de funcionamiento y, en particular, la continuidad de sus trabajos. Con éste fin, el informe de Londres introdujo una modificación importante en el modelo presidencial: la institución del sistema de troika, esto es, la creación de una estructura de apoyo logístico y político a la Presidencia en ejercicio compuesta por un equipo de funcionarios de la Presidencia saliente y otro de la Presidencia siguiente.

Desde la adopción del Informe Davignon en 1970, estaba pendiente la cuestión de la organización de los trabajos de la CPE. A falta de un acuerdo sobre la

³⁴¹ Art.1 del Reglamento Interno definitivo del Consejo: “1.The Council shall meet when convened by its President on his own initiative or at the request of one of its members or of the Commission. 2. The President shall make known the dates which he envisages for meetings of the Council during his period of office as President, seven months before the beginning thereof”. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Nº L 268, 25/10/79 y Nº L 291, 15/10/87

creación de una secretaría permanente en éste ámbito, se decidió trasladar el sistema de presidencia rotatoria vigente en materia comunitaria al campo de la cooperación intergubernamental y atribuir al Estado en ese momento al frente de la Presidencia la responsabilidad de organizar materialmente y de impulsar políticamente la cooperación política europea. Desde los inicios de la CPE, ésta solución presentaba dificultades, especialmente para los Estados pequeños como Bélgica o Luxemburgo. Como ha señalado Westlake,

“The growing managerial, executive and representational tasks involved in the Presidency of the EPC placed a heavy burden on the diplomatic services of smaller Member States. At the same time, President-in-Office was increasingly obliged to engage in shuttle diplomacy, particularly in regard to the EPC’s efforts to broker peace in the Middle East in the late 1970s. Shuttle diplomacy required more flexibility than the traditional Council method [...]. There was also an unspoken feeling among the larger Member that the Presidencies of smaller Member States might sometimes need to be beefed up when representing the EPC abroad³⁴²”.

Desde la Presidencia belga del segundo semestre de 1977, se había desarrollado la costumbre de integrar en el equipo de la Presidencia en ejercicio un diplomático bien de la Presidencia saliente bien de la Presidencia siguiente con objeto de mantener una cierta continuidad de los trabajos y asegurar así una transición suave. Los Ministros de Asuntos Exteriores de los Diez dieron el impulso final a esta práctica durante la celebración de una reunión los días 5 y 6 de septiembre de 1981 en Londres bajo Presidencia británica. Durante este encuentro, los MAE acordaron reforzar el apoyo a la Presidencia mediante equipos restringidos de diplomáticos de las Presidencias saliente y siguiente habilitados para acompañar al Presidente de turno en el ejercicio de sus funciones de representación de la CPE ante terceros³⁴³.

Esta medida, contemplada en el citado informe de Londres, fue adoptada el 13 de octubre de 1981 por el Consejo Europeo celebrado en la ciudad del mismo nombre, instituyendo así formalmente el método de la “troika” en materia

³⁴² WESTLAKE, M., Op. Cit., pág. 41.

³⁴³ Véase el Informe de Londres, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 11-1981.

intergubernamental. Desde entonces, dicho mecanismo (conocido bajo la fórmula de “*flying secretariat*”³⁴⁴) se ha implementado con carácter general, no sólo en el ámbito representativo sino también administrativo, poniendo así fin, al menos temporalmente, al debate suscitado desde principios de los años setenta sobre las carencias del sistema de rotación en términos de continuidad y de coherencia de los trabajos.

En junio de 1983, la Declaración Solemne de Stuttgart confirmó la voluntad de los Estados miembros de reforzar los poderes políticos de la Presidencia como mejor forma de impulsar la Cooperación Política Europea. En el apartado dedicado a la política exterior, los Jefes de Estado y de Gobierno dispusieron un abanico de medidas destinadas a avanzar en este campo, implicando la mayor parte de ellas nuevas responsabilidades para la Presidencia del Consejo. Entre otras cosas, estas disposiciones contemplaban la necesidad de desarrollar la práctica de las posiciones y acciones comunes en el campo de la política exterior; también apuntaban la necesidad de coordinar las posiciones de los Estados miembros sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad y la de intensificar las relaciones con países terceros con el fin de fortalecer el peso político de los Diez en la escena internacional³⁴⁵.

Todas estas medidas tenían como corolario la extensión de las competencias de la Presidencia en materia de iniciativa, de coordinación, de concertación y de representación tanto fuera como dentro de la Comunidades Europeas³⁴⁶. Especial mención merecía también al respecto, la nueva obligación de la Presidencia de presentar, al inicio de su mandato, un programa de trabajo al Parlamento Europeo así como un informe sobre los avances realizados al final del mismo³⁴⁷. Para hacer frente a este nuevo incremento de actividades, el Consejo Europeo apuntaba nuevamente la necesidad de reforzar el equipo presidencial³⁴⁸.

³⁴⁴ Véase WALLACE, H., Op. Cit., 1985, pág. 9.

³⁴⁵ Declaración Solemne de Stuttgart sobre la Unión Europea (19 de junio de 1983), *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1983, pág. 26.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ Declaración Solemne de Stuttgart, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1983, pág.26.

³⁴⁸ *Ibidem*.

CONCLUSIÓN

En definitiva, los años sesenta y setenta marcaron el despegue funcional de la Presidencia del Consejo de las Comunidades. Acontecimientos como el Compromiso de Luxemburgo, la creación del mecanismo de Cooperación Política Europea sobre una base intergubernamental en 1970 o la institucionalización de los encuentros de Jefes de Estado y de Gobierno mediante la creación del Consejo Europeo en diciembre de 1974 propulsaron la Presidencia hacia el centro del sistema institucional europeo.

El giro intergubernamental que caracterizó esos años y el consiguiente estancamiento del proceso de integración supranacional fueron las condiciones necesarias para la transformación de esta figura en una institución clave del dispositivo institucional. En el contexto del refuerzo del Consejo y de la puesta en segundo plano de la Comisión Europea, la Presidencia resultó notablemente reforzada en términos de competencias, a la vez que se erigió en estandarte de los intereses estatales en el seno de la estructura comunitaria.

El nuevo papel de la Presidencia implicó, a su vez, el inicio de un proceso de reforma funcional. El creciente peso de esta función generó, efectivamente, a mediados de los años setenta, una reflexión acerca de la necesidad de modificar el sistema de rotación semestral para lograr así una mayor continuidad y coherencia de los trabajos. Varios informes fueron elaborados con resultados dispares. Mientras los Informes Tindemans y de los Tres Sabios tuvieron un eco relativamente escaso, el Informe de Londres de 1981 desembocó en la adopción del sistema de “troïka” en materia intergubernamental.

Como veremos en el capítulo siguiente, los desarrollos políticos e institucionales del proceso de integración europea en los años posteriores volverían a

plantear con más acuidad la cuestión de la eficacia de la Presidencia, llevando a innovaciones importantes en este terreno.

CAPÍTULO 3. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA O LA PROGRESIVA COMUNITARIZACIÓN DE UNA FUNCIÓN (1986-2004)

INTRODUCCIÓN

En su calidad de portavoz del Consejo, la Presidencia se ha consolidado desde la fecha de su creación hasta mediados de los años ochenta como el máximo representante de los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura comunitaria. La Presidencia nació como contrapeso institucional frente a la figura del presidente de la Alta Autoridad y creció a la sombra del giro intergubernamental operado por la construcción europea a partir de la segunda mitad de los años sesenta. La evolución de la Presidencia ha estado estrechamente vinculada a la dialéctica de poder entre el Consejo y la Comisión y, en este contexto, ha sido fruto de la voluntad de los Estados miembros de reforzar los mecanismos de representación estatal en el seno del sistema institucional europeo. La naturaleza y las funciones de la Presidencia han sido tradicionalmente asociadas con fines intergubernamentales. Desde los orígenes, su identidad ha estado condicionada por las pautas marcadas por los Estados miembros.

Desde mediados de los años ochenta, sin embargo, esta circunstancia ha variado. A partir de esos años, se produce lo que la literatura histórico-institucional identifica como un momento crítico en la historia europea que se traduce por el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración. Se trata de un cambio de coyuntura importante, precipitado por diversos factores de tipo geopolítico y económico, que da lugar a la primera reforma de los Tratados constitutivos y que desemboca, a largo plazo, en la mayor ampliación de la historia de la UE. Se trata de un cambio de rumbo que transforma asimismo la esencia de la Presidencia del Consejo, convirtiéndola, de forma inesperada, en una figura híbrida y más compleja, intrínsecamente ligada a la defensa de los intereses intergubernamentales pero, sin embargo, cada vez más cercana al interés comunitario.

1. FACTORES CONDICIONANTES (I): LA *RELANCE* DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA A PARTIR DEL ACTA ÚNICA EUROPEA

Dentro de la historia del proceso de construcción europea, la década de los ochenta destaca por haber sido testigo de la llamada *relance* comunitaria, es decir, por la reactivación de la dinámica supranacional, en la estacada desde la firma del Compromiso de Luxemburgo en 1966. Tras años de refuerzo del pilar intergubernamental y de predominio de la lógica cooperativa en detrimento de la dinámica integradora, característica de los albores de la construcción europea, el proceso europeo encuentra una nueva vitalidad con las firmas del Acta Única Europea en 1986 y del Tratado de la Unión Europea en 1992. Estos textos fundamentales son la expresión jurídica de una nueva forma de pensar y de organizar la realidad europea basada en la conjunción de las dos dinámicas funcionales tradicionalmente enfrentadas en la arena política europea: el supranacionalismo y el intergubernamentalismo. A continuación, analizaremos brevemente los factores que han propiciado este cambio.

1.1. La *relance* del proceso de integración europea a partir del Acta Única Europea: antecedentes, contenido y alcance

A la hora de analizar los pormenores del Acta Única Europea, hemos de fijarnos primero en el contexto que ha presidido este nuevo giro evolutivo del proceso de construcción europea. En el contexto de la “crisis de la silla vacía” y del fracaso de las primeras tentativas para establecer una unión económica y monetaria, prevalecieron, entre 1966 y 1980, acuerdos pactados sobre una base intergubernamental y consuetudinaria. A partir de mediados de los años ochenta, resurgió, sin embargo, la idea de avanzar en el proceso de integración europea. Dos factores o acontecimientos claves concurrieron a ello: las sucesivas crisis económicas que afectaron a la economía mundial y, en particular europea, durante los años setenta y principios de los ochenta así como la incertidumbre geopolítica generada tras los primeros atisbos de inestabilidad regional detrás del telón de acero.

1.1.1. El contexto del cambio

A principios de los años ochenta, esta doble coyuntura lleva a los Estados miembros a plantearse el cierre de la etapa intergubernamentalista inaugurada por el Compromiso de Luxemburgo y a negociar las modalidades de una nueva fase del proceso de integración europea que integre a la vez las dimensiones económica y política del mismo.

Uno de los factores que desencadenó este giro fue, sin duda, el cambio producido en las lógicas de seguridad y de orden público en Europa occidental a raíz del fin del equilibrio bipolar generado tras la Segunda Guerra Mundial. La inestabilidad regional resultante del fin de la guerra fría precipitó el ritmo de los avances en materia de cooperación política europea y dio lugar a un importante salto cualitativo materializado en la profundización de los mecanismos de colaboración en el ámbito de la política exterior y su extensión al campo de la seguridad y de la cooperación judicial.

La década de los ochenta fue, por otra parte, testigo de la importante crisis económica producida a raíz de los dos choques petrolíferos de 1973 y 1981. Estos acontecimientos pusieron de manifiesto la dependencia energética de los países importadores de petróleo a la vez que mostraron los límites de unas políticas económicas y monetarias gestionadas sobre una base estrictamente nacional. El período de prosperidad que había caracterizado las dos primeras décadas después de la Segunda Guerra Mundial cedió el paso a una época marcada, entre otras cosas, por el declive de las industrias tradicionales, unas elevadas tasas de desempleo, el crecimiento del déficit público y, en reacción, una actitud proteccionista por parte de los Estados miembros respecto a sus intereses nacionales más vitales.

En este contexto de cambio político de la sociedad internacional y de recesión económica de los países miembros de las Comunidades, varias iniciativas intentaron dar un nuevo dinamismo al proceso de integración europea y al proyecto de Unión Europea. Entre ellas, hay que destacar el Plan de Acta Europea presentado por

Gensher y Colombo en 1981, el Memorando del gobierno francés de ese mismo año sobre la reactivación europea³⁴⁹, la ya citada Declaración Solemne de Stuttgart de 1983, el Proyecto de Tratado de la Unión Europea redactado por Altiero Spinelli en 1984³⁵⁰ o el Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior elaborado por la recién nombrada Comisión Delors, en 1985³⁵¹. Estas iniciativas, resultado de las reflexiones de entidades con intereses a veces tan contrapuestos como el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, la Comisión o algunos Estados miembros, demostraron el renovado interés general por la “solución” europea.

El paso definitivo hacia la *relance* comunitaria fue, sin embargo, como de costumbre en la historia europea, de tipo intergubernamental. Los días 28 y 29 de junio de 1985, el Consejo Europeo de Milán -al que asistieron por vez primera, en calidad de observadores, los Jefes de Gobierno de España y Portugal- decidió constituir una Conferencia Intergubernamental (CIG) para elaborar un Tratado sobre la Cooperación Política y reformar el Tratado constitutivo de la CEE³⁵². Tras cuatro meses de negociación sobre las modalidades políticas, económicas e institucionales de los nuevos textos en la que participó activamente la Comisión, las conclusiones de la CIG fueron presentadas durante el Consejo Europeo de Luxemburgo los días 2 y 3 de diciembre y adoptadas por el Consejo de Ministros los días 16 y 17 de ese mismo mes³⁵³.

³⁴⁹ Memorando del Gobierno francés sobre la reactivación europea. Reproducido en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.9, Nº2, mayo-agosto 1982, pp.747-764.

³⁵⁰ Proyecto de Tratado de la UE, *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*, 2-1984.

³⁵¹ COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Consecución del Mercado Interior*, Bruselas, 1985. Véase también DELORS, Jacques, *L'Acte Unique et l'Europe: un moment de vérité*, Florence, Institut Universitaire Européen, 1986.

³⁵² Consejo Europeo de Milán, 28 y 29 de junio de 1985, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1985.

³⁵³ Para un desarrollo de los pormenores que rodearon la adopción del Acta Única Europea, les remitimos a las siguientes referencias: MORATA, F., “De las Comunidades Europeas al Acta Única Europea” in *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Op. Cit., pp.21-54; ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “El Acta Única Europea: la estrategia para hacer progresar de manera concreta la Unión Europea” in *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos. Tomo II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, pp.89-116.

El Acta Única Europea (AUE) fue firmada los días 17 y 28 de febrero de 1986 en Luxemburgo y en La Haya³⁵⁴. Hecho simbólico importante: siguiendo las recomendaciones de la Comisión, la primera reforma de los Tratados constitutivos y la institucionalización del mecanismo de CPE eran consignadas en un único marco jurídico. El 1 de julio de 1987, el nuevo Texto entraba en vigor³⁵⁵. Así nacía una nueva etapa del proceso de integración económica y de unión política de Europa.

1.1.2. Las principales innovaciones institucionales

El Acta Única Europea esboza el salto cualitativo que culminaría con la firma del Tratado de la Unión Europea el 7 de febrero de 1992 en la ciudad neerlandesa de Maastricht. A nivel económico, las principales novedades eran la transformación del mercado común en un espacio económico sin fronteras interiores y la extensión de las competencias comunitarias. A nivel político, la institucionalización de la cooperación europea en materia de política exterior, desarrollada durante años fuera del marco jurídicamente restrictivo de los Tratados, constituía el principal avance³⁵⁶. Con estas medidas, los Estados miembros ponían de manifiesto su voluntad de reforzar el peso económico y la identidad política de Europa

En términos institucionales, el período de *relance* que se inició con la firma del AUE implicó varias novedades importantes entre las que destacan la institucionalización del Consejo Europeo como máximo órgano del edificio europeo, el reequilibrio de la balanza institucional a favor de la Comisión y del Parlamento Europeo, la reintroducción del voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo

³⁵⁴ Como subraya F. Aldecoa, la existencia de dos fechas para la firma del AUE no fue una casualidad sino que se debe a las reticencias de Italia, Dinamarca y Grecia sobre el resultado de las negociaciones. Estos tres países firmaron el AUE el 28 de febrero, mientras el resto de Estados miembros, incluidos España y Portugal, lo firmaron el 17. ALDECOA LUZARRAGA, F., Op. Cit., pág. 103.

³⁵⁵ Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, estos dos pilares de la construcción europea han sido consignados en un marco jurídico único (de ahí la apelación “Acta Única Europea”) con el fin de reforzar el nexo entre ambas cuestiones y dinámicas funcionales.

³⁵⁶ Véase el Título III del AUE, Arts. 1-3 y 30. “La Cooperación Política se regula en el Título III. Las disposiciones de dicho Título confirman y completan los procedimientos acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración Solemne sobre la Unión Europea (1983), y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros” (Art. 1, § 3 y § 4 del AUE).

de Ministros o la creación de nuevas estructuras como el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas o la Secretaría permanente para la Cooperación Política Europea (integrada por el Tratado de Maastricht en la Secretaría General del Consejo). Como veremos a continuación, estas adaptaciones del proceso de toma de decisión, reflejan el giro político emprendido por la construcción europea a partir de la segunda mitad de los años ochenta.

1.1.2.1. La institucionalización del Consejo Europeo

Una de las principales innovaciones introducidas por el AUE fue la formalización Consejo Europeo dentro del sistema institucional europeo³⁵⁷. El nuevo Tratado institucionalizó, efectivamente, los encuentros periódicos mantenidos por los Jefes de Estado y de Gobierno desde 1975. Cabe señalar que si el AUE limitó el número de reuniones, en principio, a dos por año, no se pronunció en cambio sobre las funciones y las competencias concretas del Consejo Europeo. Habría que esperar el Tratado de Maastricht para tener una definición formal y políticamente vinculante de las mismas. El TUE oficializó, en efecto, a nivel jurídico el papel motor que debía asumir este órgano a la hora de impulsar y de establecer las grandes orientaciones y directrices del proceso de construcción europea³⁵⁸. Asimismo, lo consagró como principal nexo de unión entre las dinámicas supranacional e intergubernamental de la UE. El Tratado de Maastricht confirmó así el firme y tradicional propósito de los Estados miembros de seguir manteniendo su centralidad y protagonismo dentro del proceso de construcción europea.

1.1.2.2. La nueva dinámica del Consejo de la UE

Otra de las cuestiones institucionales importantes contempladas en el AUE ha sido la reintroducción del voto por mayoría cualificada. La reforma de los Tratados constitutivos conllevó, en efecto, un cambio en la lógica de toma de decisión vigente

³⁵⁷ Art. 2 del Título I sobre las Disposiciones Comunes del AUE.

³⁵⁸ Art. D del TUE

desde la adopción del Compromiso de Luxemburgo en 1966. Este cambio se materializó en la renuncia a un uso extensivo del sistema de la unanimidad y en la extensión del campo de aplicación del voto por mayoría cualificada a la mayor parte de las decisiones relativas a la realización del mercado interior y, en particular, a la armonización de las legislaciones nacionales³⁵⁹. Para dar fuerza a esta medida, el Consejo de Ministros modificó su reglamento interno a través de una resolución el 20 de julio de 1987, disponiendo, a nivel procedimental, que el umbral necesario para que se procediese a una votación era que una mayoría de los miembros del Consejo se pronunciara en este sentido.

Cinco años más tarde, el Tratado de la Unión confirmó la voluntad de los Estados miembros de convertir el voto por mayoría cualificada en el método habitual para la adopción de las decisiones y, en este sentido, volvió a extender el ámbito de aplicación de este sistema de votación a numerosos supuestos relacionados, entre otros, con la coordinación de las políticas económicas, la política monetaria, la política de educación, la política de salud pública, la política de protección de los consumidores, la política de medioambiente o la política relativa a las redes transeuropeas.

1.1.2.3. La “reactivación” de la Comisión Europea

La reintroducción y extensión del voto por mayoría cualificada en el AUE y en el Tratado de Maastricht tuvo como efecto la reactivación de una Comisión Europea en estado de letargo desde mediados de los años sesenta. Hasta los años ochenta, la dinámica impuesta por el Compromiso de Luxemburgo había bloqueado *de facto* la capacidad de iniciativa de esta instancia comunitaria.

³⁵⁹ Véase, por ejemplo, el Art. 28 del TCEE sobre la fijación del arancel aduanero común; el Art. 57 del TCEE sobre el reconocimiento mutuo de diplomas, certificaciones y otros títulos; el Art. 59 del TCEE sobre la prohibición de las restricciones a la libre prestación de servicios; el Art. 8 A del TCEE sobre la libre circulación de personas o el Art. 100 sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

Los años ochenta suponen un giro en el modo de funcionamiento del Consejo de Ministros de las Comunidades y el consiguiente refuerzo de la Comisión Europea: la reintroducción y extensión del voto por mayoría cualificada permite poner a fin al bloqueo general asociado con el sistema de votación por unanimidad vigente desde los tiempos del General De Gaulle. Permite a la entidad supranacional recuperar un verdadero poder de iniciativa y aumentar, a la vez, sus poderes ejecutivos³⁶⁰. A ello, cabe añadir, sin duda, el renovado entusiasmo así como la energía demostrada a partir de esos años por la nueva Comisión Europea nombrada en 1985 -y, en particular, por su Presidente, el francés Jacques Delors- con el objetivo de conseguir un mercado sin fronteras interiores³⁶¹. Por último, también cabe mencionar como novedad institucional introducida por el AUE la asociación formal de la Comisión Europea a los trabajos de la Cooperación Política Europea, así como la institucionalización de su participación en las reuniones del Consejo Europeo.

1.1.2.4. El creciente papel normativo del Parlamento Europeo

Para el Parlamento Europeo, la *relance* comunitaria de la década de los ochenta tuvo como principal consecuencia la ampliación de sus competencias normativas. Concretamente, el AUE dispuso dos nuevas modalidades de participación de la Asamblea al proceso de legislativo. Por una parte, instauró la aplicación obligatoria del procedimiento de dictamen conforme para las decisiones del Consejo relativas a la adhesión de Estados terceros y a la conclusión de acuerdos

³⁶⁰ El AUE modificó el articulado del Art. 145 del TCEE, añadiéndole un tercer apartado en el que se contemplaba la delegación de las competencias de ejecución por parte del Consejo de Ministros a la Comisión: “Para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado, el Consejo [...] atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. [...] El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución”. Esta disposición ha sido completada por la Decisión del Consejo del 13 de julio de 1987 por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. En virtud del Art. 1 de la citada Decisión, la Comisión adquirió una competencia de principio en materia ejecutiva.

³⁶¹ El Libro Blanco elaborado por Lord Cockfield en 1985 y que contempla más de 200 medidas para la implementación del mercado único es un buen ejemplo del activismo demostrado por la Comisión Europea a partir de mediados de los años ochenta. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Consecución del Mercado Interior*, Bruselas, 1985.

de asociación³⁶². Por otra parte, el AUE creó un procedimiento de cooperación entre el Consejo y el PE en el ámbito de las medidas relativas a la armonización de las legislaciones nacionales relacionadas con la implementación del mercado interior³⁶³.

En 1992, el Tratado de Maastricht, además de ampliar los casos de aplicación del procedimiento de dictamen conforme³⁶⁴, instituiría un nuevo procedimiento³⁶⁵ –el procedimiento de codecisión- en materia de libre circulación de los trabajadores, de derecho de establecimiento, de educación, cultura, salud pública, protección de los consumidores, redes transeuropeas, I+D y programas generales de medioambiente. Con esta medida, los Estados miembros contribuyeron a erigir el PE en verdadero co-legislador de la política económica comunitaria.

Además de las innovaciones institucionales introducidas por el AUE y el TUE que afectan a estas cuatro instituciones centrales del sistema europeo, cabe mencionar también la creación mediante el TUE de nuevos órganos como el Banco Central Europeo, el Tribunal de Primera Instancia (como estructura auxiliar del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea) o el Comité de las regiones en respuesta a la nuevas necesidades funcionales de la UE.

1.2. La *relance* del proceso de integración europea a partir del Acta

Única: implicaciones para la Presidencia del Consejo de la UE

Este breve repaso por el contexto y el contenido de la *relance* comunitaria así como por las principales innovaciones estructurales y funcionales a las que ha dado lugar, nos lleva ahora a analizar sus consecuencias institucionales y políticas para la Presidencia del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, transformada en 1992, mediante el TUE, en la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.

³⁶² Respectivamente, los Arts. 237 y 238 del TCEE

³⁶³ Art. 189 del TCEE.

³⁶⁴ El TUE amplió el procedimiento de dictamen conforme, entre otros casos, a los siguientes supuestos: los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la CE; la elaboración de un procedimiento electoral uniforme; la adopción de medidas relativas a los Fondos Estructurales; la modificación del Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y la atribución de funciones de control al Banco Central Europeo.

³⁶⁵ Definido en el Art. 251 B del TUE

1.2.1. Implicaciones institucionales

El Acta Única Europea y el Tratado de la Unión -al igual que años más tarde el Tratado de Ámsterdam y el de Niza- recalibraron el marco de la gobernanza europea. Estos textos, de naturaleza casi constitucional, crearon nuevas políticas en el ámbito de actuación de la UE y definieron nuevos procedimientos funcionales que remodelaron, a su vez, el marco de las relaciones interinstitucionales³⁶⁶.

En el caso de la Presidencia del Consejo, las implicaciones institucionales de la *relance* del proceso de integración europea han sido de dos tipos. Por una parte, está el considerable desarrollo de sus competencias existentes en materia de organización y coordinación de las actividades del Consejo y del Consejo Europeo, de negociación y mediación en el seno de ambas formaciones y de representación, tanto fuera como dentro de la Unión, como resultado de varios factores entre los que podemos citar la ampliación y profundización de los ámbitos de actuación europea, el creciente número de socios comunitarios, la reintroducción y generalización del sistema de votación por mayoría cualificada o el reequilibrio de la balanza institucional a favor de la Comisión y del Parlamento Europeo. Por otra parte, cabe mencionar la creación de un nuevo registro de responsabilidades para la Presidencia del Consejo, esencialmente en el campo representativo, como resultado de la aparición de nuevos órganos en el sistema institucional europeo (el Banco Central Europeo o el Comité de las Regiones, en 1993).

1.2.1.1. El desarrollo de las competencias existentes

La dinámica inaugurada por el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht conlleva una nueva profundización de las competencias de la Presidencia del Consejo. En el ámbito del primer pilar de la Unión Europea -el pilar comunitario- la Presidencia adquiere un nuevo papel como resultado del triple

³⁶⁶ WESTLAKE, M., Op. Cit., pág. 44.

cambio institucional mencionado antes: la extensión del voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo; la renovada capacidad de iniciativa de la Comisión Europea; por último, la ampliación de los poderes legislativos del Parlamento Europeo.

Estas modificaciones institucionales tuvieron como consecuencia un nuevo protagonismo para la Presidencia, esencialmente en materia de negociación y de mediación, así como a nivel representativo. La reintroducción, extensión y consolidación del voto por mayoría cualificada como método de votación habitual en el seno del Consejo, no sólo habilitó la Presidencia para iniciar este procedimiento si lo consideraba necesario -tal y como queda reflejado en el nuevo Reglamento Interno de 1987³⁶⁷- sino que también hizo recaer en la Presidencia la importante responsabilidad de forjar el consenso y de lograr la conciliación entre intereses nacionales a menudo divergentes con el fin de hacer progresar los temas pendientes de la agenda comunitaria.

Habida cuenta de la ampliación de los ámbitos de actuación comunitaria a nuevas políticas públicas, como la de medioambiente, de la obligación, para los Estados miembros, de tener que ponerse de acuerdo sobre las medidas y los criterios necesarios par conseguir un gran espacio económico sin fronteras interiores regido por una política monetaria única y, por último, de la adhesión de un número creciente de socios³⁶⁸ con la consiguiente dificultad de alcanzar posiciones consensuadas, las aptitudes negociadoras y mediadoras de la Presidencia al servicio del interés comunitario fueron puestas a prueba como nunca antes.

Por otra parte, la reactivación de la Comisión Europea contemplada en el AUE y en el TUE conllevó una modificación de las relaciones de poder entre ésta y

³⁶⁷ El Reglamento Interno del Consejo de las Comunidades del 20 de julio de 1987 (en lo sucesivo RIC) modifica el RIC del 24 de julio de 1979. El RIC de 1987 quedó sustituido, a su vez, por el RIC del 6 de diciembre de 1993.

³⁶⁸ La primera ampliación de las Comunidades Europeas se produjo en 1973 con la entrada de Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda. En 1981, se produce la adhesión de Grecia; en 1986, la de España y Portugal. En 1995, la ya Unión Europea contabiliza 15 Estados miembros con la entrada de Austria, Finlandia y Suecia. En mayo de 2004, tiene lugar la mayor ampliación de la historia europea con la simultánea adhesión de 10 nuevos Estados Miembros (Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca).

la Presidencia del Consejo. El desencuentro que había caracterizado durante años las relaciones entre ambas instituciones como resultado de la adopción del Compromiso de Luxemburgo cedió el paso a un nuevo clima de cooperación. A ello concurrieron varios factores entre los que destaca, sin duda, el activismo así como el estilo y el perfil negociador del propio Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995, pero también los nuevos desafíos planteados por el proceso de integración económica.

La *relance* comunitaria de 1986 era, ante todo, un ambicioso proyecto destinado a mejorar sustancialmente la competitividad de la economía europea en el mercado mundial. El renovado poder de iniciativa confiado a la Comisión por los Estados miembros para lograr un gran mercado único sin fronteras interiores que desembocara en una verdadera unión económica y monetaria tuvo como consecuencia la ampliación de las competencias representativas y negociadoras de la Presidencia del Consejo. Los objetivos marcados por los Tratados en el ámbito comunitario implicaron la instauración de un diálogo y de una negociación continuos entre ambas formaciones. En su calidad de instituciones co-responsables de la buena marcha de los trabajos hacia la UEM, la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo no pudieron sino desarrollar estrechos lazos de cooperación y trabajar de concierto por esta causa común.

Así pues, en contra de lo que se hubiera podido pensar a la luz de unas relaciones de poder tradicionalmente marcadas por la conflictividad inherente a la defensa de intereses contrarios, a partir de los años ochenta, el reequilibrio de la balanza institucional a favor de la Comisión Europea no implicó una puesta en segundo plano de la Presidencia del Consejo sino que, al contrario, la reforzó y dio, además, lugar a una nueva empatía y a una comunión de intereses entre estas dos figuras del sistema institucional europeo.

Por último, cabe destacar el papel desempeñado por la ampliación de las competencias legislativas del Parlamento Europeo en el refuerzo de la Presidencia del Consejo. Tanto el AUE como el Tratado de Maastricht intentaron paliar el déficit democrático del sistema decisorio europeo, extendiendo los mecanismos de

participación del PE existentes e introduciendo nuevas fórmulas de asociación en el proceso legislativo. Como hemos mencionado anteriormente, mientras la principal novedad introducida por el AUE sería la aplicación de un procedimiento de dictamen conforme en materia de Tratados de adhesión y de asociación, así como la creación de un procedimiento de cooperación en materias relacionadas con la armonización de las legislaciones nacionales de cara a la implementación del mercado único, el TUE iría más lejos, extendiendo los ámbitos de aplicación de ambos procedimientos y creando a la vez un nuevo instrumento –el procedimiento de codecisión- que equivalía, en la práctica, a erigir el PE en verdadero poder co-legislador de la política comunitaria.

Estos procedimientos de asociación en grado diverso del PE al proceso decisorio tuvieron aquí también, como lógica consecuencia, la extensión de las competencias representativas y de negociación de la Presidencia del Consejo, al recaer en ella la responsabilidad del desarrollo de una cooperación fluida con esta institución en materia legislativa, tal y como ya era el caso en materia presupuestaria desde los años setenta³⁶⁹. Por último, cabe mencionar que el Art. 103 del TUE también añadió a las funciones de la Presidencia del Consejo la obligación de informar al PE sobre las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo en materia económica³⁷⁰, así como la de informarle -conjuntamente con la Comisión- acerca de los resultados de la supervisión de la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la CE y de la coherencia de dichas políticas con las orientaciones generales definidas³⁷¹.

Por otra parte, en el ámbito de actuación intergubernamental de la Unión, las competencias de la Presidencia también se vieron extendidas notablemente. Las principales novedades introducidas por el Acta Única fueron la institucionalización

³⁶⁹ Como señala Victoria Abellán *et alii*, el Tratado presupuestario del 22 de abril de 1970 que contemplaba la creación de los recursos propios de las Comunidades Europeas, introdujo un procedimiento de concertación entre el Consejo y el PE en el marco de las competencias presupuestarias de este último. ABELLÁN, V. *et alii*, *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona, Ariel, 1998, pág. 94.

³⁷⁰ Apdo. 2 del Art. 103 del TUE.

³⁷¹ Apdos. 3 y 4 del Art. 103 del TUE.

del mecanismo de Cooperación Política Europea desarrollado al margen de los Tratados desde 1970, la asociación del PE y de la Comisión a los trabajos de la CPE y la creación de una Secretaría política permanente con sede en Bruselas, resolviendo así los problemas de continuidad y de coordinación que aquejaban el anterior sistema de *flying secretariat*. El Texto en sí no hacía especial hincapié en la Presidencia. Sin embargo, cabe apuntar que el mismo mes de febrero de 1986 en el que se firmaba el AUE, los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el seno de la Cooperación Política Europea adoptaban una Decisión para desarrollar en la práctica las disposiciones contempladas en el Título III del Acta en la que sí quedaba de manifiesto la voluntad de los Gobiernos de otorgar un mayor protagonismo a la Presidencia³⁷².

Dos de las cuestiones abordadas en la citada decisión insistían, en efecto, especialmente en el papel de esta institución. Se trataba, por un lado, del tema de las relaciones entre la Cooperación Política Europea y el Parlamento Europeo y, por otro, del de las funciones y organización de la nueva Secretaría política permanente. En el primer caso, cabe destacar que los ocho puntos que desarrollan las modalidades de la asociación del PE a los trabajos de la CPE están centrados en la Presidencia del Consejo y contemplan no sólo un nuevo incremento de sus funciones en este campo, sino también un importante cambio cualitativo respecto al ejercicio de las mismas³⁷³.

³⁷² Decisión adoptada con ocasión de la firma del Acta Única Europea por los Ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en el seno de la Cooperación Política Europea, *Boletín de las Comunidades Europeas* (Suplemento), 2-1986.

³⁷³ Reproducimos a continuación los fragmentos más significativos del apartado sobre las relaciones entre la CPE y el PE:

“Con objeto de asegurar una estrecha asociación entre el Parlamento Europeo y la Cooperación Política Europea, los contactos con el PE se efectuarán [...] según las siguientes modalidades:

1. La Presidencia informará regularmente al PE sobre los temas de política exterior examinados en el marco de los trabajos de la CPE.
2. La Presidencia se dirigirá al PE al principio de su mandato y le presentará su programa. Al finalizar su mandato, presentará un informe al PE sobre los avances realizados.
3. La Presidencia enviará, una vez al año, una comunicación escrita al PE sobre los avances en el ámbito de la CPE y participará, a nivel ministerial, en el debate general del PE sobre la política exterior.
4. La Presidencia en ejercicio de la CPE y los miembros de la Comisión Política Europea del PE se reunirán cuatro veces al año en un coloquio de carácter informal para discutir sobre los principales y más recientes avances en el marco de la CPE. [...] Para que los intercambios sean más fructíferos, la Presidencia y la Comisión Política del PE se comunicarán de antemano los principales temas que puedan constituir objeto de discusión.

Respecto al primer aspecto, cabe mencionar que la decisión del Consejo amplió las responsabilidades de la Presidencia tal y como habían sido definidas en la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983, al añadir a sus anteriores obligaciones la de enviar una vez al año una comunicación escrita al Parlamento Europeo sobre los avances realizados en el ámbito de la CPE y de participar, a nivel ministerial, en el debate general de esta institución sobre la política exterior. A ello, se añadía la obligación de celebrar un encuentro informal con la Comisión Política del PE cuatro veces al año para debatir los temas de actualidad de la CPE, la posibilidad de unos encuentros adicionales a nivel ministerial para informar al PE sobre cuestiones específicas relacionadas con la CPE, la obligación de contestar a las resoluciones del PE sobre asuntos de importancia capital y de ámbito general sobre las que esta institución solicite observaciones y, por último, la obligación para la Presidencia del Consejo de dar cuenta lo antes posible al PE de las declaraciones adoptadas en el marco de la CPE.

Además de ampliar el registro de responsabilidades de la Presidencia para con el Parlamento Europeo, también cabe subrayar que, haciéndose eco y profundizando a la vez sustancialmente el contenido de la Declaración Solemne de Stuttgart, la decisión de 1986 responsabilizaba a la Presidencia de velar por que las resoluciones del PE fuesen debidamente tomadas en consideración en los trabajos de la CPE. En nuestra opinión, esta decisión de los Estados miembros contribuye a corroborar la hipótesis del progresivo cambio de naturaleza operado por la Presidencia del Consejo a partir de los años ochenta. En efecto, esta disposición pone de manifiesto la creciente complejidad identitaria de la Presidencia cuyo papel, en este caso, sigue siendo el de representar los intereses del Consejo ante el PE pero, a la vez, es

-
5. Siempre que sea necesario, podrán organizarse, de común acuerdo, reuniones especiales de información a nivel ministerial sobre temas específicos de la CPE.
 6. La Presidencia contestará a las preguntas parlamentarias relativas a las actividades de la CPE, y participará en el turno de preguntas del PE según las normas de procedimiento acordadas.
 7. **La Presidencia velará por que las opiniones del PE, expresadas en sus resoluciones, sean debidamente tomadas en consideración.**
La Presidencia contestará a las resoluciones relativas a asuntos de importancia capital y de ámbito general sobre las que el PE solicite observaciones.
 8. La Presidencia dará cuenta, lo antes posible, al PE de las declaraciones adoptadas en el marco de la CPE.

Véase *Boletín de las Comunidades Europeas*, 2-1986, pág. 121 y sqq.

también el de portavoz de las opiniones del PE ante el Consejo. Al igual que en el ámbito de la unión económica y monetaria, la responsabilidad de la Presidencia ya no radica sólo en la defensa de las posiciones del Consejo sino también en la toma en consideración de las visiones de las demás instituciones comunitarias y en la conciliación de ambos intereses por el bien común del proceso de construcción europea .

Por otra parte, como mencionamos antes, la decisión de 1986 también contemplaba la extensión de las competencias de la Presidencia al crear finalmente, tras años de reticencias al respecto, una Secretaría permanente para gestionar la Cooperación Política Europea y situarla bajo su autoridad. Con arreglo a la citada decisión, la Secretaría estaría compuesta por cinco funcionarios (uno de la Presidencia en ejercicio, uno de cada una de las dos presidencias anteriores y uno de cada una de las dos siguientes por un período que comprendería cinco presidencias) y su misión consistiría fundamentalmente en ayudar a la Presidencia a mantener la continuidad de la Cooperación Política Europea y su coherencia con las posiciones de la Comunidad³⁷⁴ .

El Título V del Tratado de Maastricht sobre la Política Exterior y de Seguridad Común extendió y profundizó notablemente los mecanismos de cooperación entre los Estados miembros con el fin de hacer frente a los nuevos desafíos planteados por el fin de la guerra fría, la implosión del bloque soviético y la guerra en la antigua Yugoslavia. Se ampliaron los objetivos de colaboración a todos los aspectos de la seguridad y se definieron con precisión dos nuevas fórmulas de actuación conjunta destinadas a reforzar una imagen cohesionada de la Unión Europea como actor político internacional: las llamadas posiciones y acciones comunes³⁷⁵ .

³⁷⁴ Para una visión detallada de la organización y de las funciones iniciales de la Secretaría política, véase el *Boletín de las Comunidades Europeas*, 2-1986, pág. 122.

³⁷⁵ Cabe recordar que las llamadas posiciones y acciones comunes ya habían sido contempladas en la Declaración Solemne de Stuttgart sin llegar, no obstante, a ser definidas y llevadas a la práctica.

El salto cualitativo representado por la transformación del mecanismo de Cooperación Política Europea en la Política Exterior y de Seguridad Común conllevó, a su vez, una nueva extensión de las competencias representativas de la Presidencia del Consejo. Con arreglo al articulado del Título V, la Presidencia asumiría la representación interna y externa de la Unión Europea en materia de PESC. A nivel externo, ello se traducía en la atribución a la Presidencia del Consejo de la responsabilidad de expresar la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. A nivel interno, ello implicaba responsabilizarse de las relaciones del Consejo con la Comisión –plenamente asociada a los trabajos de la PESC- y con el Parlamento Europeo.

Respecto a este último punto, cabe destacar que, además de la obligación para la Presidencia de consultar con la Cámara los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC, de mantenerla regularmente informada de los desarrollos producidos en este ámbito así como de contestar a sus preguntas, el Título V insistiría nuevamente en la obligación de la Presidencia de velar por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones y recomendaciones de la Eurocámara en materia de política exterior y de seguridad³⁷⁶. Como mencionamos anteriormente, esta disposición, que ya estaba incluida en el AUE, confirma, a nuestro entender, el progresivo proceso de comunitarización operado por la Presidencia desde mediados de los años ochenta.

Por otra parte, cabe señalar que el Título V del Tratado de Maastricht también amplió las competencias de la Presidencia en otros ámbitos. En materia organizativa, el TUE estableció la facultad para la Presidencia de convocar, en un plazo de cuarenta y ocho horas una reunión extraordinaria del Consejo en los casos que

³⁷⁶ Cabe apuntar que el 16 de julio de 1997, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión firmaron un Acuerdo Interinstitucional sobre las disposiciones relativas a la financiación de la PESC en el que se estableció la colaboración y concertación entre estas tres instituciones comunitarias a la hora de acordar anualmente el importe de los gastos operativos de la PESC a cargo del presupuesto de las Comunidades. En el artículo L del citado acuerdo, se dispuso de forma expresa la obligación para la Presidencia del Consejo de “consultar anualmente al Parlamento Europeo sobre un documento elaborado por el Consejo en relación con los principales aspectos y las opciones básicas de la PESC, incluidas las repercusiones financieras para el presupuesto de las Comunidades [...]”. *Diario Oficial de la Comunidad Europea* (DOCE), N° C 286, de 22 de septiembre de 1997, pág. 80.

requieran una decisión urgente. En materia de negociación y de mediación, el Título V extendió implícitamente el papel de la Presidencia al establecer el sistema de voto por mayoría cualificada para la adopción de acciones o de posiciones comunes así como de cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común (excepto las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa)³⁷⁷, obligando indirectamente con ello a la Presidencia a nuevos esfuerzos de conciliación. Las dotes negociadoras de la Presidencia también se ampliaron al ámbito de las relaciones exteriores de la Unión al atribuirle el Título V la capacidad de negociar acuerdos con Estados terceros u organizaciones internacionales³⁷⁸. Por último, cabe subrayar que el Tratado de Maastricht extendió notablemente las competencias ejecutivas de la Presidencia al responsabilizarla de la implementación de las posiciones y acciones comunes convenidas en el marco de la política exterior y de seguridad común de la Unión.

Finalmente, cabe apuntar que el papel de la Presidencia del Consejo también fue impulsado como resultado de la institucionalización de una cooperación en materia de justicia e interior que venía desarrollándose sobre una base intergubernamental informal desde la fundación en 1975 en la ciudad de Roma del llamado Grupo Trevi y que se concretó en Maastricht con la creación del Tercer Pilar de la Unión. Desde el punto de vista de la Presidencia, la formalización de la Cooperación en materia de Asuntos de Justicia e Interior implicó fundamentalmente, aquí también, la extensión de las competencias representativas de la Presidencia.

Con arreglo al Título VI del Tratado de Maastricht, la Presidencia asume la función de consulta al Parlamento Europeo, antes de que el Consejo apruebe cualquier medida relacionada con la adopción de decisiones marco para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, la de informarlo regularmente, junto con la Comisión, sobre los trabajos en curso y, por último, la de contestar a sus preguntas.³⁷⁹ Cabe precisar que estas disposiciones serían completadas por las Conclusiones de la Presidencia belga elaboradas tras el

³⁷⁷ Art. J13 del TUE.

³⁷⁸ art. J14 del TUE.

³⁷⁹ Art. K11 del TUE

Consejo Europeo de Bruselas, de octubre de 1993, relativas a las cuestiones de justicia e interior, en las que se estipulaba, entre otras cosas, nuevamente, la obligación para la Presidencia de asegurarse de que las opiniones de la Eurocámara fueran debidamente tomadas en consideración por el Consejo³⁸⁰.

1.2.1.2. La creación de un nuevo registro de responsabilidades

Como hemos señalado en el epígrafe anterior, el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht extendieron las competencias existentes de la Presidencia del Consejo. Institucionalizaron las prácticas que venían desarrollándose desde hacía años fuera del marco jurídicamente restrictivo de los Tratados y ampliaron, a la vez, las funciones formales de la Presidencia acorde con las nuevas prioridades del proceso de construcción europea en materia económica y política. Además de ello, la reforma implicó también la creación de un nuevo registro de responsabilidades para la Presidencia del Consejo de la Unión en el ámbito representativo.

Las competencias de la Presidencia se vieron, efectivamente, incrementadas como resultado de la creación de dos nuevas figuras en el seno del sistema institucional europeo: el Comité de las Regiones en 1993 y el Banco Central Europeo en 1998. El Comité de las Regiones (CdR) fue creado por el Tratado de Maastricht con el objetivo de dar respuesta a las reivindicaciones de las regiones europeas –en particular los *Länder* alemanes- que reclamaban una mayor participación en el proceso decisorio de la Unión³⁸¹. Compuesto por representantes de las regiones y de los entes locales, el Comité de las Regiones ha sido configurado como un órgano de tipo consultivo. Con arreglo al Tratado de la Unión, el Consejo, a través de su Presidencia, tiene la obligación de consultarlo en los ámbitos comunitarios que afectaban a las competencias de las entidades regionales y locales. De forma más concreta, el TUE prevé la consulta obligatoria del Comité en materia de educación, formación profesional y juventud (Art. 126 del TCE), de cultura (Art. 128 del TCE),

³⁸⁰ Véase Consejo Europeo de Bruselas. *Conclusiones de la Presidencia*, Capítulo V y anexo 1 de 29 de octubre de 1993.

³⁸¹ Véase MORATA, Francesc, “El Comité de las Regiones” in MORATA, F., Op. Cit., pp. 261-281.

de salud pública (Art.129 del TCE), de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transporte, de las telecomunicaciones y de la energía (Art. 129 D del TCE) y de la cohesión económica y social (Art. 130 del TCE). Además de estos casos de consulta obligatoria, la opinión del Comité puede ser solicitada cada vez que el Consejo lo considere oportuno.

En cuanto al Banco Central Europeo (BCE), cabe señalar que la creación de esta institución comunitaria, el 1 de enero de 1998, en sustitución del Instituto Monetario Europeo (IME) y en previsión del inicio el 1 de enero de 1999 de la tercera fase para completar la Unión Económica y Monetaria, supuso el diseño de un nuevo papel para la Presidencia del Consejo al contemplar, efectivamente, el Tratado de Maastricht y el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE anejo al mismo, la participación de la Presidencia en las reuniones del Consejo de Gobierno, máxima instancia decisoria del Banco Central así como del Consejo General del BCE.

La representación institucional del Consejo de Ministros en el Consejo de Gobierno del BCE está regulada en el Art. 109 B del Tratado de Maastricht. Con arreglo a dicho artículo, el Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión podrán asistir, sin derecho a voto, a los encuentros del Consejo de Gobierno, órgano compuesto por el Comité Ejecutivo del BCE³⁸² y por los Gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros no acogidos a una excepción³⁸³ y cuyas funciones consisten en adoptar “las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC así como de formular la política monetaria de la Comunidad”³⁸⁴. Asimismo, con arreglo al citado Art. 109, el Presidente del Consejo podrá someter una moción a la deliberación del Consejo de

³⁸² Con arreglo al Art. 11.1 del Protocolo, el Comité Ejecutivo del BCE está compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y otros cuatro miembros. El Comité es responsable de la gestión ordinaria del BCE (Art. 11.6) y sus funciones consisten principalmente en implementar las decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno en materia de política monetaria. Para una visión más detallada de esta cuestión, les remitimos a la siguiente referencia: MANGAS MARTÍN, A. & LIÑAN NOGUERAS, D. J., Op. Cit., pp. 121-235.

³⁸³ Véase el Art.10 del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE anejo al Tratado de Maastricht.

³⁸⁴ Véase el Art. 12.1 del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE anejo al Tratado de Maastricht.

Gobierno del BCE. Por otra parte, el Art. 46.2 del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE contempla la participación del Presidente del Consejo de Ministros, en este caso también sin derecho a voto, en las reuniones del Consejo General del BCE, formación compuesta por el Presidente y el Vicepresidente del BCE así como por todos los Gobernadores de los bancos nacionales de los Estados miembros y encargada de seguir desarrollando las funciones del IME durante la tercera fase de la UEM en relación con los Estados miembros acogidos a una excepción³⁸⁵.

Por otra parte, otro de los elementos que ha contribuido a incrementar las competencias representativas de la Presidencia del Consejo en relación al Banco Central Europeo ha sido el importante número de supuestos en los que el Tratado de Maastricht dispone la consulta obligatoria de esta institución por parte del Consejo de Ministros. Así se desprende, por ejemplo, del Art. 105 § 4 del TUE en el que se establece que el BCE será consultado sobre cualquier propuesta de acto comunitario que entre en el ámbito de sus competencias; del Art. 106, en el que se contempla la consulta previa del BCE para la modificación de los Estatutos del SEBC; del Art. 109 donde se estipula la consulta del BCE antes de la celebración de acuerdos relativos a un sistema de cambio para el ECU en relación con monedas no comunitarias; la consulta previa del BCE a la hora de ajustar o abandonar los tipos centrales del ECU en el sistema de tipos de cambio con el objetivo de lograr la estabilidad de precios; la consulta del BCE antes de la negociación y de la celebración de acuerdos en materia de régimen monetario o de régimen cambiario con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, así como la consulta del BCE antes de decidir sobre la posición de la Comunidad Europea a nivel internacional respecto a temas de especial relevancia para la unión económica y monetaria.

Así pues, las innovaciones institucionales contempladas en el Tratado de Maastricht y materializadas en la creación del Banco Central Europeo y del Comité de las Regiones implicaron el desarrollo de un nuevo registro de responsabilidades

³⁸⁵ Véase el Art. 47.1 del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE.

para la Presidencia del Consejo en el ámbito representativo que se superponía a la ya de por sí nada desdeñable extensión de sus competencias tradicionales.

1.2.2. Implicaciones políticas

La “relance” comunitaria que arrancó con la negociación del Acta Única Europea tuvo como efecto un incremento sin precedentes de las competencias de la Presidencia del Consejo tanto en el ámbito comunitario como el intergubernamental de la Unión. En nuestra opinión, esta nueva asignación de funciones tuvo también una importante e inesperada consecuencia política: la transformación de esta institución, tradicionalmente baluarte de los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura comunitaria, en fuerza motora del proceso de construcción europea.

Así se desprende de, al menos, tres misiones confiadas a la Presidencia del Consejo en el Acta Única Europea y en el Tratado de la Unión: por un lado, la responsabilidad de llevar a cabo el Mercado Único y la UEM junto con la Comisión Europea; por otro, la de hacer progresar la Política Exterior y de Seguridad Común así como la Cooperación en materia de Justicia e Interior; finalmente, la responsabilidad institucional y política derivada de su calidad de nexo entre ambos sectores y dinámicas funcionales.

1.2.2.1. La responsabilidad de llevar a cabo el Mercado Único y la UEM

Desde mediados de los años ochenta, la Presidencia del Consejo ha asumido, en efecto, un papel cada vez más central en la conducción de la vida europea, no sólo intergubernamental, sino también comunitaria. El relanzamiento del proceso de integración económica confirió una nueva dimensión a la Presidencia al hacer recaer en ella la responsabilidad de la implementación del mercado único y de la unión económica y monetaria en los plazos previstos. Ello implicaba varias cosas. Una de las consecuencias era la de tener que desarrollar una colaboración fluida y fructífera a la vez con la Comisión Europea, que había visto reactivado su poder de iniciativa en este terreno, y con el Parlamento cuyo papel de co-legislador también había sido

progresivamente potenciado. Por otra parte, el fin de la dinámica de bloqueo resultante del Compromiso de Luxemburgo en 1966 y, por consiguiente, la reintroducción del sistema de votación por mayoría a partir del Acta Única en el ámbito económico, requería de la Presidencia un nuevo e importante compromiso en materia de negociación y de mediación. Los avances hacia el mercado único y la unión económica y monetaria dependían, en última instancia, de las decisiones que se adoptaran en el Consejo. El que se llegara a una decisión dependía, a su vez, en buena medida, de la capacidad de la Presidencia para agregar intereses y generar el consenso en torno a soluciones negociadas³⁸⁶.

1.2.2.2. La responsabilidad de hacer progresar la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.

Desde la creación de la Cooperación Política Europea fuera del marco comunitario en 1970, la Presidencia del Consejo había asumido un papel central en el desarrollo de los mecanismos de concertación entre las políticas exteriores de los Estados miembros. El cambio de contexto internacional resultante del fin de la guerra fría precipitó el ritmo de los avances en materia de unión política. Los Estados miembros decidieron dar un salto cualitativo, transformando la cooperación política europea en un política exterior común que incluyera los aspectos de seguridad e impulsando la cooperación en materia de justicia e interior que venía desarrollándose sobre una base informal desde la constitución del Grupo Trevi en 1975.

La Presidencia del Consejo salió notablemente reforzada de ambos procesos. Como señaló David Galloway, la PESC se convirtió en un complejo entramado de coordinación y de consulta de las políticas exteriores y de seguridad de los Estados miembros dirigido por la Presidencia³⁸⁷. El Tratado de Maastricht no sólo le atribuyó la competencia de tomar y de proponer iniciativas en materia de PESC, sino

³⁸⁶ WESTLAKE, M., Op. Cit., pág.43.

³⁸⁷ GALLOWAY, David, "Sectoral Councils II-The Councils of the Second and Third Pillars, the 'ECOFIN' Council and the Economic and Monetary Union Process" in WESTLAKE, M., Op. Cit., pág. 211.

que también la convirtió en la principal autoridad responsable de su ejecución, llegando la Presidencia, por lo tanto, a asumir, en el ámbito del Segundo Pilar de la Unión, el papel atribuido a la Comisión en el primero³⁸⁸. Esta reflexión puede hacerse extensible a la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior. Efectivamente, en el ámbito del Tercer Pilar de la UE –parcialmente comunitarizado en 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam– los Estados miembros optaron también por potenciar el papel motor de la Presidencia del Consejo, atribuyéndole, por ejemplo, una responsabilidad similar en materia de implementación de las acciones comunes en el ámbito de la cooperación judicial.

1.2.2.3. La responsabilidad de asegurar la coherencia entre el proceso de integración económica y el de unión política.

Por último, cabe señalar un tercer elemento que contribuyó a reforzar la centralidad de la Presidencia en el seno del sistema institucional europeo y a corroborar la hipótesis de la creciente toma en consideración del interés comunitario por parte de esta institución: la institucionalización de su papel de nexo entre las dos dinámicas funcionales de la Unión Europea.

Hasta el Acta Única Europea, la Presidencia del Consejo constituía un puente informal entre el proceso de integración económica, materializado en las tres Comunidades Europeas, y el mecanismo de Cooperación Política llevado a cabo

³⁸⁸ Como apuntó David Galloway, “The Treaty confers on the Presidency a pivotal role in the CFSP, not only in the driving seat of policy initiatives, but also in their implementation. In a large number of respects, therefore, the Presidency assumes *de facto* many of the functions in the CFSP sector which are fulfilled by the Commission in the Community sphere. Much therefore rests on the Presidency’s shoulders. The Presidency:

- is in most cases the driving force behind the pace and policy content of initiatives in the CFSP field. While other Member States and the Commission are also entitled to initiate proposals, the Presidency, because of its authority and because this role is generally expected of it, is in stronger position to take such initiatives:

- represents the Union in matters coming under the CFSP

- is responsible for the implementation of common measures, and in that capacity in principle expresses the position of the Union in international organizations and international conferences. The Treaty reinforces the role of the Presidency in presenting and defending the policies adopted by the Union within the CFSP in order to avoid as far as possible the impression of a multi-cephalic Union [...]”. GALLOWAY, D., Op. Cit., pág. 222.

sobre una base intergubernamental y, por lo tanto, fuera del marco de los Tratados. Al dotar estas dos dimensiones de la construcción europea de un marco institucional único, el Acta Única Europea daba un paso importante hacia el acercamiento de los dos sistemas, demostrando así también el cambio operado en la mente de determinados Estados miembros, como Francia, afanados durante años en desvincular ambas dinámicas. En 1992, el Tratado de Maastricht formalizó la creación de una Unión Europea en la que estaban englobados el pilar comunitario y los dos pilares intergubernamentales. Con arreglo al Art. C del Título I sobre las Disposiciones Comunes del TUE, la Comisión y el Consejo tenían como misión garantizar la coherencia y la continuidad del conjunto de las acciones de la UE así como cooperar entre ellos con este objetivo. Por parte del Consejo, la Presidencia sería la autoridad encargada de asegurar la coherencia entre las actividades de los tres pilares de la Unión y de la coordinación a tal fin con la Comisión.

En definitiva, los avances realizados en el proceso de integración europea desde mediados de los años ochenta dieron una nueva dimensión a la Presidencia del Consejo. Las opciones institucionales adoptadas por los Estados miembros a partir de la “relance” comunitaria –disposiciones que quedaron plasmadas en las dos primeras reforma de los Tratados constitutivos- tuvieron como consecuencia la definición de un nuevo papel de impulsión política para la Presidencia a la vez en los ámbitos intergubernamental y comunitario de la UE. El Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht responsabilizaron, efectivamente, la Presidencia del Consejo de los progresos de la PESC y de la CAJI pero también definieron para ella una nueva obligación de resultados en materia de integración económica (consecución del mercado único y realización en tres fases de la UEM) y de coherencia entre ambas dinámicas funcionales.

El giro emprendido por el proceso de construcción europea a partir de mediados de los años ochenta tuvo como consecuencia la transformación de la Presidencia en términos de representación de intereses. Esta institución, nacida de la voluntad de los Estados Miembros fundadores de la primera Comunidad Europea con el objetivo de contrapesar el poder supranacional encarnado por la Alta Autoridad y decididamente impulsada por los Gobiernos nacionales a la sombra del giro

intergubernamental tomado por la construcción europea desde los años sesenta, operó, a raíz de la “relance” comunitaria de los años ochenta, un importante e inesperado cambio en su naturaleza.

Como apuntábamos antes, la nueva dinámica integradora generada por la entrada en vigor del AUE y del TUE comportó la definición de un nuevo papel para la Presidencia. Las nuevas funciones y competencias que recayeron en ella contribuyeron a disociar la imagen de la Presidencia de la de la mera y tradicional defensa de los intereses intergubernamentales y a dotarla de una identidad más compleja y cercana al interés comunitario. Como mencionamos en la primera parte de la tesis, hoy en día, y desde el renacimiento del espíritu integrador de los años ochenta, la Presidencia sigue representando el interés intergubernamental en el seno de la estructura comunitaria, pero también se ha convertido en una de las principales fuerzas motrices del proceso de construcción europea.

La evolución reciente del proceso de integración y, en particular, el proceso de reforma institucional iniciado con vistas a la mayor ampliación de la historia europea a partir de mediados de los años noventa confirma, a nuestro entender, este fenómeno de comunitarización de la Presidencia.

2. FACTORES CONDICIONANTES (II): EL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL ANTE LA PERSPECTIVA DE LA AMPLIACIÓN A DIEZ NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

Con la implosión del bloque soviético en 1991 y el fin del orden bipolar resultante de la Segunda Guerra Mundial, Europa tenía pendiente el mayor desafío de su historia reciente: la reunificación. Durante más de 10 años, las modalidades económicas y políticas de la mayor adhesión en grupo de la historia europea y, también, la más trascendente en términos simbólicos, centraron el interés de los Estados miembros a la vez que suscitaron su preocupación. En términos institucionales, cabían pocas dudas acerca de la necesidad de adaptar un sistema institucional pensado para Quince. La principal cuestión de fondo consistía, sin embargo, en determinar cómo adaptar sin desnaturalizar un dispositivo original y

complejo, a la vez supranacional e intergubernamental, comunitario y cooperativo; en definitiva, cómo seguir avanzando hacia la unión cada vez más estrecha de los Estados y ciudadanos de Europa en un marco ampliado a diez nuevos Estados miembros³⁸⁹, eficaz desde el punto de vista funcional y equilibrado a nivel político. Ésta era una cuestión compleja y que se enmarcaba en una reflexión más amplia sobre el modelo y las finalidades del proceso de integración europea.

En las páginas que siguen, nuestro objetivo consiste en demostrar que el proceso de reforma institucional que se inició a mediados de los años noventa y que culminó en la firma de una Constitución para la Unión Europea, en octubre de 2004, confirma la transformación de la Presidencia del Consejo en una figura cada vez más asociada a la defensa del interés comunitario. Para contrastar esta idea, empezaremos por repasar los principales puntos que han sido objeto de debate durante el proceso de reforma institucional para luego centrarnos en sus implicaciones funcionales y simbólico-políticas para la Presidencia del Consejo.

2.1. El debate sobre el futuro de Europa: principales desafíos en términos institucionales

Uno de los desafíos más importantes planteados por la última ampliación de la Unión Europea ha sido y sigue siendo el tema de la reforma de las instituciones. La organización y la distribución del poder político en la arena europea así como sus modalidades de ejercicio, han sido objeto de debate desde el inicio de la construcción europea. Cuestiones como el equilibrio competencial entre las distintas instituciones comunitarias o el reparto de las cuotas de poder en el seno de cada una de ellas han

³⁸⁹ Véase al respecto la siguiente reflexión de Franklin Dehousse realizada tras la firma del Tratado de Niza en 2001: “La perspective de l’élargissement déstabilise en réalité les équilibres traditionnels du système institutionnel européen. Ces équilibres deviennent impossibles dans une Union Européenne de 27 membres [...]. La société européenne est, en réalité, peu différente des autres sociétés qui se réforment le plus souvent sous la pression des nécessités. La difficulté réside ici à la fois dans l’ampleur des défis posés, et dans la nature fondamentalement différente de cet élargissement par rapport aux précédents. Pour les mêmes raisons, l’Europe aborde en réalité sa réunification comme l’Allemagne a abordé la sienne en 1990, en s’imaginant que le projet ne requiert ni ressources massives, ni adaptations structurelles. Elle risque d’obtenir des résultats similaires”. DEHOUSSE, Franklin, “Le Traité de Nice et la déclaration de Laeken ou l’Europe bloquée face à l’élargissement”, *Courrier Hebdomaire du Crisp* (Centre de Recherche et d’Information Socio-Politiques), 2001, N°1735, pp.10-12.

estado presentes desde el principio del proceso de integración europea. Sin embargo, cuando más han afluído y generado polémica ha sido en tiempos de ampliación. En términos institucionales, la adhesión de nuevos Estados miembros siempre ha planteado el delicado problema del reajuste de la distribución del poder establecida en su momento. A esta primera cuestión se añade otra de tipo más estrictamente funcional y relacionada con la necesaria adaptación, por motivos de eficacia, de un sistema inicialmente pensado para seis Estados y posteriormente extendido a 9, luego 10, 12, 15 y, por ahora, 25 Estados miembros. La reforma de las instituciones encierra, pues, dos cuestiones interconectadas: los mecanismos de representación estatal en el seno de las estructuras europeas y la eficacia del sistema, también planteado de forma recurrente, en el marco de una Europa sucesivamente ampliada.

En sí, la reforma del sistema institucional europeo no constituye una novedad. Ésta se ha producido con ocasión de todas y cada una de las ampliaciones de la Unión. Sin embargo, el actual proceso de reforma presenta un carácter excepcional debido principalmente al número de Estados que entraron a formar parte del proyecto europeo de una sola vez. Como veremos a continuación, la perspectiva de la adhesión en bloque de diez nuevos miembros generó durante más de diez años un profundo proceso de reflexión y de negociación sobre las modalidades y las finalidades del proceso de integración europea.

2.1.1. El proceso de reforma institucional ante la perspectiva de la ampliación (I): desde Maastricht hasta Ámsterdam

El proceso de reforma institucional que culmina en 2004 con la adopción de la Constitución Europea encuentra sus orígenes en el apartado 2 del Art. N del Tratado de Maastricht. Con arreglo al citado artículo, los Estados miembros se comprometían a convocar una Conferencia Intergubernamental en 1996 con el fin de dar una respuesta a las cuestiones pendientes de solución. Entre ellos, figuraban el funcionamiento de las instituciones³⁹⁰ y la reforma de los mecanismos de decisión. El

³⁹⁰ Según la Comisión Europea, había tres temas esenciales que afectaban “a todas las Instituciones comunitarias y a todos los pilares de la Unión:

Consejo Europeo de Turín (29 y 30 de marzo de 1996) dio el pistoletazo de salida de la Conferencia Intergubernamental. Sus trabajos se desarrollaron desde marzo de 1996 hasta junio de 1997. Se prolongaron, pues, a lo largo de 15 meses. Durante este tiempo, el debate sobre la reforma institucional se centró fundamentalmente en dos cuestiones: por una parte, el problema de la talla y de la composición de la Comisión, por otra, el de la reponderación de los votos en el seno del Consejo. Como hemos señalado anteriormente, ambas cuestiones eran trascendentes puesto que hacían referencia de forma implícita (en el caso de la Comisión) o explícita (en el caso del Consejo) a los mecanismos de representación estatal en el seno del sistema institucional europeo y que remitían a la siempre delicada y recurrente problemática de la sobre-representación de los Estados pequeños en las instituciones europeas y, en particular, en el seno del Consejo de la Unión.

Tras la presentación de unos primeros resultados sobre los avances de las negociaciones durante el Consejo Europeo de Florencia de junio de 1996³⁹¹ y de un segundo documento que incluía un proyecto de Tratado durante el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996³⁹², la CIG vio finalmente culminados sus trabajos con la presentación por la Presidencia holandesa de un documento definitivo durante el Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam, los días 16 y 17 de junio de 1997³⁹³.

-
- i) Los métodos de trabajo. ¿Cómo mejorar la preparación de las decisiones en una Comunidad ampliada, preparación en la que intervendrán consideraciones más complejas y variadas? [...]
 - ii) Número de miembros. ¿Cómo lograr que, con la ampliación, el número de participantes sea el más adecuado para las tareas y responsabilidades de cada institución? En el Parlamento, será necesario racionalizar la relación entre el número de escaños y la población de los Estados miembros, y habrá que afrontar la cuestión del número total de escaños. En la Comisión se plantea el asunto del número de Comisarios; habrá que examinar distintas opciones. En el Consejo pueden plantearse problemas para el funcionamiento de la Presidencia, pues en la Unión aumentarán sus tareas.
 - iii) El proceso de toma de decisiones. Cuando las deliberaciones deben dar paso a actuaciones, ¿cómo lograr que esas decisiones se adopten de manera equitativa, pero evitando el riesgo de parálisis? [...]. *Boletín Oficial de la Comunidad Europea*, 3-1992, pág.7

³⁹¹ Véase Consejo Europeo de Florencia, Conclusiones de la Presidencia, *Bulletin de l'Union Européenne*, 6-1996.

³⁹² Véase el documento CONF/2500/96. Informe de la Presidencia irlandesa, conocido como "Dublín II", *Bulletin de l'Union Européenne*, 12-1996, pág.13 así como las conclusiones de la Presidencia en Cfr. Consejo Europeo de Dublín, Conclusiones de la Presidencia, *Bulletin de l'Union Européenne*, 12-1996, pág. 12.

³⁹³ CONF/4001/97, de 12 de junio de 1997, *Bulletin de l'Union Européenne*, 6-1997, pág.8.

De acuerdo con la opinión general, los resultados de la Conferencia Intergubernamental que desembocaron en la firma del Tratado de Ámsterdam fueron insatisfactorios habida cuenta de la importancia de los retos institucionales planteados por la ampliación y de la falta de respuesta que han tenido³⁹⁴. Como señala Franklin Dehousse, una de las principales causas del escaso éxito de la CIG fue la ausencia de un proyecto institucional global:

“[...] The institutional topics were debated, in a piecemeal approach, separated from each other. Some Member States established some links, between the reweighting of votes and the reform of the commission, between the reweighting of votes and the extension of qualified majority voting, and between the extension of qualified majority voting and the co-decision procedure. But there was no vision of the future institutional system [...].

The absence of a global design appears in the institutional protocol of the Amsterdam Treaty. This protocol establishes a link between the reweighting of the votes and the number of Commissioners (Art.1). This link indicates that, for many Member States, Commissioners are seen as national representatives. This is certainly not in line with the concept of the founding fathers [...]”³⁹⁵.

The absence of a global institutional approach resulted largely from the will ‘to preserve the institutional balance’. Most Member States were totally opposed to deep change. In Freudian vocabulary, this could be described as a repressed refusal of enlargement. Everybody spoke about doing it, and nobody about how to do it. No one wanted to lose representation [...]”³⁹⁶

El Tratado de Ámsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999, dejando pendiente de solución cuestiones urgentes como la reforma de la composición de la Comisión Europea o la reponderación de los votos en el seno del Consejo de la

³⁹⁴ Para una visión crítica de los resultados de la CIG de 1996, véase, a título de ejemplo, las siguientes referencias: DEHOUSSE, Franklin, “Amsterdam: success or failure? A personal view” in MONAR, Jörg & WESSELS, Wolfgang, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London and New York, Continuum, 2001, pp.45-55; MANGAS MARTIN, Araceli, “La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N°3, Enero-Junio de 1998, pp.7-40.

³⁹⁵ Efectivamente, el Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea estipula en su Art. 1 que “en la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación de la Unión [...], la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de los votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros, bien mediante una nueva ponderación de los votos o bien mediante una doble mayoría, 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”.

³⁹⁶ DEHOUSSE, Franklin, Op. Cit., pp. 49-50.

Unión. Entre las principales novedades introducidas, cabe apuntar el refuerzo de la figura del Presidente de la Comisión, que deja de ser un *primus inter pares* al obtener, en efecto, el derecho de pronunciarse sobre la elección de los comisarios y el reparto de las carteras en el seno de la instancia supranacional, así como la capacidad de orientar políticamente el ejercicio de las funciones de la Comisión³⁹⁷.

Por su parte, el Parlamento Europeo también fue objeto de algunas novedades. Desde el punto de vista organizativo, el Tratado fija el número máximo de eurodiputados en 700³⁹⁸ y autoriza la Cámara a “establecer el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación por unanimidad del Consejo”³⁹⁹. Desde el punto de vista político, el Tratado refuerza su capacidad de control sobre la Comisión al disponer que la investidura de ésta última deberá contar con la aprobación del PE⁴⁰⁰. El Tratado suprime el procedimiento de cooperación (excepto en materia de UEM), extiende el uso del procedimiento de codecisión a las materias que antes se regían por dicho procedimiento (transporte, cohesión económica y social) y amplía el campo de aplicación de la codecisión a nuevas materias como el empleo, la política social o cuestiones de salud pública relacionadas con medidas veterinarias o fitosanitarias.

En cuanto al Consejo de la Unión, cabe destacar la creación de dos nuevas figuras: la del Alto Representante Permanente para la PESC (cuya titularidad recae en el Secretario General del Consejo)⁴⁰¹ y la del Secretario Adjunto quien, a partir de ese momento, se ocupará de las tareas propiamente administrativas de la Secretaría. Por otra parte, recogiendo las peticiones de Francia, Alemania y los países del Benelux, se introduce un nuevo mecanismo para permitir a un grupo de Estados miembros que así lo decida avanzar en el proceso de integración europea: las

³⁹⁷ Art. 163 del TA.

³⁹⁸ Art. 189 del TA.

³⁹⁹ Apdo. 5 del Art. 190 del TA.

⁴⁰⁰ Apdo. 2 del Art. 214 del TA.

⁴⁰¹ El Consejo Europeo de Colonia celebrado en junio de 1999 designó al español Javier Solana como Alto Representante para la PESC. Las funciones del Alto Representante están definidas en el Art. 26 del TUE (ex Art. J.16 del TUE).

llamadas cooperaciones reforzadas⁴⁰². Como señala Franklin Dehousse, se trata de la plasmación institucional del concepto político de « *hard core* » o núcleo duro ligado, a su vez, al concepto de una Europa “à géométrie variable”⁴⁰³. Por último, cabe señalar la extensión del voto por mayoría cualificada a nuevos ámbitos como la política de empleo, la lucha contra el fraude, la transparencia o la cooperación aduanera⁴⁰⁴.

Por lo demás, el Tratado de Ámsterdam mantuvo básicamente el *status quo*. La falta de acuerdo entre los Estados miembros pospuso el debate de fondo sobre la reforma del sistema institucional europeo⁴⁰⁵. En el Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas los Estados miembros se comprometieron a resolver la cuestión de la composición de la Comisión y la de la ponderación de los votos en el seno del Consejo antes de la entrada en vigor de la primera ampliación de la UE (Art. 1 del Protocolo)⁴⁰⁶ así como a convocar una nueva CIG, al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la UE superara el número de veinte, “con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados de las disposiciones de los Tratados sobre

⁴⁰² Véase el Título VI bis añadido al TUE por el Tratado de Ámsterdam.

⁴⁰³ Dehousse, F., Op. Cit., pág. 49.

⁴⁰⁴ Para una visión completa de las innovaciones institucionales introducidas por el Tratado de Ámsterdam, véase BLUMANN, Claude, “Le Traité d’Amsterdam : aspects institutionnels », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, Vol.33, N°4, Octubre-décembre 1997, pp.721-749 y MANGAS MARTÍN, A., Op. Cit., 1998, pp. 7-40.

⁴⁰⁵ A continuación reproducimos la Declaración realizada por Bélgica, Francia e Italia acerca del Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la UE. El interés de la misma radica en que pone de manifiesto la falta de consenso reinante entre los Estados miembros al finalizar los trabajos de la CIG: “Bélgica, Francia e Italia hacen constar que, sobre la base de los resultados de la Conferencia Intergubernamental, el Tratado de Ámsterdam no responde a la necesidad, reafirmada en el Consejo Europeo de Madrid, de realizar avances sustanciales hacia el fortalecimiento de las instituciones. Dichos países consideran que tal fortalecimiento es una condición indispensable para la conclusión de las primeras negociaciones de adhesión. Están decididos a sacar todas las conclusiones adecuadas del Protocolo en lo relativo a la composición de la Comisión y la ponderación de los votos y consideran que una extensión significativa del recurso al voto por mayoría cualificada forma parte de los elementos pertinentes que convendrá tener en cuenta”. Declaración N° 6 aneja al Tratado de Ámsterdam.

⁴⁰⁶ Cabe señalar que, en la Declaración N°50 aneja al TUE añadida por el Tratado de Ámsterdam (Declaración relativa al Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea), los Estados miembros acordaron prorrogar la aplicación del Compromiso de Ioannina hasta la entrada en vigor de la primera ampliación.

la composición y el funcionamiento de las instituciones” (Art. 2 del Protocolo)⁴⁰⁷. Con estas disposiciones, los Estados miembros manifestaban su voluntad de iniciar una nueva fase negociadora. La Conferencia Intergubernamental de 2000 y el Tratado de Niza serían el resultado de dicho compromiso.

2.1.2. El proceso de reforma institucional ante la perspectiva de la ampliación (II): desde Ámsterdam hasta Niza

El Tratado de Ámsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Menos de un año después, en febrero del año 2000, comenzaba una nueva negociación para la revisión de los Tratados. El Consejo Europeo celebrado en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999 definió el mandato de la nueva Conferencia Intergubernamental. El objetivo consistía principalmente en resolver los “fleclos” de Ámsterdam: solucionar el problema de la talla y de la composición de la Comisión Europea, la ponderación de los votos en el seno del Consejo, la distribución de los escaños por países en seno del Parlamento Europeo y la nueva extensión del voto por mayoría cualificada⁴⁰⁸.

La CIG 2000 fue esencialmente una pugna por mantener o ganar cuotas de poder. Como apuntó Alberta Sbragia, en el centro de las preocupaciones y de los debates se encontraba la cuestión de la representación de los Estados miembros en el seno del sistema europeo. La Comisión y el Parlamento apenas intervinieron en las negociaciones. Los Estados miembros fueron los protagonistas absolutos y las diferencias entre ellos quedaron patentes como nunca⁴⁰⁹. Además del tradicional *clivage* entre Estados grandes y pequeños, otros múltiples frentes fueron abiertos: la voluntad de Alemania de ver reconocida y computada su mayoría demográfica, la lucha del Gobierno francés –desde la Presidencia del Consejo de la Unión- por no

⁴⁰⁷ Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, añadido por el Tratado de Ámsterdam, anejo al TUE y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

⁴⁰⁸ Además de estos temas, la Conferencia también debía ocuparse de redefinir los criterios necesarios para llevar a cabo cooperaciones reforzadas.

⁴⁰⁹ SBRAGIA, Alberta M., “Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance and Uncertainty”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, N°3, July 2002, pág. 400.

verse distanciado por Alemania, el duro pulso mantenido por Bélgica para no perder votos en relación a los Países Bajos o la voluntad del Gobierno español de incrementar su peso relativo en el Consejo (con el consiguiente malestar del Estado portugués) a cambio de la renuncia a un segundo “representante” en el seno de la Comisión⁴¹⁰.

Las negociaciones del Tratado de Niza fueron largas y difíciles. La Conferencia Intergubernamental terminó sus trabajos en la madrugada del 11 de diciembre de 2000 después de un duro pulso final que se prolongó durante más de cuatro días⁴¹¹. Los resultados alcanzados fueron desiguales. En términos globales, la CIG cumplió su misión al haber dado una respuesta a las cuestiones institucionales centrales e interrelacionadas que habían quedado pendientes en 1997. El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, aclaró efectivamente las dudas acerca del reparto de poder que regiría la futura Europa ampliada. Respecto a la talla y a la composición de la Comisión, los Estados europeos acordaron mantener, a partir del 1 de enero del año 2005 y hasta que la UE esté compuesta por 27 miembros, un comisario por país⁴¹². Esta nueva configuración de la entidad supranacional consagraba la pérdida del segundo comisario por parte de los cinco Estados más grandes de la UE (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia más España) y daba, por lo tanto, una salida positiva a las peticiones de los Estados pequeños que reclamaban desde hacía años una representación igualitaria en el seno de la Comisión.

En cuanto al delicado problema de la ponderación de los votos en el seno del Consejo y de la fijación del umbral para la mayoría cualificada, la solución adoptada

⁴¹⁰ Para una visión detallada de las posiciones enfrentadas de los distintos países, véase BEST, Edward, “The Treaty of Nice: not beautiful but I’ll do”, *Eipascopes*, N°2001/1, pp. 2-8 y GRAY, Mark, STUBB, Alexander, “Keynote Article: The Treaty of Nice-Negotiating a Poisoned Chalice?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N°1, September 2001, pp.15-16.

⁴¹¹ Como subrayaron Mark Gray y Alexander Stubb, el Consejo Europeo de Niza ha sido el más largo de la historia europea. Empezó el jueves 7 de diciembre de 2000 a las 9h45 y terminó el lunes 11 de diciembre a las 4h40 de la mañana. En el tramo final de las negociaciones, Bélgica fue el Estado miembro que más resistencia opuso a una reponderación de los votos en el seno del Consejo que consignara su *découplage* respecto a su socio del Benelux, los Países Bajos. GRAY & Mark, STUBB, Alexander, Op. Cit., pág. 13. Reflexión compartida por Josep Piqué, antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de España. Entrevista celebrada en Barcelona el 1 de julio de 2004.

⁴¹² Véase el Art. 4 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea anejo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

en Niza se basa en tres criterios: una mayoría de votos establecida en 169 votos sobre 237 (71,7%)⁴¹³, una mayoría de Estados miembros y, si un Estado así lo solicita, una verificación de que los votos a favor representen también al menos un 62% de la población de la UE⁴¹⁴. Este sistema, que introducía la idea de una triple mayoría, daba una respuesta satisfactoria a las demandas de los Estados grandes y, en particular de Alemania que, como hemos mencionado antes, reivindicaba -en su calidad de país más poblado de la UE- la toma en consideración de la variable poblacional en el proceso de toma de decisión europeo⁴¹⁵.

Respecto a la nueva extensión del voto por mayoría cualificada, cabe señalar que los resultados alcanzados por la CIG 2000 fueron desiguales. El Tratado de Niza extendió la aplicación de la mayoría cualificada a una treintena de supuestos. Entre ellos, cabe destacar un buen número de cuestiones procedimentales como el nombramiento de los miembros de la Comisión Europea, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, del Tribunal de Cuentas o la designación del Secretario General del Consejo/Alto Representante de la PESC, del Secretario General Adjunto y de los enviados especiales de la PESC. En el terreno de las políticas comunitarias, el Tratado de Niza extendió el uso de la mayoría cualificada a materias como la cooperación judicial en materia civil, la firma de acuerdos internacionales en los ámbitos del comercio de servicios y la propiedad intelectual, la

⁴¹³ Respecto al nuevo umbral de votos necesarios para la adopción de las decisiones por mayoría cualificada, cabe señalar, de acuerdo, con Edward Best, que las disposiciones contempladas en el Tratado de Niza contribuyeron a sembrar una cierta confusión. Mientras el *Protocolo sobre la Ampliación de la Unión Europea* fijaba el umbral de la mayoría cualificada en la Europa de los Quince a partir del 01/01/05 en 71,7% (es decir cuatro décimas más que el en periodo pre-Niza) y una provisional *Declaración sobre la Ampliación de la UE* estipulaba que, una vez la UE ampliada, el umbral para la adopción de las decisiones se elevaría al 74,8% de los votos, la posterior *Declaration on the qualified majority threshold and the number of votes for a blocking minority* volvió a rebajarlo a un 73,9% y elevó la minoría de bloqueo de 88 a 91 votos. El 22 de diciembre de 2001, un nuevo Texto Provisional confirmaría la cifra de 74,8% de la *Declaración sobre la Ampliación* y la minoría de bloqueo fijada en 91 votos por la *Declaración sobre la mayoría cualificada*. La adopción de un Texto definitivo fue pospuesto a la siguiente CIG. Véase BEST, E., Op. Cit., pp.4-5.

⁴¹⁴ Véase el Art. 3 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea anejo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

⁴¹⁵ Tras la firma del Tratado de Niza, Alemania sigue contando con un número de votos en el Consejo equivalente a los de Francia a pesar de que este último país contabilice 22 millones menos de habitantes. El Estado francés obtuvo así *gain de cause* en su lucha por mantener la equiparación con el Estado alemán. Para una visión detallada del sistema adoptado en Niza, véase MOBERG, Axel, "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°2, June 2002, pp.259-282 y WESSELS, Wolfgang, "Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution", *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, N°2, June 2001, pp.197-219.

política industrial o la cooperación económica, financiera y técnica con Estados terceros y preveía su futura aplicación a la política de asilo y de inmigración⁴¹⁶.

En cuanto al Parlamento Europeo, cabe apuntar que el Tratado de Niza amplió el número máximo de diputados a 732 y consagró el predominio de los parlamentarios alemanes en la Cámara al prever que, tras la ampliación a 27 miembros, éstos pasarían a representar el 13,5% del número total de representantes⁴¹⁷. En otro registro, cabe señalar, por último, la flexibilización de las condiciones para llevar a cabo las cooperaciones reforzadas al reducirse a ocho el número mínimo de miembros necesarios para iniciar dicho procedimiento, al extenderse su ámbito de aplicación a la PESC (siempre que dichas cooperaciones fuesen para la implementación de posiciones y de acciones comunes sin implicaciones militares) y, al suspenderse, por último, la posibilidad de vetar dichas cooperaciones en el ámbito del primer y del tercer pilar de la Unión⁴¹⁸.

En definitiva, como mencionamos antes, el Tratado de Niza cumplió globalmente con las expectativas creadas al haber conseguido dilucidar las principales cuestiones que habían quedado pendientes en Ámsterdam y establecer el marco institucional de la UE del futuro, una vez ampliada a 10 o 12 nuevos Estados miembros. En este sentido, Niza constituyó un éxito. No obstante, este balance positivo quedó ensombrecido por el clima que presidió la CIG, por la viveza de las discrepancias, la dureza de las negociaciones y el sentimiento de urgencia - alimentado por la presión de los medios de comunicación y de los Estados candidatos- de tener que llegar a un acuerdo a toda costa a pesar de seguir existiendo numerosos puntos de desencuentro.

⁴¹⁶ ALDECOA LUZARRAGA, F., Op. Cit., pág.303.

⁴¹⁷ Véase el Art. 2 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea anejo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

⁴¹⁸ Para una visión detallada de las innovaciones institucionales introducidas por el Tratado de Niza, véase ALDECOA LUZARRAGA, F., Op. Cit., capítulo IX.

Niza generó insatisfacción. Prueba de ello fue la incorporación al Tratado de una Declaración⁴¹⁹ en la que los Estados miembros apelaban a un debate sobre el futuro de Europa y anunciaban la celebración de una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004.

2.1.3. El proceso de reforma institucional ante la perspectiva de la ampliación (III): el mandato de la Declaración de Laeken y los trabajos de la Convención Europea

La Declaración N° 23 aneja al Tratado de Niza representó el inicio de una nueva etapa en el proceso de adaptación institucional de la Unión Europea. Dicho texto contenía un mandato claro para los tres próximos años: la apertura de un “debate amplio y profundo sobre el futuro de la UE” como fase previa para una nueva reforma de los Tratados en 2004. Para llevar a cabo este proceso de reflexión cuyos resultados debían servir de base a las negociaciones de la futura CIG, la Declaración apostaba por el método de la deliberación e incorporaba un calendario preciso para el desarrollo de los trabajos: a la largo del año 2001, las Presidencias sueca y belga del Consejo debían favorecer el debate con todas las partes interesadas (Parlamentos nacionales, representantes de la sociedad civil y de todos los círculos de la opinión pública, etc.) y en diciembre de 2001, estaba previsto que el Consejo Europeo de Laeken aprobara una nueva declaración en la que se incluyera ‘iniciativas adecuadas para la continuidad del proceso’⁴²⁰. Así fue.

El 15 de diciembre de 2001, el Consejo Europeo reunido en Bruselas adoptaba la Declaración de Laeken. En dicho texto, los Estados miembros clarificaron los cuatro objetivos centrales previstos en Niza: aclarar el reparto de las competencias entre la UE, los Estados miembros y las regiones, simplificar los Tratados, precisar el papel de los Parlamentos nacionales y, especificar el estatuto jurídico de la Carta Europea de Derechos fundamentales (CEDF). El método de trabajo elegido por los Gobiernos para llevar a cabo estos objetivos era novedoso y

⁴¹⁹ Declaración relativa al futuro de la Unión, Declaración N° 23 aneja al Tratado de Niza, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 80, de 10 de marzo de 2001, pp.85-86.

⁴²⁰ *Ibidem*.

suponía todo un reto. El Consejo Europeo optó, en efecto, por la fórmula de la Convención, el sistema utilizado en el marco de la elaboración de la CEDF en el año 2000, pero nunca aplicado en un campo tan sensible como el de la revisión de los Tratados. La introducción de un cambio de tal calado en la dinámica de adaptación institucional de la UE denotaba la voluntad de los Estados miembros de dejar atrás el clima opaco y de tensión que había presidido las negociaciones del Tratado de Niza y de rodear la preparación de la futura CIG de un renovado entusiasmo y de una transparencia inédita en el campo de la revisión de los Tratados⁴²¹.

Los trabajos de la Convención Europea se inauguraron el 1 de marzo de 2002 y se prolongaron durante 16 meses⁴²². Durante este tiempo, los miembros de la Convención, las distintas instituciones comunitarias, los Gobiernos de los Estados miembros, la sociedad civil organizada y las opiniones públicas de los países miembros y de los Estados candidatos se pronunciaron, en sentido diverso, sobre las modalidades de la Europa del futuro. La agenda inicial, definida en la Declaración N°23, fue progresivamente ampliada hasta abarcar más de 60 preguntas de fondo acerca de los objetivos y de los valores de la UE, la refundación de los Tratados, la composición, el funcionamiento y la eficacia de las instituciones así como la posición relativa de las instituciones comunitarias en el sistema institucional europeo y las modalidades del futuro proceso de toma de decisión.

La Declaración N°23 no contenía precisión alguna respecto a la naturaleza jurídica, al formato y al alcance exactos de los resultados de la Convención más allá del hecho de que debían servir de base para las negociaciones de la CIG 2004. La Declaración de Laeken apenas precisaba esta cuestión, mencionando la necesidad de simplificar los Tratados y la posibilidad de lograr a término un único texto de carácter constitucional, reflejando así las reservas, así como una cierta incredulidad por parte de algunos Estados miembros acerca de los mismos. Estas lagunas fueron, sin embargo, rápidamente paliadas por la propia la Convención y, en particular por

⁴²¹ Uno de los elementos que reflejaban esta voluntad de cambio radicaba en la publicidad de los debates de la Convención.

⁴²² Para un análisis detallado de las modalidades funcionales de la Convención así como del desarrollo de sus trabajos, véase BARBIER, Cécile, "La Convention européenne. Genèse et premiers résultats", *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, N° 1776-1777, 2002.

su Presidente, el antiguo Jefe de Estado francés Valéry Giscard D'Estaing, cuya ambición consistía en culminar los trabajos con la redacción de un verdadero proyecto de Constitución Europea.

Durante los trabajos de la Convención, se produjeron múltiples y arduos debates tanto dentro como fuera de este foro. Temas tradicionalmente conflictivos como la talla y la composición de la Comisión o la definición y el ámbito de aplicación del voto por mayoría cualificada fueron nuevamente puestos sobre la mesa. A la vez, la introducción de nuevas cuestiones en la agenda de las negociaciones, como la elección del Presidente del Consejo Europeo, la creación de la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o la reforma del sistema de rotación presidencial del Consejo, suscitaron importantes polémicas. Contribuyeron a alimentar ciertas sospechas por parte de la Comisión acerca de la voluntad de los Estados grandes de la UE de 'hacerse con el Gobierno de Europa' a la vez que acentuaron el tradicional enfrentamiento entre los Estados grandes y los Estados pequeños de la Unión acerca de la representación relativa de cada uno de ellos en seno del sistema institucional europeo⁴²³.

De acuerdo con el calendario previsto, los resultados de la Convención fueron presentados al Consejo Europeo reunido en Salónica, el 20 de junio de 2003. Valéry Giscard d'Estaing entregó a los Jefes de Estado y de Gobierno un Proyecto de Constitución Europea (cuya versión final sería acabada en julio de 2003⁴²⁴). El texto introducía novedades sustanciales respecto a los Tratados anteriores. Desde el punto de vista formal, el Proyecto fusionaba en un único texto el Tratado de la Unión y los Tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas, suprimía la estructura en pilares e incorporaba la Carta de los Derechos Fundamentales. En cuanto al contenido, el Proyecto de Constitución contemplaba cambios igualmente

⁴²³ Véase YÁRNOZ, Carlos, "Los países pequeños se rebelan contra el plan franco-alemán para reformar la UE", *El País*, 21 de enero de 2003.

⁴²⁴ Convención Europea, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica, 20 de junio de 2003, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades, 2003. Cabe puntualizar que el texto presentado durante el Consejo Europeo de Salónica constaba de dos Partes y un Preámbulo. La tercera y cuarta Parte del Proyecto de Constitución fueron completadas en julio de 2003.

importantes. Entre ellos, cabe mencionar la definición de nuevos umbrales para la obtención de mayorías en el Consejo (dos tercios de los Estados y tres quintas partes de la población de la UE)⁴²⁵, la generalización del voto por mayoría cualificada⁴²⁶, la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE⁴²⁷, la elección del Presidente del Consejo Europeo⁴²⁸ o la reforma de las configuraciones del Consejo⁴²⁹, cuestiones, éstas últimas, sobre las que volveremos más adelante.

El Proyecto de la Convención generó distintos tipos de reacciones entre los Estados miembros y la opinión pública en general. Tras años de incertidumbre acerca del futuro de Europa ante el reto representado por la mayor ampliación de su historia, el hecho de que los trabajos de la Convención desembocaran en una propuesta concreta y bien cimentada constituía, sin duda, un avance importante para seguir profundizando el proceso de integración europea. Como tal, el Proyecto de Constitución fue valorado positivamente.

Sin embargo, las disposiciones institucionales contempladas en el Proyecto de Tratado alteraban los equilibrios existentes entre los Estados pequeños y los Estados grandes (por ejemplo, la fijación de una nueva mayoría para la adopción de las decisiones en el Consejo que favorecía a los Estados más poblados como Alemania, penalizaba, en cambio, a los Estados pequeños o medios como España) o entre la Comisión y los Estados miembros (la supresión de la figura de Comisario para las Relaciones Exteriores o la elección del Presidente del Consejo Europeo)⁴³⁰. Por otra parte, los intensos debates que se habían producido entre los líderes europeos a lo largo de los años 2002 y 2003 habían puesto de manifiesto la falta de unanimidad que seguía existiendo acerca de las finalidades y de las modalidades exactas de la Europa del futuro.

⁴²⁵ Art. 24 del Título IV de la Parte I. Este Título del Proyecto de Constitución está compuesto por dos capítulos: uno sobre el marco institucional de la UE y otro sobre las otras instituciones y organismos de la UE.

⁴²⁶ Art. 22 del Título IV de la Parte I del Proyecto de Constitución.

⁴²⁷ Art. 27 del Título IV de la Parte I del Proyecto de Constitución.

⁴²⁸ Art. 21 del Título IV de la Parte I del Proyecto de Constitución.

⁴²⁹ Art. 23 del Título IV de la Parte I del Proyecto de Constitución.

⁴³⁰ Véase YÁRNOZ, Carlos, "La Europa que tendremos", *La Vanguardia*, 15 de junio de 2003.

En cualquier caso, el Consejo Europeo de Salónica decidió que el Texto presentado por Giscard D'Estaing serviría de base para las negociaciones de la próxima CIG⁴³¹ inaugurada, el 4 de octubre de 2003, en Roma. Recayó así en la Presidencia italiana del Consejo la responsabilidad de hacer propuestas y de hallar soluciones que permitieran consensuar las posturas que seguían enfrentadas en algunas cuestiones centrales como la definición de las mayorías o la reforma del sistema de rotación presidencial del Consejo. Ante la incapacidad de la Presidencia italiana para lograr un acuerdo global sobre el Proyecto de Tratado Constitucional⁴³², el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 pasó el testigo a la Presidencia irlandesa del Consejo, encargándole de proseguir las negociaciones en el seno de la CIG y de presentar un informe sobre los avances logrados al Consejo Europeo que debía celebrarse en marzo de 2004.

De acuerdo con el calendario previsto, el 24 de marzo de 2004, la Presidencia irlandesa presentó una nota al Consejo Europeo en la que apuntaba la necesidad para la CIG de proseguir los trabajos “*basándose en el principio de que no hay acuerdo sobre nada mientras no exista un acuerdo sobre todo*”⁴³³. Tal y como precisaba el informe los puntos de desencuentro seguían siendo básicamente el problema de la talla y de la composición de la Comisión, el reparto de escaños por país en la Eurocámara y la definición y el campo de aplicación de la mayoría cualificada⁴³⁴. Como resaltan las conclusiones de la Presidencia irlandesa presentadas tras la celebración del Consejo Europeo celebrado los días 17 y 18 de junio de 2004, los Estados miembros lograron finalmente ponerse de acuerdo sobre el reparto de poder en la Unión del futuro; encontraron fórmulas de compromiso y consensuaron la adopción de la primera Constitución Europea.

⁴³¹ Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003. Conclusiones de la Presidencia.

⁴³² Consejo Europeo de Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003. Conclusiones de la Presidencia.

⁴³³ Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. Note de la Présidence: Rapport sur la CIG, présentée au Conseil Européen (Bruxelles, 25 et 26 mars 2004), CIG 70/04.

⁴³⁴ *Idem*

2.1.4. La culminación del proceso de reforma institucional: el Tratado por el que se instituye una Constitución Europea

El 1 de mayo de 2004, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y la República Checa entraban a formar parte de la Unión Europea. Desde entonces -y hasta la fecha de la próxima ampliación que previsiblemente tendrá lugar en 2007 con la entrada de Bulgaria y de Rumania- la Unión está compuesta por 25 Estados miembros.

De cierto modo, acaba así un ciclo. El mayor reto histórico, político, económico e institucional al que se ha enfrentado el proceso de integración europea desde la firma del Tratado CECA ha culminado a pesar de las incertidumbres. En junio de 2004, los nuevos Estados miembros participaron por primera vez a las elecciones del Parlamento Europeo. El 6 de agosto de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados de la Unión aprobaron la primera Constitución Europea. Como ellos mismos señalaron,

“La Constitution établit un cadre efficace, démocratique et transparent pour l'évolution future de l'Union. Elle parachève le processus qui a débuté lorsque le Traité de Rome a défini le cadre de base pour l'intégration européenne. À l'instar du Traité de Rome, elle servira de fondement, pendant de nombreuses années, à une Union au profit de ses citoyens⁴³⁵ »

A falta de la ratificación final del Tratado constitucional, las soluciones adoptadas para resolver los principales problemas institucionales han sido las siguientes. Respecto a la talla y a la composición de la Comisión, la CIG decidió mantener la composición actual -un comisario por Estado miembro- hasta el 2014. A partir de esa fecha, la Comisión estará compuesta por un número de Estados miembros correspondiente a las dos terceras partes del número total de países⁴³⁶. En

⁴³⁵ Consejo Europeo de Bruselas. Conclusiones de la Presidencia, 17 y 18 de junio de 2004, 10679/2/04 REV 2.

⁴³⁶ Véase la nueva redacción del Art. I-25 del proyecto de Constitución tras la CIG 2003-2004. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 18 de junio de 2004, Docs. CIG 81/04 Annex I; CIG 84/04, Annex I. Véase la redacción final del Art. I-26 del

cuanto al voto por mayoría cualificada, la CIG acordó, finalmente, que ésta se definiría con “un mínimo de 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo al 65% de la población de la Unión⁴³⁷”. Por último, cabe señalar que la CIG fijó el número máximo de escaños en el Parlamento Europeo en 750, distribuidos de forma decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estados miembros y un máximo de 96⁴³⁸.

Para llegar a este resultado han hecho falta tres Tratados. La insatisfacción generada por los Tratados de Ámsterdam y de Niza condujo a la apertura de un gran debate sobre el futuro de Europa y a la utilización de un método nuevo para preparar la revisión de los Tratados. Los trabajos de la Convención desembocaron en un Proyecto de Tratado Constitucional que ha servido como texto de base para la actual Constitución Europea. El traje institucional diseñado por los Seis Estados fundadores en los años cincuenta ha sido transformado en algo nuevo, acorde con la nueva realidad política de una Europa reunificada. No se trata del ‘fin de la historia’, sino del inicio de una nueva etapa que debería culminar en una verdadera unión política de los Estados europeos. Hasta finales de 2006, el desafío será la ratificación por parte de los parlamentos y la ciudadanía europea.

2.2. El debate sobre el futuro de Europa: principales implicaciones para la Presidencia del Consejo de la UE

Como ha señalado Johan Olsen, el debate sobre el futuro de Europa ha sido ante todo una discusión sobre cómo debía ser gobernada Europa, cómo debían ser

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 6 de agosto de 2004, CIG 87/04.

⁴³⁷ Véase la nueva redacción del Art. I-24 del proyecto de Constitución tras la CIG 2003-2004. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 18 de junio de 2004, Docs. CIG 81/04, Annex II; CIG 84/04, Annex II. Véase la redacción final del Art. I-25 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 6 de agosto de 2004, CIG 87/04.

⁴³⁸ Véase la nueva redacción del Art. I-19 (2) del proyecto de Constitución tras la CIG 2003-2004. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 18 de junio de 2004, Docs. CIG 81/04, Annex IV; CIG 84/04, Annex IV. Véase la redacción final del Art. I-20 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 6 de agosto de 2004, CIG 87/04.

organizadas las principales instituciones comunitarias y cómo debía ser distribuido, ejercido y controlado el poder en esta arena política⁴³⁹. Este proceso, a la vez de reflexión y de negociación, ha durado varios años durante los cuáles, como hemos visto, se han debatido cuestiones centrales de la gobernanza europea.

La reforma del sistema de rotación presidencial ha sido uno de los temas estrellas del debate sobre la adaptación institucional de la Unión Europea. Como ya se ha dicho, ha sido una de las cuestiones que más tensiones ha generado durante las negociaciones sobre el futuro de Europa y que más han contribuido a poner de manifiesto el tradicional *clivage* entre los Estados grandes y los Estados pequeños de la Unión acerca de su representación respectiva en el seno del sistema institucional europeo. Tras la cuestión aparentemente poco relevante de la rotación, se encuentran, efectivamente, dos principios considerados como irrenunciables por parte de los Estados pequeños durante décadas: los principios de igualdad y de representatividad. Como veremos en las páginas siguientes, el proceso de reforma emprendido a partir de mediados de los años noventa ha alterado estos cimientos y obligado a revisar posturas.

2.2.1. La reforma del sistema presidencial: una cuestión recurrente vinculada al funcionamiento del Consejo

La reforma del sistema presidencial no es un tema nuevo. Desde los albores de la construcción europea se han producido varios intentos de reformar un modelo aquejado de un vicio principal: la falta de continuidad. A medida que se han extendido las competencias de la Presidencia y que ésta ha visto confirmado su papel central en el dispositivo europeo, el tema de la rotación, primero trimestral (1951-1957) y luego semestral (1958-) ha sido, cada vez más, puesto en entredicho. La principal dificultad a la hora de introducir modificaciones sustanciales en el sistema vigente siempre ha derivado, sin embargo, del aferramiento de los propios Estados

⁴³⁹OLSEN, Johan P., “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°5, December 2002, pág. 922.

miembros y, en particular, de los Estados pequeños a los valores fundacionales de la Presidencia: los principios de representatividad y de igualdad.

Habida cuenta de ello, durante muchos años, las reformas propuestas han tenido como objetivo compatibilizar el mantenimiento del sistema de rotación con la introducción de medidas destinadas a mejorar la continuidad de los trabajos del Consejo y también, a partir de 1974, del Consejo Europeo. En este sentido, el infructuoso informe Tindemans proponía conservar el sistema de rotación, aunque alargando la duración del mandato hasta un año. Más éxito tuvo la propuesta adoptada en 1981 por el Consejo Europeo de Londres, de crear una *troïka* europea en materia de cooperación política con objeto de lograr una mejor coordinación y, por lo tanto, una mayor continuidad entre la presidencia en ejercicio, la saliente y la siguiente. Éste mismo significado ha revestido el progresivo refuerzo de la figura del Secretario General del Consejo como órgano de apoyo a la Presidencia.

El desafío de la ampliación ha precipitado, sin embargo, el ritmo de la reformas. Desde mediados de los años noventa, dos procesos han transcurrido en paralelo y se han complementado con el objetivo de mejorar el funcionamiento del Consejo. Por una parte, encontramos las propuestas de mejora realizadas por la Secretaría General del Consejo desde 1999 en varios informes aprobados por el Consejo Europeo y que han conducido a cuatro reformas del Reglamento Interno del Consejo en menos de cuatro años⁴⁴⁰. Por otra parte, como hemos mencionado anteriormente, destaca la importancia creciente de la reforma del Consejo y, en particular, de su Presidencia, en el marco del proceso de reflexión y de debate sobre el futuro de Europa llevado a cabo en el seno de la Convención.

⁴⁴⁰ Cabe señalar que estos datos son significativos si tenemos en cuenta que, entre 1951 y 1979, el Reglamento Interno del Consejo sólo ha sido modificado en dos ocasiones: en 1957 a raíz de la firma de los Tratados de Roma y en 1979 con ocasión de la adopción del Reglamento Interno Definitivo del Consejo.

2.2.2. La reforma actual de la Presidencia: dos procesos, un objetivo.

La reforma actual de la Presidencia del Consejo se produce en el contexto de dos procesos simultáneos e interrelacionados: por un lado, la adaptación de la dinámica de funcionamiento interno del Consejo en el marco de los Tratados vigentes a raíz de las primeras propuestas presentadas por la Secretaría General del Consejo en este sentido en 1999; por el otro, la reflexión y la negociación acerca de los métodos de trabajo del Consejo en la Europa del futuro, desarrolladas en el marco de la Convención.

2.2.2.1. La reforma de la Presidencia en el marco de los Tratados vigentes

En marzo de 1999, tras el fracaso de los aspectos institucionales del Tratado de Ámsterdam, el Secretario General del Consejo, Jürgen Trumpf presentó, a petición del Consejo Europeo, un exhaustivo informe sobre “el funcionamiento del Consejo ante la perspectiva de una Europa ampliada” en el que se apuntaban más de 140 ideas para paliar las deficiencias funcionales asociadas a la excesiva sectorialización de las actividades del Consejo y a la falta de continuidad que conllevaba el sistema de rotación presidencial⁴⁴¹.

Sobre la base de estas sugerencias, los días 3 y 4 de junio de 1999, el Consejo Europeo de Colonia pidió al Consejo de Asuntos Generales que elaborara propuestas específicas para mejorar el funcionamiento del Consejo⁴⁴². El resultado de esta petición sería la presentación y aprobación durante el Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999) de una serie de recomendaciones operativas destinadas a paliar las carencias estructurales y funcionales del Consejo.

⁴⁴¹ Conseil de l'Union Européenne. Rapport du Groupe de travail institué par le Secrétaire Général du Conseil, *Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie*, Bruxelles, le 10 mars 1999, SN 2139/99.

⁴⁴² Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999. Conclusiones de la Presidencia. http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_es.htm

En un documento titulado “un Consejo eficaz para una Unión ampliada”, los Jefes de Estados y de Gobierno destacaron la necesidad de introducir cambios sustanciales en los métodos de trabajo del Consejo, adoptando, para ello, una serie de “orientaciones y recomendaciones operativas⁴⁴³”, destinadas a ser aplicadas sin demora con el fin de reforzar un eje de coordinación único (compuesto desde la base hasta la cima por los Estados miembros, el COREPER, el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo Europeo). Con esta finalidad, las medidas de 1999 preveían reforzar el poder de coordinación vertical y horizontal del Consejo de Asuntos Generales, limitar a un máximo de 15 el número de formaciones del Consejo y consolidar la posición de liderazgo de la Presidencia. Con este fin, los jefes de Estado y de Gobierno insistían nuevamente en la necesidad de maximizar las diferentes formas de apoyo al alcance de esta institución: la asistencia de la Presidencia siguiente en materia comunitaria y la ayuda global de la Secretaría General del Consejo⁴⁴⁴. Estas dos últimas medidas fueron incorporadas al Reglamento Interno del Consejo en junio del año 2000⁴⁴⁵. En cuanto al número de formaciones del Consejo, cabe señalar que, tal y como refleja la adopción de un nuevo Reglamento Interno del Consejo, en diciembre de ese mismo año, el techo máximo fue finalmente fijado en 16⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. Anexo III. http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_es.htm.

⁴⁴⁴ Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999.

⁴⁴⁵ Véase la Décision du 5 juin 2000 portant adoption de son Règlement Intérieur, *Journal Officiel des Communautés Européennes* L 149/21, 23/06/00.

⁴⁴⁶ Con arreglo al Reglamento Interno del Consejo adoptado por Decisión del Consejo del 5 de junio de 2000 y modificado por la Decisión del Consejo de 19 de marzo de 2001 (JO L 81 de 21/03/01) así como por la Decisión del Consejo de 29 de noviembre de 2001 (JO L 313 de 30/11/01), las formaciones del Consejo a partir de diciembre de 2001 serían las siguientes:

1. Asuntos Generales
2. Agricultura
3. Asuntos Económicos y Financieros
4. Medio Ambiente
5. Transporte y Telecomunicaciones
6. Empleo y Política Social
7. Pesca
8. Industria y Energía
9. Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil
10. Mercado Interior, Consumidores y Turismo
11. Investigación
12. Presupuesto
13. Cultura
14. Desarrollo
15. Educación y Juventud

Como apuntó Javier Solana⁴⁴⁷ en un segundo informe presentado al Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001, en el que se evaluaba la aplicación de las recomendaciones operativas acordadas en Helsinki en la Europa de los Quince, estas primeras reformas resultaron insuficientes⁴⁴⁸. Los métodos de trabajo del Consejo seguían presentando importantes carencias en términos de eficacia y de coordinación. Consecuentemente, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos bajo Presidencia sueca, dieron mandato al Secretario General para que elaborara nuevas propuestas para seguir avanzando en el proceso de reforma del Consejo en virtud de los Tratados vigentes⁴⁴⁹. Durante el Consejo Europeo de Laeken celebrado en diciembre de 2001, el Secretario General presentó un nuevo informe de situación⁴⁵⁰ y en marzo de 2002, durante la Presidencia española del Consejo, un nuevo documento que contenía sugerencias concretas para la adaptación del Consejo de cara a la ampliación.

Al coincidir en el tiempo con los trabajos de la Convención sobre esta cuestión, cabe señalar que la reforma del Consejo ocupó un lugar destacado en la agenda de la tercera Presidencia española al frente del Consejo. Como acabamos de señalar, en marzo de 2002, Solana presentaba ante los Jefes de Estado y de Gobierno

16. Sanidad

Cabe señalar que las Delegaciones francesa, irlandesa y danesa adjuntaron al texto del Reglamento Interno una nota en la que manifestaban su parcial disconformidad con la citada lista. Concretamente, la Delegación francesa consideraba que agrupar las formaciones “Telecomunicaciones” y “Transporte” no era una “hipótesis realista” y, por lo tanto, no respaldaba dicha fórmula (SN 3106/00); la Delegación irlandesa expresaba, por su parte, el deseo de ver configurarse una formación del Consejo para el sector de la competitividad (SN 3105/00). Por último, la Delegación danesa expresaba su determinación de cara a la obtención de los siguientes cambios: fusión de las formaciones “Mercado Interior” e “Industria”, formación específica para los asuntos relacionados con los consumidores, formación específica para el sector “Energía”. Véase Secrétariat Général du Conseil, *Règlement Intérieur du Conseil. Décembre 2001*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2002.

Como veremos más adelante, estas peticiones tuvieron obtuvieron escaso éxito. Véase el listado establecido por el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002.

⁴⁴⁷ El español Javier Solana ha sido nombrado Secretario General del Consejo en octubre de 1999.

⁴⁴⁸ Consejo de la Unión Europea. Informe del Secretario General, *Preparar al Consejo para la ampliación*, Bruselas 7 de junio de 2001, 9518/01. Véase también la intervención de Javier Solana ante la Eurocámara: “El debate sobre la reforma del Consejo”. Sesión plenaria del Parlamento Europeo, Estrasburgo, 15 de mayo de 2002. S0090/02.

⁴⁴⁹ Véase Consejo Europeo de Gotemburgo. Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de junio de 2001, SN 200//1/01 REV 1.

⁴⁵⁰ Consejo de la UE, *Informe de situación del Secretario General/Alto Representante. Asunto: Preparación del Consejo para la ampliación*, 15100/01, Bruselas, 7 de diciembre de 2001.

reunidos en Barcelona una nueva serie de medidas prácticas destinadas a mejorar la eficacia del Consejo.

Sobre el tema particular de la Presidencia, el Secretario General contemplaba tres fórmulas destinadas a potenciar esta figura en el contexto de la ampliación: una programación extendida sobre dos o tres semestres; una nueva reducción del número de formaciones del Consejo, y la reforma del sistema de rotación actual, sustituyéndolo por una presidencia conjunta, una formación colegiada formada por grupos de 5 o 6 Estados miembros designados sobre la base de una dinámica rotatoria y con un mandato de dos años y medio. En caso de aprobarse esta última medida, los distintos grupos de países deberían presentar un equilibrio entre Estados grandes y Estados pequeños, entre Estados del Norte y Estados del Sur de Europa. Por último, con vistas a reforzar la imagen exterior de Europa, el informe proponía la elección del Presidente del Consejo Europeo por un periodo de dos años y medio⁴⁵¹. Así se planteaba el gran tema de “la Presidencia de Europa”, suscitando, como era de prever, la inmediata reacción contraria de la Comisión y de los Estados pequeños de la Unión, especialmente del Benelux, reacios ante la idea de un posible directorio europeo⁴⁵².

Siguiendo las recomendaciones de Javier Solana, el Consejo Europeo de Sevilla adoptó algunas de estas disposiciones, calificadas como “*medidas prácticas para mejorar la situación actual sin comprometer los principios fundamentales*”⁴⁵³. Concretamente, los Jefes de Estado y de Gobierno ratificaron la drástica reducción del número de formaciones del Consejo (de 16 a 9)⁴⁵⁴, así como la creación de un

⁴⁵¹ Para una visión detallada de las propuestas presentadas por el Secretario General para mejorar el funcionamiento del Consejo, les remitimos a la intervención de Javier Solana sobre la reforma del Consejo ante el Parlamento de Estrasburgo el 15 de mayo de 2002. S0090/02

⁴⁵² Véase QUERMONNE, Jean-Louis, “Le gouvernement européen”, *Études et Recherches Notre Europe*, Nº20, Novembre 2002 y SCHOUTHEETE, Philippe de & WALLACE, Helen, “Le Conseil Européen”, *Études et Recherches Notre Europe*, Nº19, Septembre 2002.

⁴⁵³ Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002. Conclusiones de la Presidencia, SN 200/02.

⁴⁵⁴ El Consejo Europeo de Sevilla estableció la siguiente lista de formaciones del Consejo:

1. Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (incluidas la PESD y la cooperación para el desarrollo).
2. Asuntos Económicos y Financieros (Incluido el presupuesto).
3. Justicia y Asuntos de Interior (Incluida la protección civil).
4. Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.

nuevo Consejo de Asuntos Generales y de Asuntos Exteriores. Respecto al tema concreto de la Presidencia, precisaron que “*toda adaptación del actual sistema de rotación semestral deberá seguir respetando el principio de igualdad entre los Estados miembros*”⁴⁵⁵.

Dentro de este marco claramente establecido, se han introducido varias novedades. La primera se refiere al tema de la programación de las actividades del Consejo. En su informe, el Secretario General del Consejo había propuesto extender el programa de la Presidencia sobre dos o tres semestres para lograr una mayor continuidad y coherencia de los trabajos del Consejo. El Consejo Europeo de Sevilla fue mucho más lejos al dar su respaldo a una propuesta avanzada por la Presidencia española que contemplaba la idea de una programación extendida sobre varios años. Tal y como reflejan las conclusiones de la Presidencia, la fórmula finalmente aprobada fue la de una programación estratégica plurianual extendida sobre tres años a partir de diciembre de 2003⁴⁵⁶ así como la presentación de un programa operativo anual de actividades por las dos Presidencias de turno ante el Consejo de Asuntos Generales en diciembre de cada año.

Al fin de aplicar esta disposición lo antes posible, el primer programa operativo anual de actividades del Consejo debía ser presentado en diciembre de 2002. Con arreglo a las disposiciones adoptadas en Sevilla, la Presidencia correspondiente debía incluir en dicho programa anual una lista con los órdenes del día provisionales de las sesiones de las distintas formaciones del Consejo que se celebrarían durante el primer semestre y comunicar antes de 1 de julio, de acuerdo con la Presidencia siguiente, una lista indicativa con los órdenes del día previstos

-
5. Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación) (Incluido el Turismo).
 6. Transporte, Telecomunicaciones y Energía.
 7. Agricultura y Pesca.
 8. Medio Ambiente.
 9. Educación, Juventud y Cultura (Incluido audiovisual).

⁴⁵⁵ Consejo Europeo de Sevilla, Op. Cit.

⁴⁵⁶ Conseil de l'Union Européenne, Note du Conseil “affaires générales et relations extérieures” au Conseil Européen, Objet: Programme stratégique pluriannuel (2004-2006) élaboré par les six présidences (Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Autriche et Finlande), Bruxelles, 8 décembre 2003, 15896/03.

para el segundo semestre. Estas disposiciones fueron introducidas en la redacción del nuevo Reglamento Interno del Consejo que entró en vigor el 23 de julio de 2002⁴⁵⁷.

La segunda novedad introducida en el Reglamento Interno del Consejo a raíz del Consejo Europeo de Sevilla fue el refuerzo de los mecanismos de cooperación entre las sucesivas Presidencias. Durante la Presidencia española del Consejo, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron, efectivamente, que “cuando resulte manifiesto que un asunto se tratará esencialmente en el transcurso del semestre siguiente, el representante del Estado miembro que ejerza la Presidencia durante dicho semestre podrá desempeñar, durante el semestre en curso, la presidencia de las reuniones de los comités (distintos del Coreper) y grupos de trabajo en las que se trate el tema. La aplicación práctica de esta norma será objeto de un acuerdo entre las dos presidencias interesadas⁴⁵⁸”.

En las conclusiones de la Presidencia, se precisaba que “en el caso concreto del examen del presupuesto comunitario para un ejercicio determinado, las reuniones de los órganos preparatorios del Consejo distintos del Coreper serán presididas por un delegado del Estado miembro que ejerza la presidencia durante el segundo semestre del año precedente al ejercicio. Lo mismo ocurrirá, previo acuerdo de la otra presidencia, por lo que respecta al ejercicio de la presidencia de las sesiones del Consejo en el momento en el que se examinen los puntos correspondientes⁴⁵⁹”.

Por último, cabe apuntar que otra de las medidas concretas adoptadas en Sevilla ha consistido en atribuir a la Secretaría General del Consejo la Presidencia de determinados grupos de trabajo⁴⁶⁰. Con esta disposición, los Jefes de Estado y de Gobierno ponían de manifiesto su voluntad de reforzar el papel de impulsión política

⁴⁵⁷ Décision du Conseil du 22 juillet 2002 portant adoption de son Règlement Intérieur, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, L 230/7, 28/08/02. Véase el Art. 2 del Reglamento Interno.

⁴⁵⁸ Consejo Europeo de Sevilla. Conclusiones de la Presidencia, Op. Cit. Esta decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno adoptada en Sevilla encuentra su expresión en el Art. 19 del Reglamento Interno del 22 de julio de 2002.

⁴⁵⁹ Véase Consejo Europeo de Sevilla. Conclusiones de la Presidencia, Op. Cit., y Art. 19 del RI de 22 de julio de 2002.

⁴⁶⁰ Grupo “comunicaciones electrónicas”; “informática jurídica”, “codificación legislativa”, “información”; “nuevos edificios”.

de la Presidencia, descargando al máximo esta institución de tareas organizativas y administrativas que podían ser desempeñadas por la Secretaría en su calidad de órgano de apoyo logístico de la Presidencia.

El Consejo Europeo de Sevilla marcó, pues, un hito importante en el proceso de reforma de la Presidencia. Las medidas contempladas confirmaban un cambio de rumbo en la trayectoria evolutiva de la Presidencia. Las ideas de programación plurianual, de mandatos parcialmente co-presididos y de delegación de la Presidencia de determinados grupos de trabajo en la Secretaría General del Consejo suponían una ruptura con el formato inicial de la Presidencia cuando ésta era un ejercicio estrictamente individual, la elaboración del programa a cargo de la Presidencia de turno⁴⁶¹ y la dirección de los grupos de trabajo bajo la única responsabilidad de la Presidencia del Consejo. En Sevilla, el principio de igualdad se ha mantenido, pero el de representatividad se ha relativizado.

2.2.2.2. La reforma de la Presidencia en el marco de los trabajos de la Convención europea para la revisión de los Tratados.

Esta evolución se encuentra confirmada por los resultados de los trabajos de la Convención Europea. Como hemos explicado anteriormente, durante casi un año y medio se ha desarrollado un amplio debate sobre el futuro de la Unión. A lo largo de este período, varias propuestas que modificaban sustancialmente el sistema de rotación presidencial han sido realizadas. Como hemos mencionado anteriormente, una de las ideas más novedosas era la propuesta de los Estados grandes de la Unión, más España, que contemplaba la elección del Presidente del Consejo Europeo. En abril de 2002, el Primer Ministro británico Blair y el Presidente francés Jacques Chirac habían remitido una carta conjunta a José María Aznar, entonces Presidente de turno del Consejo Europeo, en la que expresaban su apoyo a la idea de una

⁴⁶¹ Las Presidencias griega e italiana fueron las primeras en inaugurar, en el año 2003, la práctica de los programas operativos anuales. Véase Council of the European Union, *Operational programme of the Council for 2003 submitted by the greek and Italian Presidencies*, Brussels, 20 December 2002, 15881/02.

Presidencia estable al frente del máximo órgano del edificio europeo. El 15 de enero de 2003, los Gobiernos francés y alemán se manifestarían también a favor de la figura de un Presidente electo por sus pares, por mayoría cualificada y por un período de cinco años o de dos años y medio, renovable⁴⁶².

En la misma intervención, Alemania y Francia se pronunciaron a favor de la introducción de otra novedad sustancial con el fin de dotar, esta vez, al Consejo, de una mayor estabilidad. Concretamente, los Gobiernos galo y germano abogaron por una remodelación casi completa del sistema presidencial. Concretamente, proponían atribuir la Presidencia del Consejo de Asuntos Generales al Secretario General del Consejo y la Presidencia del Consejo Relex (Relaciones Exteriores) a la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores (resultado de la fusión de la función de Alto Representante para la PESC y de la de comisario para las relaciones exteriores). Además, el dúo franco-alemán defendía la idea de que el Consejo Ecofin, el Eurogrupo y el Consejo de Asuntos de Interior y de Justicia eligieran también a su Presidente por un período de dos años y medio.

Como hemos señalado anteriormente, ambas ideas suscitaron una reacción adversa por parte de los Estados del Benelux, tradicionalmente contrarios a la introducción de cualquier modificación en el sistema de rotación presidencial susceptible de alterar los equilibrios entre Estados en la estructura institucional europea.

Ello no obstante, el Proyecto de Constitución, presentado en junio de 2003 contemplaba finalmente la fórmula de la elección del Presidente del Consejo Europeo por sus miembros por mayoría cualificada y por un mandato de dos años y

⁴⁶² Contribution franco-allemande à la Convention Européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union, París y Berlín, 15 de enero de 2003.

<http://www.elysee.fr/actus/arch0301/030122/textes/CONTRIB150103.html>

Véase también los siguientes artículos publicados en la prensa: VERNET, Daniel, "L'Union Européenne pourrait être dotée d'une présidence tricéphale", *Le Monde*, 14/01/03 ; BRESSON, Henri de, « Paris et Berlin proposent une double présidence de l'UE », *Le Monde*, 15/01/03 ; AFP & Reuters, « Paris et Berlin s'entendent sur un projet de direction bicéphale de l'UE », *Le Monde*, 15/01/03.

medio, renovable una sola vez⁴⁶³. Cabe mencionar que, a pesar de no tener derecho a voto⁴⁶⁴, las funciones de este nuevo “Presidente de Europa” no deberían ser sólo simbólicas:

[El Presidente del Consejo Europeo]

“2. Presidirá y dinamizará los trabajos del mismo. En colaboración con el presidente de la Comisión y tomando como base los trabajos del Consejo de Asuntos Generales, se encargará de su preparación y velará por su continuidad. Se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo. Al término de cada reunión, el presidente presentará al Parlamento Europeo un informe.

El presidente del Consejo Europeo asumirá, en razón de su cargo y en el nivel que le es propio, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores.

3. El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer un mandato nacional⁴⁶⁵,”

En cuanto al Consejo, cabe señalar que, a excepción del nuevo “Consejo de Asuntos Exteriores” (resultado del desdoblamiento del Consejo de Asuntos Generales en un “Consejo Legislativo y de Asuntos Generales”, por una parte y en un “Consejo de Asuntos Exteriores”, por otra) cuya presidencia ejercería la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, el Proyecto de la Convención mantiene el sistema de rotación presidencial. La única novedad en este terreno es el alargamiento del mandato hasta un período de un año:

“1. El Consejo Legislativo y de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos del Consejo de Ministros. Cuando actúe en su función de Consejo de Asuntos Generales, preparará las reuniones del Consejo Europeo [...]. Cuando actúe en su función legislativa, el Consejo deliberará y se pronunciará juntamente con el Parlamento Europeo y las leyes marco europeas con arreglo a lo dispuesto en la Constitución [...]

2. El Consejo de Asuntos Exteriores [...] **estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.**

3.[...]

4. La Presidencia de una formación del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por representantes de

⁴⁶³ Punto 1 del Art. I-21 del Proyecto de Constitución.

⁴⁶⁴ Punto 5 del Art. I-24 del Proyecto de Constitución.

⁴⁶⁵ Puntos 2 y 3 del Art. I-21 del Proyecto de Constitución. La negrita es nuestra.

los Estados miembros en el Consejo, por rotación equitativa, durante periodos de al menos un año. El Consejo Europeo establecerá las reglas de rotación, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros⁴⁶⁶.

El Proyecto de Constitución se configuraba así pues como una solución intermedia. Incluía la idea de la elección de un Presidente del Consejo Europeo, dando así satisfacción a los Estados grandes de la UE. Mantenía, por otra parte, globalmente el sistema de rotación presidencial para las formaciones del Consejo, cumpliendo, en este caso, con las expectativas de los Estados pequeños de la UE y, especialmente, del Benelux. A pesar de ello, no cabe duda de que las medidas contempladas en el Proyecto de Constitución suponían un nuevo giro en la trayectoria evolutiva de la Presidencia del Consejo. Su desvinculación de la Presidencia del Consejo Europeo, la creación de la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores y el fin del sistema de rotación semestral independientemente de la talla demográfica, peso económico o político de los Estados miembros trastocaba los principios fundamentales sobre los que se había erigido la Presidencia desde sus orígenes. Estos cambios, a los que había que sumar las modificaciones introducidas en el modo de funcionamiento del Consejo desde 1999 (programación plurianual, cesión de la Presidencia de algunos grupos de trabajo a la Secretaría General) suponían un giro en el sistema de representación de los Estados miembros en Europa a la vez que reflejaba la nueva etapa histórica iniciada por el proceso de construcción europea.

Durante las negociaciones de la CIG 2003/2004, se planteó de nuevo la cuestión del sistema de rotación presidencial del Consejo. Mientras que la aprobación de la propuesta de la Convención sobre la elección de un Presidente del Consejo Europeo no suscitó mayores dificultades, el tema de la Presidencia del Consejo volvió a ser objeto de debate en el marco de la reflexión general sobre la mejora del funcionamiento del Consejo. El 19 de septiembre de 2003, la Presidencia italiana distribuyó un cuestionario a las delegaciones de los Estados miembros así como a la Comisión Europea sobre “la función legislativa, las formaciones del

⁴⁶⁶ Art. I-23. La negrita es nuestra.

Consejo y la Presidencia del Consejo de Ministros⁴⁶⁷. Respecto a esta última dimensión, el documento planteaba ocho preguntas que reproducimos a continuación:

1. “En dehors du Conseil des Affaires Étrangères, d’autres formations du Conseil devraient-elles bénéficier d’une **présidence fixe**?[...]. Quelles formations? Pour quelle durée? Selon quelles modalités (élection par les membres de la formation du Conseil concernée)?
2. Pour les formations du Conseil qui resteront soumises au régime de la rotation faut-il prévoir un système de “**Team Presidency**”?
3. Dans l’hypothèse où l’on s’orienterait vers un système de “**Team Presidency**”:
 - a. Combien d’États membres devrait comporter l’équipe? Trois? Quatre? Cinq?
 - b. Pour quelle durée? Un an? 18 mois? Plus?
 - c. La **composition** des équipes doit-elle être fixée à l’avance **ou** laissée ouverte sur la base de certains critères à déterminer, dans le respect du principe d’une **rotation égale** (qui tiendrait compte des équilibres politiques et géographiques et de la diversité des États membres [...])?
 - d. La **répartition** des différentes formations du Conseil au sein de l’équipe devrait-elle être fixée à l’avance **ou** laissée à l’appréciation des États membres de l’équipe?
4. Afin de répondre au **besoin de coordination** accrue découlant d’un système de “team presidency”, faut-il maintenir, du moins partiellement, une “**chaîne de commandement**” dans le sens que l’État membre en charge du Conseil “Affaires Générales” aurait aussi sur la présidence du Coreper?
5. La présidence des comités/groupes de travail relevant d’une formation du Conseil donnée devrait-elle être automatiquement attribuée à l’État membre qui assure la présidence du Conseil en question (**filiale verticale**)?
6. Dans la même logique, dans l’hypothèse où le ministre des affaires étrangères preside le Conseil des affaires étrangères, la présidence du COPS ou d’autres groupes dans le domaine des relations extérieures devrait-elle revenir à un délégué du ministre des affaires étrangères?

⁴⁶⁷ Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. *Note de transmission de la Présidence aux Délégations. Objet : CIG 2003-Questionnaire sur la fonction législative, les formations et la présidence du Conseil des ministres* (diffusé le 19 septembre 2003), CIG 9/03, PRESID 1, Bruxelles, 15 octobre 2003.

7. Toujours dans le souci de renforcer la cohérence des travaux du Conseil, faut-il envisager une **structure formelle de coordination** entre les représentants des États membres en charge de la présidence à laquelle pourraient participer le président du Conseil européen, le président de la Commission et le ministre des affaires étrangères?
8. Le dispositif détaillé relatif à la rotation de la présidence du Conseil doit-il faire **l'objet d'une décision à prendre à l'unanimité** par le Conseil européen? [...]"

Las respuestas al citado cuestionario fueron dispares, poniendo nuevamente de manifiesto las distintas visiones de los Estados miembros sobre el funcionamiento futuro del sistema institucional europeo⁴⁶⁸. A título de ejemplo, cabe destacar las posiciones enfrentadas de Francia y de los países del Benelux respecto a la última pregunta. En efecto, mientras el Gobierno francés apoyaba el sistema de votación por mayoría cualificada (idea respaldada por la Comisión), los Estados del Benelux defendían la aplicación de la regla de la unanimidad. Tal y como refleja el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la solución finalmente adoptada fue la primera.

Por lo demás, cabe señalar que la Constitución Europea incluye casi todas las propuestas realizadas por la Convención europea sobre las modalidades de ejercicio de la Presidencia⁴⁶⁹. El Tratado consagra el principio de la elección del Presidente del Consejo Europeo por mayoría cualificada por un período de dos años y medio,

⁴⁶⁸ Véase por ejemplo las respuestas del Benelux en Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. *Note du Benelux. Objet: CIG 2003-Réponse du Benelux au questionnaire sur la fonction législative, les formations et la présidence du Conseil des ministres* (doc. CIG 9/03), CIG 10/03, DELEG 1, Bruxelles, 15 octobre 2003 ; las respuestas de Francia en Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. *Note de la délégation française. Objet: CIG 2003-Réponse de la France au questionnaire sur la fonction législative, les formations et la présidence du Conseil des ministres* (doc. CIG 9/03), CIG 18/03, DELEG 9, Bruxelles, 15 octobre 2003; las respuestas de la Comisión Europea en Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. *Note de la Commission. Objet: CIG 2003-Réponse de la Commission au questionnaire sur la fonction législative, les formations et la présidence du Conseil des ministres* (doc. CIG 9/03), CIG 35/03, DELEG 26, Bruxelles, 15 octobre 2003.

⁴⁶⁹ En relación al tema de las formaciones del Consejo, cabe subrayar que la Constitución europea no contempla la creación de un Consejo legislativo único tal y como había propuesto la Convención. Durante la CIG 2003/2004, la mayor parte de los Estados miembros respaldaron la continuidad del sistema actual, es decir que cada formación del Consejo siguiese adoptando los actos legislativos propios de su sector de actividades. Véase al respecto las respuestas de las Delegaciones francesa y del Benelux al cuestionario difundido por la Presidencia italiana, Op. Cit., 15 de octubre de 2003.

renovable una sola vez⁴⁷⁰. La Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores será ejercida por el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (quien será a la vez vicepresidente de la Comisión). Al respecto, cabe señalar que el 29 de junio de 2004, los Jefes de Estado o de Gobierno decidieron que esta función recaería, a partir de la fecha de entrada en vigor del texto constitucional, en el español Javier Solana, actual Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC⁴⁷¹.

En cuanto a la Presidencia de las demás formaciones del Consejo, el Tratado estipula también que será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igualitaria. Sin embargo, a diferencia de lo que había propuesto la Convención, el texto constitucional mantiene la duración del mandato en seis meses (en lugar de un año) y prevé que éste se lleve a cabo dentro de un equipo presidencial de tres países al fin de garantizar una coordinación efectiva entre las sucesivas presidencias. Conforme al Proyecto de Constitución presentado por la Convención, el Tratado prevé que el Consejo Europeo adoptará una decisión europea por la que se establezcan las reglas de rotación, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros.

De acuerdo con la Declaración aneja al Acta final de la Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo tendrá, a partir de la fecha de entrada en vigor de la Constitución, un plazo de seis meses para adoptar dicha decisión. A diferencia de la propuesta de la Convención que no contiene mención alguna al respecto, el Tratado establece además que el Consejo Europeo adoptará esta decisión por mayoría cualificada⁴⁷². Este sistema basado en una rotación igualitaria podría, por lo tanto, ser modificado en un futuro por una decisión del Consejo Europeo adoptada por mayoría cualificada.

⁴⁷⁰ Art.I-22 apdo. 1 del Cap. I del Título VI de la Parte III del Tratado por el que se establece una Constitución Europea, CIG 87/04, Bruselas, 6 de agosto de 2004.

⁴⁷¹ Véase Conseil de l'Union Européenne, Communiqué de Presse. 2595^{ème} session du Conseil, 10995/04 (Presse 214), Bruxelles, le 29 juin 2004.

⁴⁷² Art. I-24 apdo. 7 del Cap. I del Título VI de la Parte III del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

CONCLUSIÓN

En este capítulo de la tesis, nuestro objetivo ha consistido en poner de manifiesto el cambio de rumbo que se produce en la trayectoria evolutiva de la Presidencia del Consejo a partir de mediados de los años ochenta; cambio que se ha traducido en una alteración de la naturaleza inicial de la Presidencia. A lo largo de los veinte últimos años, esta figura, tradicionalmente asociada a la defensa de los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura institucional europea, ha operado una progresiva transformación: la Presidencia del Consejo se ha convertido en una de las principales fuerzas impulsoras del proceso de integración europea y, como tal, en una de los principales responsables de los logros y fracasos de dicho proceso.

Dos tipos de factores interrelacionados han contribuido a este fenómeno: por una parte, la *relance* comunitaria a partir del Acta Única Europea de 1986; por otra, el gran desafío institucional planteado a partir de la segunda mitad de los años noventa por la mayor ampliación de la historia de la construcción europea. Ambos procesos han tenido consecuencias importantes para la Presidencia del Consejo. El primero, además de extender considerablemente sus competencias, responsabilizó a esta institución, no sólo de los avances de la cooperación política europea sino también, junto con la Comisión, de la consecución de un gran mercado único sin fronteras interiores, es decir, de una cuestión de interés comunitario.

El proceso de '*relance*' comunitaria contribuyó a situar la Presidencia del Consejo en el centro del sistema institucional europeo y a dotarle de una identidad híbrida. Hoy en día, la Presidencia sigue siendo el portavoz de los intereses particulares de los Estados miembros reunidos en el Consejo pero tiene una nueva responsabilidad en materia de *integración* europea y, por consiguiente, en materia de defensa de los intereses generales de la Unión.

El nuevo peso político alcanzado por la Presidencia, explica, a su vez, la importancia atribuida a las modalidades de ejercicio de esta función durante el debate

sobre el futuro institucional de Europa. Desde 1999, varios informes elaborados por la Secretaría General del Consejo a petición del Consejo Europeo habían abogado por una reforma del funcionamiento del Consejo de Ministros en virtud de los Tratados vigentes. Dentro de este contexto, la permanencia del sistema de rotación semestral de la Presidencia había sido cuestionada.

El papel de bisagra jugado por esta función a lo largo de las últimas décadas en materia de organización, coordinación, impulsión, mediación, negociación y representación del Consejo y del Consejo Europeo tanto dentro como fuera de la Unión, había llevado a preguntarse sobre la idoneidad de un sistema basado en mandatos de corta duración. Fruto de esta reflexión, el Consejo Europeo adoptó en junio de 2002 varias medidas destinadas a asegurar -dentro del respeto del principio de igualdad, consubstancial al sistema presidencial desde sus orígenes- una mayor continuidad de los trabajos. Los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la idea de una programación estratégica plurianual, reforzaron los mecanismos de cooperación entre las presidencias sucesivas y acordaron delegar la presidencia de determinados grupos de trabajo en la Secretaría General del Consejo.

Estos cambios, introducidos para mejorar el funcionamiento y los métodos de trabajo del Consejo, alteraron los principios funcionales de la Presidencia. Implicaron una modificación del formato inicial de la Presidencia cuando ésta era un ejercicio estrictamente individual, la elaboración del programa a cargo de la Presidencia de turno y la dirección de los grupos de trabajo bajo su única responsabilidad. La reforma del sistema presidencial iniciada en 1999 mantuvo el principio de igualdad entre los Estados miembros pero relativizó el principio de representatividad así como la autonomía de acción de la Presidencia de turno.

El proceso de adaptación institucional general de la Unión que arrancó en 1996 con la primera Conferencia Intergubernamental para la revisión de los Tratados de cara a la ampliación de la Unión, supuso un paso más en la transformación de la Presidencia. Las medidas contempladas en la Constitución Europea confirman, efectivamente, la idea de un cambio de rumbo. En primer lugar, destaca, sin duda, la elección del Presidente del Consejo Europeo. Esta novedad que pretende dar una

mayor estabilidad y visibilidad a la presidencia de esta institución tiene varias consecuencias. Por un lado, desvincula la Presidencia del Consejo de la Unión de la Presidencia del Consejo Europeo, poniendo fin, por tanto, al sistema vigente desde 1974, fecha de la creación de ésta última institución. Por otro lado, de acuerdo con el texto constitucional, implica designar a la cabeza del Consejo Europeo a una personalidad que, al no ejercer un mandato nacional, aparecerá como figura *supra partes* y, por tanto ya no como un *primus inter pares*. Por último, y pese a los intentos del trío beneluxiano en este sentido, la Constitución europea no contempla que la elección del Presidente del Consejo Europeo pueda regirse por criterios de rotación igualitaria entre los Estados miembros con lo cual elimina de cuajo el principio de igualdad que ha presidido hasta el momento el sistema presidencial.

En segundo lugar, el nuevo Tratado institucionaliza la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores que presidirá durante cinco años el Consejo de Relaciones Exteriores de la Unión. Esta nueva figura será, además, vicepresidente de la Comisión Europea. Con esta medida, la Constitución no sólo suprime el sistema de rotación semestral en su doble faceta de igualdad y de representatividad (puesto que los Jefes de Estado y de Gobierno han decidido que, en la fecha de entrada en vigor de la Constitución, esta función recaerá en el actual Secretario General del Consejo, Javier Solana) sino que también, contribuye a comunitarizar el Consejo Relex. La doble condición del MAE implicará, efectivamente, la difícil tarea de conseguir agregar, a la vez, los intereses intergubernamentales del Consejo y comunitarios de la Comisión.

Finalmente, la Constitución contempla el refuerzo de las medidas acordadas en el Consejo Europeo de Sevilla para las demás formaciones del Consejo. Mantiene el sistema de rotación semestral pero dentro de un equipo presidencial de tres países, impulsando, así pues, la idea de mandato conjunto. El Tratado prevé también que la Secretaría General del Consejo pueda, en un futuro, ejercer la presidencia de más grupos de trabajo. El texto constitucional introduce, por último, la posibilidad de modificar por mayoría cualificada las modalidades de ejercicio de la Presidencia. Con estas medidas, el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa no sólo reorganiza la Presidencia del Consejo y como tal, tiene un impacto sobre su

modo de funcionamiento sino que también afecta a cuestiones simbólicas, ligadas a los principios y por lo tanto, a los valores subyacentes a la Presidencia desde sus orígenes.

CONCLUSIÓN

Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, las instituciones no son realidades estáticas sino construcciones dinámicas. Las instituciones nacen, se desarrollan y se transforman condicionadas por las decisiones institucionales del pasado. Las opciones institucionales iniciales tienen consecuencias a largo plazo y pueden llegar a provocar fenómenos políticos de carácter inesperado.

En esta parte de la tesis, nuestro objetivo ha consistido en poner de manifiesto la naturaleza cambiante de la Presidencia del Consejo de la Unión desde la fecha de su creación en los años cincuenta hasta el período actual, momento en el que estamos pendientes de la ratificación de la Constitución Europea. Los tres capítulos que conforman este ejercicio representan tres secuencias sucesivas y distintas de la trayectoria evolutiva de la Presidencia. En el primer capítulo, analizamos las circunstancias políticas e institucionales que rodearon la creación de la Presidencia. En este sentido, dedicamos especial atención a explicar cómo esta institución se había configurado en la mente de los Estados fundadores y, especialmente, en la de los países del Benelux, como una doble garantía institucional. En su calidad de portavoz del Consejo Especial de la CECA, la Presidencia constituía un contrapeso intergubernamental frente a la Alta Autoridad presidida por Jean Monnet. El sistema de la Presidencia rotatoria consagraba, por otra parte, los principios de representatividad y de igualdad formal entre todos los Estados miembros de la Comunidad, con independencia de su talla demográfica y peso económico.

En el segundo capítulo, estudiamos el desarrollo de la Presidencia desde mediados de los años sesenta hasta principios de la década de los ochenta. Esta etapa se caracterizó por lo que hemos denominado -utilizando la terminología de Rostow en el ámbito de la historia económica para referirse a la fase de despegue de los ciclos económicos- el “*take off*” de la Presidencia. El desarrollo de esta función fue, efectivamente, impulsado de forma considerable a raíz del giro intergubernamental operado en el proceso de integración europea durante esos años. La creación del mecanismo de Cooperación Política Europea fuera del marco de los Tratados comunitarios constituyó, sin duda, en este sentido, uno de los elementos que más

contribuyeron a potenciar el papel de la Presidencia y a identificar su naturaleza con el perseguimiento de fines intergubernamentales.

En el tercer y último capítulo, nuestro propósito ha sido arrojar luz sobre la transformación de la Presidencia a raíz del cambio de coyuntura producido en el proceso de construcción europea a partir de la firma del Acta Única Europea en 1986. A nuestro entender, la "*relance*" comunitaria tuvo, como inesperada consecuencia, la transformación de la Presidencia en términos de representación de intereses. Este fenómeno que hemos denominado "proceso de comunitarización" hace referencia a la progresiva transformación de esta figura, tradicional baluarte de los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura comunitaria, en una institución más compleja y cercana al interés comunitario. El proceso de reflexión y de reforma del sistema de rotación presidencial iniciado en marzo de 1999, durante el Consejo Europeo de Helsinki, y los resultados de la última Conferencia Intergubernamental plasmados en el texto de la Constitución Europea confirman este cambio.

En definitiva, entre la Presidencia del Consejo Especial de la Comunidad del Carbón y del Acero y la Presidencia del Consejo de la Unión Europea han transcurrido más de cincuenta años y se ha producido algo más que un simple cambio de apelación. La Presidencia ha cambiado. Su naturaleza se ha transformado en una realidad híbrida, a la vez intergubernamental y comunitaria. Como mencionamos en la primera parte de la tesis, hoy en día el éxito de una Presidencia depende de su capacidad para avanzar en el proceso de integración europea. Se ha convertido en un motor de la construcción europea. Sin dejar de ser un contrapeso a la Comisión, ya no es, sin embargo, un freno a la integración.

TÍTULO 2. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: BALANCE Y ALCANCE DE UNA EVOLUCIÓN

INTRODUCCIÓN

Si comparamos el formato de la Presidencia del Consejo Especial de la CECA con el de la Presidencia del Consejo de la Unión vigente en la actualidad, vemos que algo ha cambiado. La Presidencia nació de forma tímida a la sombra del debate institucional sobre el diseño de la primera Comunidad Europea. Entonces, se configuró como una institución de corte intergubernamental con escaso perfil político. Sus competencias eran limitadas y de orden esencialmente administrativo. A la imagen del entonces Consejo Especial de la CECA, su modo de funcionamiento era sencillo y su organización reducida a la mínima expresión. En este marco, el principal rasgo destacable de la Presidencia era la doble dimensión simbólica que subyacía el sistema de rotación trimestral. Los principios de representatividad y de igualdad inherentes al mismo constituían una doble garantía institucional. El primero permitía al Consejo Especial contrapesar la figura de la Alta Autoridad. El segundo aseguraba la existencia de un mecanismo de representación igualitaria de los Estados miembros en el seno del propio Consejo.

Cincuenta años más tarde, las cosas han cambiado. Hoy en día, la Presidencia se ha convertido en una pieza central del sistema europeo. Cinco décadas de retroalimentación institucional al compás y a la imagen de la propia dinámica evolutiva del proceso de construcción europea han conseguido elevar esta institución al rango de motor de la integración. Este cambio de naturaleza encuentra su expresión en las competencias y en las modalidades de ejercicio actuales de la Presidencia. En términos competenciales, la Presidencia ha dejado de ser un cargo meramente administrativo para convertirse en una compleja función de impulsión, negociación, mediación y representación del Consejo y del Consejo Europeo tanto fuera como dentro de la Unión. En la actualidad, la Presidencia representa una de las principales piezas de engarce entre las dinámicas comunitaria e intergubernamental de la Unión. Se trata de una de las principales fuerzas impulsoras del proceso de

integración. Como tal, también tiene el relativo privilegio de ser una de las principales responsables de sus éxitos y fracasos.

La transformación de la Presidencia también encuentra su expresión en otro aspecto de carácter más simbólico: la progresiva erosión de los principios de representatividad y de igualdad. La propulsión de la Presidencia al centro del sistema institucional europeo ha conllevado una creciente complejidad en el modo de funcionamiento y de organización de esta institución, fenómeno que se ha visto acentuado por la evolución de la propia dinámica interna del Consejo a lo largo de las últimas décadas.

Esta situación ha forzado un debate sobre la continuidad del sistema de rotación presidencial, llevando a la negociación y a la adopción de fórmulas alternativas para intentar paliar las disfunciones asociadas al funcionamiento del sistema tradicional. En términos simbólicos, las modificaciones introducidas en las modalidades de atribución y de ejercicio de la Presidencia traducen un progresivo cambio de paradigma: la relativización de los principios de representatividad y de igualdad, considerados durante años como irrenunciables por parte de los Estados miembros, especialmente, los países del Benelux. En caso de ser ratificadas, las medidas contempladas en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa confirmarían este cambio de tendencia.

En el presente título, nuestro objetivo consistirá en realizar el balance y establecer el alcance de cincuenta años de evolución. Explicaremos las principales diferencias y similitudes entre el modelo inicial de la Presidencia y el formato actual, así como las implicaciones de esta evolución para los Estados miembros. Esta parte constará de dos capítulos. En el primero, contrastaremos el modo de funcionamiento y la organización iniciales de la Presidencia con el sistema vigente en la actualidad. En el segundo, haremos un balance de las competencias pasadas y presentes de esta institución. Este ejercicio, nos permitirá corroborar la hipótesis central de nuestra investigación: la transformación de la Presidencia del Consejo en una institución híbrida de carácter a la vez intergubernamental y comunitario.

CAPÍTULO 1. EL FUNCIONAMIENTO Y LA ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

INTRODUCCIÓN

En cincuenta años, el funcionamiento y la organización de la Presidencia han variado sustancialmente, aunque no completamente. Las sucesivas versiones del Reglamento interno del Consejo –texto que constituye, junto con los Tratados constitutivos y sus revisiones posteriores, la base jurídica que institucionaliza la figura de la Presidencia- reflejan este cambio dentro de la continuidad. Los grandes principios se han mantenido globalmente pero han sufrido alteraciones importantes a lo largo de los últimos años dentro del marco de la adaptación institucional del Consejo ante la ampliación a diez nuevos Estados miembros. La reforma de los principios fundacionales de la Presidencia y la consiguiente definición de unas nuevas modalidades de ejercicio tuvieron como consecuencia la simultánea adaptación de toda la estructura de apoyo, al servicio y bajo la responsabilidad de la Presidencia, tanto en materia comunitaria como intergubernamental de la Unión.

1. PRINCIPIO GENERAL: EL SISTEMA DE ROTACIÓN PRESIDENCIAL

En 1951, los principios de igualdad y de representatividad de los Estados miembros en el seno del Consejo Especial de la CECA encontraron su expresión en el sistema de rotación presidencial. Desde entonces, este principio general de organización y de funcionamiento de la Presidencia se ha mantenido a grandes rasgos aunque ha sufrido algunas alteraciones significativas. La duración y el orden de rotación del mandato presidencial han sido revisados en distintas ocasiones como resultado de varios factores entre los que cabe destacar las sucesivas fases de ampliación de la Unión o la propia evolución del papel de la Presidencia en el seno del sistema institucional europeo.

1.1. La duración del mandato

Como hemos mencionado anteriormente, la duración inicial del mandato presidencial era de tres meses. Según Di Bucci, dos razones explicaban esta elección por parte de los Estados miembros: evitar que los Gobiernos pudieran aprovechar el mandato de la Presidencia para desarrollar una política autónoma, asegurando, al mismo tiempo, que pudieran ejercer sus funciones con un mínimo de continuidad⁴⁷³. Tres meses demostraron ser, no obstante, un lapso de tiempo insuficiente para que la Presidencia pudiera desempeñar sus tareas de forma eficaz. De ahí que, cuando en 1957, fueron creadas la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, los redactores de los Tratados optaron por fijar en seis meses la duración del mandato de la Presidencia de los Consejos de las dos nuevas Comunidades. En 1965, el Tratado de Fusión mediante el cual se instituían una Comisión y un Consejo únicos para las tres Comunidades, armonizó también las reglas relativas a la duración del mandato presidencial, de ahora en adelante, de 6 meses, incluida la CECA⁴⁷⁴. Al haber entrado los Tratados de Roma en vigor el 1 de enero de 1958, los Gobiernos de los entonces seis Estados miembros de la Unión decidieron que los términos presidenciales se extenderían respectivamente del 1 de enero al 30 de junio y del 1 de julio al 31 de diciembre⁴⁷⁵.

Hoy en día, la duración del mandato presidencial sigue siendo de seis meses pero existen excepciones importantes. Antes de detallarlas, cabe recordar que, en varias ocasiones a lo largo de la historia europea, se propuso revisar –sin éxito– la duración del mandato presidencial para mejorar la continuidad de los trabajos del Consejo. Una de las propuestas más significativas al respecto fue la presentada en 1975 por Léo Tindemans en su Informe sobre la Unión Europea en el que el Ministro belga proponía alargar el mandato hasta un período de un año. Durante los trabajos de la Convención europea y la posterior Conferencia Intergubernamental, la posibilidad de sustituir el sistema de las presidencias semestrales por fórmulas más

⁴⁷³ DI BUCCI, V., Op. Cit., pág. 29.

⁴⁷⁴ Véase el Art.2 del Tratado de Bruselas, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° 152 de 13 de julio de 1967.

⁴⁷⁵ DI BUCCI, V., Loc. Cit., pág. 30.

estables fue una de las cuestiones que más polémica generó entre los Gobiernos habida cuenta de la tradicional oposición del Benelux a la introducción de cualquier cambio susceptible de vulnerar el principio de la igualdad formal de los Estados miembros. Como hemos visto en el capítulo anterior, a pesar de estas reticencias, se introdujeron varios cambios importantes en el sistema de rotación semestral como la elección del Presidente del Consejo Europeo por un período de dos años y medio renovable o la designación de un Ministro de Asuntos Exteriores con un mandato de cinco años. En este último caso, se pone en entredicho, no tanto el principio de igualdad, sino el de representatividad de los Estados miembros.

No es la primera vez que se alteran estos principios. Cabe señalar, efectivamente, que, en alguna ocasión a lo largo de la historia europea, el sistema de rotación semestral fue temporalmente derogado. Como subraya Di Bucci, en enero de 1962 y de 1978, las Presidencias salientes prolongaron unos días su mandato para poder cerrar negociaciones complejas -en materia de agricultura y de pesca, respectivamente- que se habían visto interrumpidas por las vacaciones navideñas⁴⁷⁶. Otras excepciones más recientes encuentran su origen en la práctica cada vez más extendida a lo largo de los últimos años de elegir o designar a los Presidentes de determinados Comités o Grupos de Trabajo por un período superior a seis meses⁴⁷⁷. Este es el caso del Comité de Política Económica cuyo presidente es elegido entre sus miembros por mayoría por un periodo de dos años, en principio no renovable⁴⁷⁸; del Comité Económico y Financiero (antiguo Comité monetario), cuyo presidente es también elegido entre sus miembros por mayoría por un mandato, en este caso renovable de dos años⁴⁷⁹; del Grupo “Código de Conducta (Fiscalidad de las

⁴⁷⁶ DI BUCCI, V., Op. Cit., pág.31.

⁴⁷⁷ Excepciones vigentes en junio de 2002 tal y como recoge el siguiente documento elaborado durante la Presidencia española del Consejo de la UE: Consejo de la UE. *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo. Medidas para preparar el Consejo para la ampliación*, Bruselas, 13 de junio de 2002, 9939/02.

⁴⁷⁸ Décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative à la composition et au statut du comité de politique économique et Annexe sur le statut du comité de politique économique, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, L 257 de 11 de octubre de 2000, pp. 28-31.

⁴⁷⁹ Decisión del Consejo de 21 de diciembre de 1998 sobre las normas de desarrollo relativas a la composición del Comité Económico y Financiero, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 358 de 31 de diciembre de 1998, pág. 109 y Anexo Estatutos del Comité Económico y Financiero de la Decisión del Consejo de 31 de diciembre de 1998 por la que se adoptan los estatutos del Comité

Empresas)”, cuyo presidente es, en principio, designado de común acuerdo de entre los representantes de los Estados miembros o, en su defecto, elegido por mayoría de los representantes de alto nivel del Grupo⁴⁸⁰; del Comité Militar de la Unión Europea, cuyo presidente es un general o un almirante de cuatro estrellas nombrado por el Consejo por un mandato de tres años, previa recomendación del Comité reunidos a nivel de Jefes de Estado Mayor de la Defensa⁴⁸¹ y del Comité de Seguridad cuyo presidente es el Secretario General del Consejo/Alto Representante de la PESC o la persona en quien éste delegue⁴⁸². Por otra parte, como ha señalado Ramón Torrent, en el caso del Comité del art. 133 encargado de asistir la Comisión en la preparación de las negociaciones de acuerdos internacionales en materia comercial, es ésta última institución quien asume *de facto* la presidencia del Comité⁴⁸³.

Las innovaciones institucionales con más impacto desde el punto de vista de la reforma del sistema de rotación semestral lo constituyen, sin embargo, como apuntábamos antes, las medidas contempladas en el Tratado por el que se instituye una Constitución europea, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. La futura elección del Presidente del Consejo Europeo por mayoría cualificada por un período máximo de cinco años supone una completa ruptura con el sistema vigente desde la Cumbre de París de 1974⁴⁸⁴. De la misma manera, la designación de un Ministro de

Económico y Financiero, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 5 de 9 de enero de 1999, pp.71-73.

⁴⁸⁰ Comunicación del Consejo. Conclusiones del Consejo de 9 de marzo de 1998 sobre la creación del Grupo del código de conducta (fiscalidad de las empresas), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 99 de 1 de abril de 1998, pág.1.

⁴⁸¹ Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea y Anexo sobre el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 27 de 30 de enero de 2001, pp. 4-6. El primer presidente del Comité Militar nombrado por el Consejo ha sido el general finlandés Hügglund.

⁴⁸² Decisión del Consejo de 19 de marzo de 2001 por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo (Parte II, sección I sobre la organización de la seguridad en el Consejo de la Unión Europea, párrafo 3, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 101 de 11 de abril de 2001, pág.10.

⁴⁸³ Entrevista con Ramón Torrent, director del equipo “Relaciones Exteriores” del Servicio Jurídico de la Secretaría General del Consejo de la UE entre 1988 y 1998, Barcelona, 9 de noviembre de 2004.

⁴⁸⁴ Cabe señalar que los países del Benelux intentaron en vano incluir en el Tratado constitucional una cláusula mediante la cual los Estados miembros se comprometerían a observar una cierta igualdad a la hora de designar el candidato a la elección como Presidente del Consejo Europeo. Véase el siguiente documento: Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. Note de transmission des délégations du Benelux. Objet: Contribution des pays du Benelux concernant, d’une part, les modalités d’élection du président du Conseil européen et d’autres personnes à la tête des

Asuntos Exteriores -quien además será vicepresidente de la Comisión- también por varios años, implica un giro en el sistema representativo de los Estados tal y como fue dispuesto en 1970 con la adopción del Informe Davignon y la creación del mecanismo de Cooperación Política.

Así pues, una vez entre en vigor el Tratado constitucional, existirá una distancia importante entre el sistema de rotación semestral tal y como fue planteado en los inicios de la construcción europea y el nuevo modelo ratificado. Estos cambios en la trayectoria histórica del sistema presidencial no hacen sino reflejar la propia dinámica evolutiva del proceso de integración europea.

1.2. El orden de rotación

Otro de los aspectos del sistema de rotación presidencial en los que se han producido cambios notorios desde la configuración de la primera Comunidad Europea es el orden de rotación de la Presidencia y, de forma más precisa, los criterios utilizados para fijar dicho orden. Efectivamente, podemos observar una evolución en las condiciones de atribución de la Presidencia.

Inicialmente, el orden de rotación de la Presidencia se regía a partir de un criterio alfabético. Como ha puesto de manifiesto Di Bucci, el estricto respeto del principio de la igualdad formal entre los Estados obligaba prácticamente a la elección de este sistema a la hora de determinar el momento en que cada Estado miembro accedería a esta función⁴⁸⁵. Cabe señalar, sin embargo, que ni el Tratado CECA, en el que se contemplaba la fórmula elegida para asignar el turno presidencial, ni el primer Reglamento Interno (provisional) del Consejo, incorporaba mención alguna respecto a la norma lingüística que se utilizaría para determinar dicho orden alfabético. Tal y como se desprende de la primera acta de la reunión del Consejo,

institutions de l'UE et, d'autre part, les modalités d'élection du président de la Commission européenne, Bruxelles, le 24 novembre 2003, CIG 53/03, DELEG 28.

⁴⁸⁵ DI BUCCI, V., Op. Cit., pág. 31.

celebrada en septiembre de 1952 bajo presidencia alemana, el idioma escogido en la práctica fue, entonces, el francés⁴⁸⁶.

Los Tratados de Roma firmados en 1957 conservaron el modelo de la CECA pero introdujeron una primera novedad importante: la sustitución del orden de rotación en lengua francesa por el de la rotación alfabética en el idioma oficial de cada Estado miembro. A diferencia del Tratado CECA, este principio lingüístico fue incorporado de forma expresa en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea⁴⁸⁷ y en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica⁴⁸⁸. En 1965, el Tratado de Fusión, mediante el cual fueron creados un Consejo único y una Comisión única para las tres Comunidades, fue todavía más explícito al incorporar una lista con el orden de rotación resultante del criterio lingüístico definido en 1957⁴⁸⁹. A partir de 1965 y hasta 1986, las únicas modificaciones introducidas en el orden de rotación consistieron en la incorporación del nombre de los nuevos Estados que se adhirieron a las Comunidades Europeas: Dinamarca (*Danmark*), Irlanda (*Ireland*) y Reino Unido (*United Kingdom*) en 1973; Grecia (*Ellas*) en 1981.

A diferencia de las adhesiones anteriores, la ampliación de las Comunidades a España y Portugal en 1986 supuso un cambio sustantivo en el sistema de rotación. El origen de este fenómeno se encuentra en la voluntad del Gobierno portugués quien, de acuerdo con el sistema alfabético vigente, debía ejercer la Presidencia durante el segundo semestre de 1986 -es decir apenas 6 meses después de su entrada en las Comunidades tal y como había ocurrido también con Dinamarca en 1973- de dejar pasar su turno.

Esta decisión provocó un cierto malestar entre los demás socios europeos al trastocar el calendario y por lo tanto, sus previsiones respecto al ejercicio de la Presidencia. El problema suscitado por Portugal fue la ocasión para plantear un

⁴⁸⁶ Véase en anexo el acta de la primera sesión del Consejo Especial de la CECA celebrada el 8 de septiembre de 1952.

⁴⁸⁷ Art. 146 del TCEE

⁴⁸⁸ Art. 116 del TCEEA

⁴⁸⁹ Apdo. 2 del Art. 2 del Tratado de Fusión

debate más general acerca de las diferencias que implicaba ejercer la Presidencia durante el primer o el segundo semestre del año. Como señala Di Bucci, la división del año civil en dos semestres presidenciales presentaba un inconveniente en la Europa de los Seis y, más tarde, de los Diez: el hecho de que a los Estados miembros les correspondiera siempre ejercer la Presidencia durante el mismo semestre. La naturaleza de ambos semestres era, sin embargo, distinta. Cada semestre presenta, en efecto, unas especificidades. El primero (1 de enero-30 de junio) consiste en seis meses plenamente operativos, mientras que el segundo (1 de julio-31 de diciembre), debido a las vacaciones del mes de agosto, cuenta sólo con cinco meses y además partidos en dos. Por otra parte, cada semestre tiene unas características determinadas en cuanto a los asuntos de la Unión a tratar. El primer semestre es más complicado porque se han de tratar cuestiones sensibles, como la fijación de los precios agrícolas o la aprobación del presupuesto mientras que el segundo semestre suele heredar, al menos en parte, la agenda de la Presidencia del primer semestre⁴⁹⁰.

En consecuencia, para evitar que un Estado tuviera siempre que ejercer la Presidencia durante el primer o el segundo semestre del año y dar, a la vez satisfacción al Gobierno portugués, se adoptó una fórmula de compromiso. Los Estados miembros decidieron que el orden de rotación de los Diez se aplicaría hasta el 31 de diciembre de 1986 y que, a partir de esa fecha, entraría en vigor un nuevo sistema de rotación basado en dos modalidades de atribución distintas⁴⁹¹. Durante un primer ciclo de 6 años, el orden de rotación debía seguir rigiéndose por un criterio alfabético. Durante el segundo ciclo de 6 años, en cambio, debía aplicarse un orden alfabético inverso, esto es, que todos los Estados que hubiesen ejercido la Presidencia, durante el primer ciclo, durante el primer semestre del año, ejercieran, durante el segundo ciclo, la Presidencia del segundo semestre del año y, a la inversa⁴⁹².

⁴⁹⁰ VERBEKE, J., VAN DEN VOORDE, W., Op. Cit, pág. 31.

⁴⁹¹ Véase los Arts. 11 y 29 del Acta de Adhesión de España y de Portugal.

⁴⁹² Primer ciclo de 6 años: Bélgica, Dinamarca, RFA, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido. Segundo ciclo de 6 años: Dinamarca, Bélgica, Grecia, RFA, Francia, España, Italia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Portugal.

En principio, este nuevo orden de rotación debía aplicarse hasta finales de 1998. Sin embargo, la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea en 1995 conllevó una nueva modificación sustantiva del Art.146 del TCEE (Art.203 del Tratado de Maastricht). Durante el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 10 y 11 de diciembre de 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Doce decidieron, efectivamente, redefinir las normas de atribución de la Presidencia⁴⁹³. Acordaron poner fin al sistema alfabético y para-alfabético y fijar un nuevo orden de rotación basado en criterios políticos. La idea consistía en modificar el orden de sucesión de las Presidencias de manera que un país “grande” figure siempre en la “troika” encargada de representar a la Unión en la escena internacional⁴⁹⁴.

Uno de los principales motivos que habían inducido esta decisión estaba, por lo tanto, directamente ligado a la Política Exterior y de Seguridad de la Unión⁴⁹⁵. En un contexto internacional caracterizado por la inestabilidad regional resultante de la implosión del bloque soviético, los Estados miembros quisieron asegurarse de que, en una Europa ampliada a tres nuevos países “pequeños” -que, además, eran todos neutrales- al menos uno de los “grandes” estaría por norma siempre presente en el equipo encargado de ejercer de portavoz de la UE en el plano externo y que, con carácter general, los nuevos Estados miembros estuviesen siempre flanqueados por los demás socios comunitarios, más antiguos y –a excepción de Irlanda- no neutrales⁴⁹⁶.

Siguiendo las pautas marcadas por el Consejo Europeo de Bruselas, el 1 de enero de 1995 -fecha de la entrada en vigor del Tratado de adhesión de los tres países mencionados- el Consejo de la Unión acordó conservar el principio de la rotación y de la duración semestral del mandato así como la idea de la permutación de semestre, pero decidió que, a partir de entonces, el orden concreto de la rotación se fijaría por

⁴⁹³ European Council, Brussels, 10 & 11 december 1994, Presidency Conclusions, Annex III, SN 373/93.

⁴⁹⁴ SAURON, Jean-Luc, *Cours d'institutions européennes: le puzzle européen*, Paris, Gualino, 2000, pág. 207.

⁴⁹⁵ HAYES-RENSHAW, F. & WALLACE, H., Op. Cit., pág. 137.

⁴⁹⁶ WESTLAKE, M., Op. Cit., pág. 48. Como señala el autor, así fue como la primera Presidencia de Austria, durante el Segundo semestre de 1998, se vio enmarcada por las Presidencias británica y alemana; la Presidencia finlandesa (segundo semestre de 1999) por las Presidencias alemana y portuguesa y, la de Suecia (primer semestre de 2001) por Francia y Bélgica.

una decisión del Consejo tomada por unanimidad (y no por los Tratados)⁴⁹⁷. De acuerdo con esta nueva norma, se estableció que durante el primer y el segundo semestre de 1995, Francia y España ejercerían respectivamente la Presidencia y que, a partir de 1996, el nuevo orden de rotación sería el siguiente: Italia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Austria, Alemania, Finlandia, Portugal, Francia, Suecia, Bélgica, España, Dinamarca y Grecia⁴⁹⁸. Cabe señalar que, en la misma decisión, el Consejo precisó que el orden de rotación podría ser modificado por unanimidad a petición de los Estados interesados como resultado de circunstancias especiales que les afecten (por ejemplo, la celebración de un proceso electoral)⁴⁹⁹. La cuarta ampliación de la Unión introdujo, por lo tanto, una cierta flexibilización en la fijación del orden de rotación.

En octubre de 2002, el Consejo Europeo reunido bajo Presidencia danesa acordó mantener el actual sistema de rotación durante los primeros años de la Unión ampliada a 25 países (concretamente hasta el final de 2006) para dar a los nuevos Estados miembros tiempo de preparar la Presidencia que les corresponda. Asimismo precisó que, lo antes posible y a más tardar un año después de la adhesión de los primeros nuevos Estados miembros, el Consejo debería pronunciarse sobre la cuestión del orden de las presidencias para el año 2007 y sucesivos⁵⁰⁰.

En definitiva, si comparamos el sistema de rotación presidencial tal y como fue creado en 1951 con las modalidades de ejercicio actuales, llegamos a la conclusión de que algo ha cambiado. El sistema basado en una periodicidad y un orden mecánicos se ha transformado. La duración del mandato de la Presidencia del Consejo y de sus órganos subordinados sigue siendo, desde 1957, de seis meses con carácter general. Sin embargo, como hemos visto antes, esta norma ya no se verifica en todos los casos. Es más, la tendencia de los últimos años parece confirmar un

⁴⁹⁷ MANGAS MARTIN, A., LIÑAN NOGUERAS, D., Op. Cit., pág. 66.

⁴⁹⁸ Decisión del Consejo de 1 de enero de 1995 por la que se fija el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 1 de 1 de enero de 1995, pág. 220.

⁴⁹⁹ MANGAS MARTÍN, A. & LIÑAN NOGUERAS, D., Op. Cit., pág. 66.

⁵⁰⁰ Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia danesa, Bruselas, 24 y 25 de octubre de 2002, SN 300/02 Anexo I.

progresivo cambio de mentalidades entre los Estados miembros que, cada vez más, se inclinan por la elección de fórmulas presidenciales más estables. Las disposiciones del Tratado constitucional sobre la elección del Presidente del Consejo Europeo y la designación del Ministro de Asuntos Exteriores europeo constituyen la mejor prueba de ello.

Por otra parte, también es cierto que, al compás de las sucesivas fases de ampliación de la Unión, los criterios utilizados para fijar el orden de rotación de la Presidencia se han ido modificando. Pasamos de un sistema de atribución automático basado en un criterio alfabético, contemplado expresamente en la letra de los Tratados con el objetivo de observar estrictamente el principio de igualdad entre los Estados, a un sistema discrecional, fijado por una decisión del Consejo por unanimidad atendiendo a criterios políticos y que puede ser modificado, también por unanimidad, en cualquier momento en caso de necesidad. Cabe recordar, además, que la Constitución Europea contempla que, a partir del año 2009 el orden de rotación pasará a fijarse -y a modificarse- por mayoría cualificada de los miembros del Consejo.

A nuestro entender, estos cambios que afectan a los principios generales de funcionamiento y de organización de la Presidencia y que contribuyen, por lo tanto, a crear una distancia cada vez más importante entre el modelo inicial de la Presidencia y su formato actual, deben ser interpretados a la luz de la propia evolución de esta institución en el seno del sistema europeo. El peso institucional alcanzado por la Presidencia del Consejo a raíz del proceso de retroalimentación del que ha sido objeto durante más de cincuenta años obligó a los Estados miembros, inductores de dicho proceso, a revisar los principios que gobernaban el ejercicio de la Presidencia. A medida que la Presidencia se ha ido convirtiendo en una pieza central del dispositivo institucional, cada vez se ha vuelto más necesario introducir reformas en el antiguo sistema de rotación, considerado caduco por parte de los países miembros, especialmente los Estados grandes, habida cuenta de las disfunciones del Consejo y de los retos cada vez más importantes a los que esta institución tenía que enfrentarse.

En nuestra opinión, el hecho de que se hayan producido hasta la fecha cinco ampliaciones de la Unión ha contribuido a poner en marcha un proceso de reforma

eludido durante años debido a la negativa de algunos Estados, fundamentalmente los países del Benelux, reticentes ante la idea de alterar el principio de estricta igualdad formal entre los miembros de la UE pactado en 1951. En efecto, las sucesivas fases de ampliación tuvieron como consecuencia una pérdida del significado simbólico de la Presidencia. En los primeros años de la CECA, a cada Estado le correspondía ejercer el mandato presidencial cada 18 meses. Entre 1957 y 1973, el turno presidencial se reproducía cada tres años; en la Europa de los Nueve, cada cuatro años y medio; en la Europa de los Diez, cada cinco; en la Europa de los Doce, cada seis y en la Europa de los Quince, cada siete años y medio. En una Unión Europea con veinticinco y, muy pronto, veinte y siete miembros, el turno presidencial se producirá cada doce años y medio y, luego, cada trece y medio. En estas condiciones, parece claro que el alcance del ejercicio de la Presidencia ha cambiado. A medida que se han espaciado los turnos, el simbolismo derivado de la cuota de poder relativa asociada al ejercicio de la Presidencia, sin desaparecer, sí se ha difuminado.

Tabla 3. Orden de rotación de la Presidencia 1958-2006

Año	Primer semestre	Segundo semestre
1958	Bélgica	R.F.A
1959	Francia	Italia
1960	Luxemburgo	Países Bajos
1961	Bélgica	R.F.A
1962	Francia	Italia
1963	Luxemburgo	Países Bajos
1964	Bélgica	R.F.A
1965	Francia	Italia
1966	Luxemburgo	Países Bajos
1967	Bélgica	R.F.A
1968	Francia	Italia
1969	Luxemburgo	Países Bajos
1970	Bélgica	R.F.A
1971	Francia	Italia
1972	Luxemburgo	Países Bajos
1973	Bélgica	<u>Dinamarca*</u>
1974	R.F.A	Francia
1975	<u>Irlanda</u>	Italia
1976	Luxemburgo	Países Bajos
1977	<u>Reino Unido</u>	Bélgica
1978	Dinamarca	R.F.A
1979	Francia	Irlanda
1980	Italia	Luxemburgo
1981	Países Bajos	Reino Unido
1982	Bélgica	Dinamarca
1983	R.F.A	<u>Grecia</u>
1984	Francia	Irlanda
1985	Italia	Luxemburgo
1986**	Países Bajos	Reino Unido

1987	Bélgica	Dinamarca
1988	R.F.A	Grecia
1989	<u>España</u>	Francia
1990	Irlanda	Italia
1991	Luxemburgo	Países Bajos
1992	<u>Portugal</u>	Reino Unido
1993	Dinamarca	Bélgica
1994	Grecia	Alemania

1995	Francia	España
1996	Italia	Irlanda
1997	Países Bajos	Luxemburgo
1998	Reino Unido	<u>Austria</u>
1999	Alemania	<u>Finlandia</u>
2000	Portugal	Francia
2001	<u>Suecia</u>	Bélgica
2002	España	Dinamarca
2003	Grecia	Italia
2004	Irlanda	Países Bajos
2005	Luxemburgo	Reino Unido
2006	Austria	Alemania

Nota: *El subrayado indica la primera vez que un nuevo Estado miembro ha ejercido la Presidencia del Consejo.

**Las líneas discontinuas indican el momento en el que se introdujeron cambios en el sistema de atribución de la Presidencia. La primera línea hace referencia a la introducción del turno alterno tras la adhesión de España y de Portugal en 1986. La segunda refleja la introducción del criterio político para la fijación del orden de rotación tras la entrada de Austria, Finlandia y Suecia en 1995.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados en el sitio web www.europa.eu.int

2. PRINCIPIOS DERIVADOS

El principio de rotación semestral de la Presidencia del Consejo comporta dos consecuencias: el carácter único de la Presidencia y el apoyo de la Secretaría General del Consejo. A continuación, analizaremos estos dos principios derivados del funcionamiento y de la organización general de la Presidencia.

2.1. El carácter único de la Presidencia

De acuerdo con el TUE, la Unión Europea está dotada de un marco jurídico único para el conjunto de sus actividades, sean de carácter comunitario o intergubernamental, con objeto de garantizar la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos⁵⁰¹. En virtud de esta disposición, existe un Consejo único y una presidencia única del mismo. Esto último implica que el Estado de turno ejerce la Presidencia en todos los ámbitos de actividad de la Unión y a todos los niveles (Consejo de Ministros en sus distintas formaciones -incluido cuando se reúne a nivel de Consejo Europeo-, Coreper y Grupos de Trabajo)⁵⁰².

Como ha señalado la Secretaría General del Consejo, este principio presenta, no obstante, algunos matices y excepciones que se han ido desarrollando a lo largo de los últimos años a raíz de una doble exigencia: asegurar una mayor coherencia y eficacia de los trabajos del Consejo, y garantizar una mayor continuidad en la acción de la Unión⁵⁰³. Como veremos a continuación, hoy en día, existen al menos cuatro excepciones al principio de la unicidad de la Presidencia.

2.1.1. Excepción 1: Los programas conjuntos

Tal y como destaca la propia Secretaría General del Consejo, la primera excepción al principio de unicidad de la Presidencia está relacionada con la

⁵⁰¹ Antiguo Art. C del Tratado de la Unión Europea (Art. 3 del Tratado de Niza).

⁵⁰² Secrétariat Général du Conseil de l'UE, *Guide du Conseil. I. Manuel de la Présidence*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, février 2001, pág. 5.

⁵⁰³ *Ibidem*.

elaboración del programa. Desde la segunda mitad de los años ochenta, una de las principales funciones de la Presidencia del Consejo ha consistido en programar las actividades del semestre, dejando así en manos del Estado de turno una cierto poder discrecional para señalar las áreas y los temas que serán *a priori* objeto de atención preferente durante su mandato. Como hemos visto en el capítulo anterior, en los últimos años, esta competencia ha sido objeto de algunas modificaciones.

Una de ellas se produce a raíz de la adopción del “Plan de Acción a favor del Mercado Único” por el Consejo Europeo de Ámsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997. La plena realización del mercado interior prevista para el 1 de enero de 1999 sirvió de ocasión para introducir la idea de programas evolutivos conjuntos, esto es, programas extendidos sobre varias presidencias con objeto de disponer de una previsión a largo plazo de las etapas necesarias para la culminación de un determinado objetivo. En 1997, las Presidencias luxemburguesa (segundo semestre de 1997), británica (primer semestre de 1998) y austriaca (segundo semestre de 1998) sentaron un precedente al tener que coordinar sus trabajos y elaborar un programa conjunto para la consecución del mercado sin fronteras interiores, todo ello, cabe subrayarlo, bajo la tutela de la Comisión Europea⁵⁰⁴.

Otro cambio más reciente se enmarca en el proceso de reforma del Consejo que se inició a raíz de las recomendaciones operativas adoptadas por el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) para mejorar el modo de funcionamiento de esta institución y que desembocó durante la Cumbre de Sevilla (junio de 2002) en la supresión del sistema de programación semestral y su sustitución por el principio de programas estratégicos plurianuales y de programas operativos anuales. Esta decisión del Consejo, que hemos comentado en el capítulo anterior, supone convertir la excepción en regla. El 20 de diciembre de 2002, las Presidencias griega e italiana presentaron el primer programa operativo para el año 2003. El 8 de diciembre de 2003, el Consejo de “Asuntos Generales y Relaciones Exteriores” hacía público el primer programa estratégico plurianual de actividades (2004-2006), elaborado por las Presidencias irlandesa, neerlandesa, luxemburguesa, británica, austriaca y finlandesa.

⁵⁰⁴ SAURON, J-L, Op. Cit., pág. 209.

Por último, cabe señalar la existencia de otras excepciones en el Reglamento Interno del Consejo. Éste prevé, en efecto, que, “cuando una cuestión se vaya a tratar esencialmente durante un semestre, un delegado del Estado miembro que ejerza la Presidencia durante ese semestre podrá presidir, durante el semestre anterior, reuniones de comités -distintos del Coreper- y de grupos de trabajo que traten esa cuestión⁵⁰⁵”. Esta disposición pretende, así, solventar los posibles casos de solapamiento entre las agendas del primer y del segundo semestre del año. Por otra parte, el RIC también contempla la posibilidad de que la Presidencia siguiente sustituya a la Presidencia de turno en los casos en los que sea necesario⁵⁰⁶.

2.1.2. Excepción 2. La troika

Una segunda excepción al principio de unicidad de la Presidencia del Consejo está relacionada con la práctica de la troika. En 1981, el Informe de Londres institucionalizó este sistema que asociaba las Presidencias saliente y siguiente a la Presidencia de turno en la Cooperación Política Europea. La introducción de esta medida fue motivada por la necesidad de reforzar los mecanismos de apoyo a la Presidencia en un ámbito tan sensible como la política exterior de los Estados miembros, así como garantizar una mayor continuidad entre los trabajos de las sucesivas Presidencias.

Los acontecimientos que sacudieron el antiguo bloque soviético a principios de la década de los años noventa, el conflicto en la antigua Yugoslavia y, en menor medida, la primera guerra del Golfo obligaron los países miembros de la UE a dar un importante salto cualitativo en materia de concertación, no sólo de sus políticas exteriores, sino también de seguridad y, más tarde, de defensa. Con el objetivo de dar una imagen externa más cohesionada de los Doce y, luego, de los Quince Estados miembros de la UE en la escena internacional, el Tratado de Maastricht creó la PESC, y el Tratado de Ámsterdam situó al lado de la Presidencia del Consejo –en su

⁵⁰⁵ Apdo. 6 del Art. 19 del RIC de 22 de marzo de 2004.

⁵⁰⁶ Apdo. 2 del Art. 20 del RIC de 22 de marzo de 2004.

calidad de principal responsable de la impulsión y ejecución de las posiciones, acciones y estrategias comunes- una nueva figura: la del Alto Representante.

El Tratado de Ámsterdam marcó un punto de inflexión en la organización y funcionamiento de la Presidencia en materia de política exterior y de seguridad al modificar la composición de la antigua troika. En virtud del Art. 18 del TUE, la gestión y la ejecución de las medidas adoptadas en el marco de la PESC siguen encontrándose bajo la responsabilidad de Presidencia del Consejo pero, a partir de ese momento, estas funciones se ejercerán en plena asociación con la Comisión Europea (Apdo. 4 del Art. 18) y con la asistencia, con carácter general, del Secretario General del Consejo en su calidad de Alto Representante de la PESC (Apdo. 3 del Art. 18). Siempre que sea necesario, el Consejo se reserva la facultad de designar un representante especial para cuestiones políticas concretas (Apdo. 5 del Art. 18). Como señalan Araceli Mangas Martín y Diego Liñan Noguerras, del antiguo sistema de troika sólo queda una “versión amputada”⁵⁰⁷: el TUE prevé, efectivamente, que, en el desempeño de sus funciones, la Presidencia de turno contará con la asistencia, en caso de necesidad, del Estado que vaya a ejercer la Presidencia siguiente (Apdo. 4 del Art. 18).

2.1.3. Excepción 3. La representación exterior conjunta Consejo-Comisión

Otro de los aspectos que obligan a matizar el principio de unicidad de la Presidencia está ligado a la representación exterior de la Unión. En materia comunitaria, como hemos visto anteriormente, el Compromiso de Luxemburgo alcanzado en 1966 instituyó el principio de la representación externa bicéfala de las Comunidades Europeas. En virtud de este acuerdo realizado para frenar –tal y como deseaba el Gobierno galo- la “deriva” supranacionalista del proceso de construcción europea, el Presidente de la Comisión se vio obligado a compartir con el Presidente del Consejo la representación de la CE frente a terceros.

⁵⁰⁷ MANGAS MARTÍN, A. & LIÑAN NOGUERAS, D., Op. Cit., pág. 671.

En el ámbito del segundo pilar de la UE, podríamos decir que se produjo el fenómeno inverso. En efecto, en virtud del Tratado de la Unión, la Presidencia del Consejo asume la representación externa de la Unión en materia de PESC y expresa, en este sentido, la posición de la UE en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales⁵⁰⁸. Sin embargo, cabe precisar que, aquí también, se ha fraguado un cierto bicefalismo al disponer, efectivamente, el Tratado que la Comisión Europea está plenamente asociada al ejercicio de esta función⁵⁰⁹.

2.1.4. Excepción 4. La Presidencia de determinados comités y grupos de trabajo del Consejo y las futuras Presidencias del Consejo Relex y del Consejo Europeo

Por último, cabe recordar, como señalamos más arriba, que la Presidencia de determinados comités y grupos de trabajo del Consejo no obedece al principio de la rotación semestral y, por lo tanto, no es ejercida por la Presidencia de turno. Esta situación, cuya razón de ser reside en la voluntad de los Estados miembros de conferir una mayor continuidad a las actividades de estas formaciones debido a sus características específicas, constituye una nueva excepción al principio de la unicidad vertical de la Presidencia⁵¹⁰.

Cuando entre en vigor la Constitución europea, dos nuevas excepciones vendrán a engrosar la lista de casos que no observan dicha regla: la designación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, quien, además, será, a la vez, vicepresidente de la Comisión Europea, al frente del Consejo de Relaciones Exteriores y la elección de un Presidente del Consejo Europeo, novedad institucional que rompe con el sistema presidencial acordado en París en 1974.

⁵⁰⁸ Apdos. 1 y 2 del Art. 18 del TUE

⁵⁰⁹ Apdo. 4 del Art. 18 del TUE.

⁵¹⁰ Véase el Apdo. 6 del Art. 19 del RIC de 22 de marzo de 2004: “Según los puntos inscritos en su orden del día, el Coreper estará presidido por el representante permanente o el representante permanente adjunto del Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo. También estarán presididos por un delegado de dicho Estado miembro los distintos comités contemplados en los Tratados, salvo decisión contraria del Consejo. Se procederá de la misma manera en los comités y grupos de trabajo [...], salvo decisión contraria del Coreper”.

En definitiva, uno de los principios consubstanciales al sistema de rotación presidencial es el carácter único de la Presidencia del Consejo *tant en amont qu'en aval* de esta institución. En virtud de dicho principio, todas las formaciones, órganos auxiliares y grupos de trabajo del Consejo así como las reuniones del Consejo Europeo están presididas por el mismo Estado. No obstante, existen cada vez más excepciones a esta regla general: la implantación de la práctica de programas conjuntos entre Presidencias sucesivas en junio de 2002; el mecanismo de la *troika*, institucionalizado en 1981 y revisado en 1997; la representación exterior bicéfala de la Unión, tanto en el ámbito de la CE como de la PESC; la atribución de las Presidencias de algunos comités y grupos de trabajo del Consejo a personas que no forman parte de la Delegación del Estado que ejerce esta función; la decisión adoptada, durante la CIG 2003/2004, de desvincular la Presidencia del Consejo Europeo de la del Consejo o la de confiar la Presidencia del Consejo de Relaciones Exteriores a un futuro Ministro de Asuntos Exteriores Europeo.

A nuestro entender, estas excepciones contribuyen a matizar la idea según la cual la Presidencia del Consejo representa una oportunidad política para los Estados miembros. La tendencia, cada vez más extendida, a fragmentar el ejercicio de la Presidencia, atribuyendo el liderazgo de determinadas formaciones a otras figuras del sistema institucional, así como a reforzar los mecanismos de cooperación entre las presidencias sucesivas del Consejo, mermando el margen de autonomía de la Presidencia del Consejo en todas las esferas de sus competencias, contribuye a poner en entredicho dicha hipótesis. Lo corrobora el hecho de que, durante la CIG 2003/2004, los Estados miembros hayan finalmente acordado poner fin al sistema de rotación igualitaria en el Consejo Europeo, tradicionalmente considerado por algunos países, entre ellos España, como una palanca de prestigio internacional y un medio privilegiado para nacionalizar la agenda europea en materia de política exterior. En definitiva, el alcance de la Presidencia para los Gobiernos se ha modificado en la medida en que la propia Presidencia ha cambiado.

2.2. El papel de la Secretaría General del Consejo

Además del carácter único de la Presidencia, existe otro principio derivado del sistema de rotación presidencial: el papel de apoyo a la Presidencia desempeñado

por la Secretaría General del Consejo y, por tanto, su carácter subordinado. En 1952, los Estados miembros decidieron crear *ad hoc* una Secretaría del Consejo Especial con funciones muy limitadas. Con arreglo al Reglamento Interno Provisional, éstas consistían básicamente en elaborar un acta tras las reuniones (Art. 8 RIP) y en gestionar los fondos disponibles para llevar a cabo su tarea (Art. 13 RIP). El primer *Secretario* del Consejo fue Christian Calmes, un diplomático luxemburgués nombrado, en principio, para seis meses pero cuyo mandato fue periódicamente renovado hasta 1954, fecha en la que los Seis decidieron consolidar su función y designarlo oficialmente *Secretario General* del Consejo Especial de la CECA.

En 1955, los Estados miembros confiaron en la Secretaría General la labor de secretariado de los comités encargados de preparar y de llevar a cabo las negociaciones conducentes a la firma de los Tratados de Roma. Como señala Westlake, la experiencia resultó ser tan positiva que los Gobiernos de los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas decidieron extender las funciones de la Secretaría General del Consejo Especial de la CECA a las dos nuevas Comunidades y ampliar sus competencias a la preparación de los trabajos de los nuevos Consejos y sus órganos auxiliares (Coreper y Grupos de Trabajo) así como a la firma, junto con el Presidente, de las actas resultantes de las reuniones del Consejo⁵¹¹.

A partir de ese momento, la Secretaría General se convirtió en la mano de derecha de la Presidencia del Consejo⁵¹². Representó la idea de permanencia en un sistema caracterizado por la rotación y la consiguiente falta de continuidad. Su papel de apoyo a la Presidencia fue creciendo al margen de los Tratados, al compás de la propia evolución de esta función hacia el centro del sistema institucional europeo. Uno de los puntos de inflexión en esta trayectoria coincidió con el nombramiento de Niels Erbsøll, un experimentado diplomático danés, al frente de la Secretaría General

⁵¹¹ WESTLAKE, M., Op. Cit., pág. 312.

⁵¹² Sin dejar de ser cierta, cabe matizar esta afirmación a la luz de la siguiente reflexión de Westlake: “[...] Although the Secretariat is at the service of the Presidency, its fundamental loyalties is to defend the council’s interest, whether before the Court of Justice, or vis-a-vis the other institutions, but also more subtly, vis-a-vis the member states, and particularly wayward presidencies”. WESTLAKE, M., Loc. Cit., pág. p.318.

del Consejo, mediante una Decisión del Consejo adoptada el 26 de septiembre de 1980. En dicha disposición, los Estados miembros apuntaron la necesidad de mejorar la continuidad entre las sucesivas Presidencias, la coordinación entre las diferentes formaciones del Consejo y la coherencia en los trabajos de los órganos auxiliares del Consejo, subrayando el papel de la Secretaría General para lograr estos objetivos. Ello consolidó el papel del Secretario General como consejero y más estrecho colaborador de la Presidencia del Consejo.

Tabla 4. Lista de los Secretarios Generales del Consejo (1952-)

Secretario General	Perfil	Duración mandato
Christian Calmes	Diplomático (Lux.)	1952-1973
Nicolas Hommel	Diplomático (Lux.)	1973-1980
Niels Ersbøll	Diplomático (Dk)	1980-1994
Jürgen Trumpf	Diplomático (Deutsch.)	1994-1999
Javier Solana	Diplomático (Esp.)	1999-

Fuente: Elaboración propia

Esta tendencia fue nuevamente confirmada en 1982, cuando los Estados miembros optaron por confiar la preparación y la gestión de las negociaciones de las Cumbres europeas a la Secretaría General, en sustitución de los Representantes Permanentes, quienes, desde 1974, se habían encargado de esta función⁵¹³. En 1992, el Tratado de Maastricht reconoció formalmente el papel de la Secretaría General, a la vez que extendió sus competencias de gestión, especialmente, en el ámbito del segundo y del tercer pilar de la Unión. En materia comunitaria, la creación del procedimiento de codecisión tuvo como efecto la atribución a la Secretaría de un derecho, en principio, reservado a la Presidencia: el de representar al Consejo en la comisiones europeas. La entrada en vigor, en 1999, del Tratado de Ámsterdam supuso un nuevo incremento en las competencias de la Secretaría General y, especialmente, del Secretario General, renombrado, a la sazón, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común. Este salto cualitativo,

⁵¹³ Sobre las razones que motivaron este cambio, véase MANGENOT, Michel, “L’affirmation du Secrétaire général du Conseil de l’Union Européenne: les transformations du rôle d’une institution non codifiée”, VII^{ème} Congrès de l’Association française de science politique, Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002.

que implicó la creación de la figura del Secretario Adjunto del Consejo (responsable de la gestión de la Secretaría General), contribuyó a politizar la funciones del Secretario General/Alto Representante quien alcanzó la categoría de co-iniciador y co-representante de la Unión en materia de PESC (dentro del nuevo sistema de troika que hemos señalado anteriormente) y, en este sentido, se convirtió en uno de sus principales artífices⁵¹⁴.

En la actualidad, la Secretaría General cuenta con más de 2500 funcionarios altamente cualificados (30 en 1953), como reflejo del creciente papel de este órgano en el seno del sistema institucional europeo. Como apunta la propia Secretaría General en la *Guía del Consejo*, se trata del registro y de la memoria de esta institución. Además de apoyar la Presidencia en cuestiones logísticas y de llevar a cabo una importante actividad de tipo notarial, la Secretaría desempeña una importante función de asesoramiento de la Presidencia en materia de elaboración de textos transaccionales y su Servicio jurídico ejerce el papel de consejero jurídico del Consejo⁵¹⁵. En este sentido, asiste a la mayoría de las reuniones de los Comités y de los Grupos de trabajo así como a la totalidad de los encuentros del Coreper, del Consejo y del Consejo Europeo; se pronuncia sobre las cuestiones institucionales y jurídicas planteadas durante los debates, planteando directamente dichas cuestiones y sugiriendo soluciones al respecto, mientras su división de juristas-lingüistas vela por la calidad de la redacción de los actos legislativos⁵¹⁶. Cabe señalar, por último, que el Director del Servicio Jurídico de la Secretaría, en calidad de jurisconsulto del Consejo, representa la institución cuando ésta es parte en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea o el Tribunal de Primera Instancia.

En definitiva, al igual que se ha ido creando una distancia importante entre el modelo de la Presidencia del Consejo Especial de la CECA y el de la Presidencia del Consejo de la Unión, existe un contraste notorio entre la Secretaría General

⁵¹⁴ En este sentido, cabe mencionar que, bajo su responsabilidad, se encuentra la “Unidad de Planificación Política y de Alerta Rápida” prevista en la Declaración número 6 aneja al TUE en Ámsterdam.

⁵¹⁵ Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Guía del Consejo. I. Manual de la Presidencia*, Op. Cit., pág.8.

⁵¹⁶ *Idem*

primigenia y la actual. La propia evolución del Consejo y de la Presidencia han condicionado este cambio que ha tenido, por otra parte, un efecto imprevisto de cara a la propia Presidencia: la progresiva atribución de determinadas funciones que eran prerrogativas suyas a la Secretaría General. Factores como el carácter permanente de este órgano así como el perfil técnico altamente cualificado de los funcionarios que integran su servicio y el propio peso político de la figura del Secretario General/Alto Representante -tradicionalmente un experimentado diplomático o político con reconocido prestigio internacional- han contribuido a que la Secretaría asuma, cada vez más, competencias que antes recaían bajo la exclusiva responsabilidad de la Presidencia o comparta con esta última el ejercicio de alguna de ellas. Encontramos uno de los ejemplos más significativos de esta tendencia en la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de incluir en la Constitución europea la propuesta de la Convención acerca de la creación de la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y de confiar el ejercicio de dicha función, una vez entré en vigor el texto constitucional, al actual Secretario General del Consejo/Alto Representante para la PESC, el español Javier Solana.

Estos cambios en el papel de la Secretaría no hacen sino reflejar la progresiva erosión del principio de rotación semestral y de unicidad de la Presidencia. También confirman el fenómeno de “europeización ascendente” o de comunitarización de la Presidencia, es decir, el hecho de que, en la actualidad, el ejercicio de esta función depende cada vez más de la esfera europea y no de la nacional, como al principio del proceso de construcción europea.

CONCLUSIÓN

El objetivo de este capítulo ha consistido en establecer el balance y el alcance de cincuenta años de evolución funcional y organizacional de la Presidencia a través del análisis de los principios que han regido su ejercicio desde los albores de la construcción europea. Desde la constitución de la primera Comunidad Europea, un principio general -el de rotación presidencial consubstancial a las ideas de igualdad y de representatividad- y dos principios derivados –el carácter único de la Presidencia y el papel de apoyo de la Secretaría General- han definido los criterios de atribución y las modalidades de ejercicio de la Presidencia del Consejo. Medio siglo más tarde, estos principios, sin desaparecer, se han relativizado sustancialmente.

El principio de rotación, basado en una periodicidad y un orden mecánicos, se ha transformado. El sistema semestral se sigue aplicando con carácter general, pero cada vez existen más excepciones de peso que tienden a poner en tela de juicio la tradicional identificación de la Presidencia con el respecto de las ideas de igualdad y de representatividad de los Estados miembros en el seno del sistema institucional europeo y, en particular, del Consejo. El hecho de que los Gobiernos hayan optado por sustituir el sistema de atribución automática de la Presidencia por otro, basado en criterios políticos modificables cada vez que resulte necesario, tiende a corroborar esta hipótesis.

En cuanto al carácter único de la Presidencia derivado de la propia unicidad jurídica del marco institucional de la Unión Europea, hemos visto que éste principio también se ha relativizado. La introducción de varios mecanismos destinados a mejorar la continuidad, eficacia y coherencia de los trabajos del Consejo ha tenido como consecuencia la fragmentación del ejercicio de la Presidencia y el consiguiente desarrollo de varias y relevantes excepciones al principio de representatividad. En esta misma línea, cabe situar el creciente protagonismo alcanzado por la Secretaría General del Consejo, órgano técnico tradicionalmente subordinado a la Presidencia pero, sin embargo, cada vez más politizado e investido de las funciones de ésta última. En definitiva, todas y cada una de estas alteraciones de los principios fundacionales de la Presidencia no son sino una expresión más del cambio de naturaleza operado por esta institución a lo largo de los últimos años.

CAPÍTULO 2. LAS COMPETENCIAS DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

INTRODUCCIÓN

En cincuenta años, las competencias de la Presidencia del Consejo se multiplicaron. Sus funciones tradicionales en los ámbitos administrativo y representativo se incrementaron sustancialmente a la vez que nuevas e importantes tareas le fueron progresivamente asignadas en materia de iniciativa, mediación y negociación tanto en el pilar comunitario como intergubernamental de la Unión. La dinámica evolutiva del proceso de integración europea se encuentra en el origen de este fenómeno que propulsó la Presidencia del Consejo al centro del sistema europeo y la convirtió en una de sus principales fuerzas impulsoras. Hoy en día, la Presidencia es una función híbrida y, como tal, compleja. Asume el papel de nexo entre las lógicas supranacional y cooperativa de la construcción europea y se ha elevado al rango de motor de la integración. Este redimensionamiento de la Presidencia ha tenido consecuencias diversas para los Estados miembros. Una de las más significativas ha sido, sin duda, la obligación para los Gobiernos de poner, de forma periódica, su administración al servicio de la Unión; dirigir sus esfuerzos hacia la consecución del bien común y, en este sentido, aprender a conjugar intereses dispares y sumar identidades distintas.

1. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La función administrativa representa la primera competencia de la Presidencia: se trata de una de sus funciones originarias más importantes y, quizás, también, una de las menos “*glamoureuses*”⁵¹⁷. Como veremos a continuación, es también una de las prerrogativas presidenciales que más compleja se ha vuelto a lo largo de los cincuenta últimos años como resultado de la propia dinámica evolutiva del proceso de construcción europea.

⁵¹⁷ KIRCHNER, E. J., Op. Cit., pág. 79.

1.1. La dirección, gestión y coordinación de los trabajos del Consejo de la Unión Europea

Tal y como recoge el Reglamento interior del Consejo, la primera función de la Presidencia consiste en presidir, con carácter general, todas las reuniones celebradas en el ámbito del Consejo y de sus órganos auxiliares. Desde el 8 de septiembre de 1952 –fecha de la primera sesión del Consejo Especial de la CECA– este papel de *chairmanship* implica dirigir los trabajos de estas instancias, fijar el calendario de sus reuniones, convocar las sesiones, firmar las actas y notificar las decisiones adoptadas por el Consejo. La definición formal de esta función apenas ha variado a lo largo de los últimos cincuenta años. En la práctica, sin embargo, se han producido varios cambios importantes.

El volumen de trabajo ha ido creciendo de forma exponencial en el ámbito de las tres Comunidades al tiempo que se ha desarrollado un nuevo frente de intervención para la Presidencia a raíz de la creación del mecanismo de Cooperación Política Europea en los años setenta. Por otra parte, cabe señalar la asignación de nuevas funciones a la Presidencia en materia de coordinación y de gestión; en el primer caso, como resultado de la creciente sectorialización de las actividades del Consejo a partir de los años sesenta y, en el segundo, a consecuencia de las crecientes exigencias en materia de traducción y de interpretación derivadas de las sucesivas ampliaciones de la UE.

1.1.1. Fijar el calendario y convocar las reuniones

Con arreglo al Art. 2 del RIC, cada Presidencia tiene que elaborar un calendario de las sesiones del Consejo. El calendario debe ser ultimado siete meses antes de que empiece el semestre de la Presidencia y entregarse en esa misma fecha a la Secretaría General del Consejo⁵¹⁸. En la práctica, esta disposición implica fijar las

⁵¹⁸ Secretaría General del Consejo, *Guía de la Presidencia*, Op. Cit., pág. 11.

fechas de las sesiones de todas las formaciones del Consejo y de sus órganos subsidiarios, es decir, el Coreper –sucesor de la antigua COCOR- así como de los demás comités especializados y los numerosos grupos de trabajo que están bajo la dirección de la Presidencia tanto en el ámbito comunitario como en el intergubernamental de la Unión⁵¹⁹. Cabe señalar que la Presidencia dispone de un cierto margen de maniobra para modificar el calendario siempre que lo considere oportuno. En este sentido, puede proponer añadir o suprimir alguna sesión en función de la coyuntura así como estudiar las solicitudes y observaciones de los demás Estados miembros⁵²⁰. Además de ser la autoridad competente para fijar el calendario de sesiones del Consejo, la Presidencia es también la que se encarga de convocar dichas sesiones y, en este sentido, la que comunica a los miembros del Consejo y de los órganos auxiliares la celebración de los encuentros⁵²¹.

En los albores de la construcción europea, esta doble competencia de la Presidencia del Consejo no presentaba mayores dificultades. El carácter sectorial de la primera Comunidad Europea -la cual contaba, por otra parte, con una estructura organizacional rudimentaria basada en la COCOR y en un número reducido de grupos de trabajo- limitaba *de facto* el número de reuniones potenciales y, por tanto, la carga de trabajo atribuible a la Presidencia de turno. En la actualidad, sin embargo, esta afirmación ya no se verifica. Tal y como se puede observar en la tabla 5, desde los años sesenta, la frecuencia de los encuentros se ha acelerado de forma muy importante; ello sin contar los encuentros ministeriales de carácter no oficial, cuyo objetivo consiste en facilitar un cambio de impresiones con la mayor libertad posible sobre cuestiones de carácter general⁵²².

⁵¹⁹ Como hemos visto en el capítulo anterior, quedan fuera de la aplicación del principio de unicidad de la Presidencia, los comités y grupos de trabajo dotados de una Presidencia más estable como el Comité militar o el Comité económico y financiero.

⁵²⁰ Secretaría General del Consejo, *Guía de la Presidencia*, Op. Cit., pág. 12.

⁵²¹ Véase el Art. 3 del Tratado de Fusión.

⁵²² Secretaría General del Consejo de la UE, *Guía del Consejo*, Op. Cit., pp.36-37. Tal y como recoge esta misma fuente, estas reuniones ministeriales se celebran sin orden del día oficial y no pueden dar lugar a conclusiones o decisiones oficiales. En este mismo sentido, no se elabora ningún documento del Consejo, ni antes ni después de la reunión. En términos de logística, la Secretaría general no presta ningún apoyo a la Presidencia, la cual debe ocuparse directamente de toda la organización excepto en el caso de las reuniones de los Ministros de Agricultura quienes cuentan con la asistencia de la Secretaría en todo lo que se refiera al servicio en la sala de reunión, incluida la interpretación.

Tres fenómenos conexos explican este resultado: la extensión de los ámbitos de intervención supranacional a partir de la firma de los Tratados de Roma en 1957, la progresiva sectorialización de las actividades del Consejo a partir de esa misma fecha y el desarrollo de un nuevo frente de actividades a partir de 1970 con la creación de la Cooperación Política Europea. Estos acontecimientos precipitaron el ritmo de los encuentros a nivel del Consejo y de sus órganos de subsidiarios, implicando, para la Presidencia de turno, aprender a gestionar un mapa cada vez más complejo de reuniones, celebradas en diferentes niveles y en distintos lugares.

Respecto a este último punto, cabe, efectivamente, recordar que si bien el Consejo de la UE tiene su sede en Bruselas, durante los meses de abril, junio y octubre, sus sesiones se celebran en Luxemburgo y que, en caso de circunstancias excepcionales, el Consejo o el Coreper pueden decidir, por unanimidad, celebrar una sesión en otro lugar⁵²³. Por otra parte, cabe señalar que la voluntad de los Gobiernos de respetar el desdoblamiento funcional característico de la UE forjó, durante décadas, la práctica –derogada en la actualidad– según la cual las reuniones organizadas en el marco del pilar intergubernamental de la UE tenían que celebrarse exclusivamente en el Estado que ejercía la Presidencia. Esta regla, además de conferir una mayor complejidad a la organización de los encuentros y de aumentar su coste, ha dado lugar a situaciones extrañas: en algunas ocasiones, los Ministros de Asuntos Exteriores se han visto, efectivamente, obligados a viajar, a primera hora de la mañana, a Bruselas para reunirse en el marco de los asuntos comunitarios y a viajar, por la tarde, a la capital u alguna otra ciudad del Estado al frente de la Presidencia para tratar temas relacionados con la cooperación política europea.

⁵²³§ 2 del Apdo. 3 del Art. 1 del RIC.

Tabla 5. Evolución del número de días de reuniones del Consejo y de los órganos preparatorios en el ámbito de las Comunidades Europeas (1958-1996)

Período	Nivel ministerial	Nivel de embajadores y de delegados de los ministros	Nivel de comités y de grupos de trabajo
	CE/CEE/CECA	CE/CEE/CECA	CE/CEE/CECA
1958	21	39	302
1959	21	71	325
1960	44	97	505
1961	46	108	655
1962	80	128	783
1963	63½	146½	744½
1964	102½	229½	1002½
1965	35*	105½	760½
1966	70½	112½	952½
1967	75½	134	1233
1968	61	132	1253
1969	69	129	1412½
1970	81	154	1403
1971	75½	127½	1439
1972	73	159	2135
1973	79½	148	1820
1974	66	114½	1999½
1975	67½	118	2079½
1976	65½	108½	2130
1977	71	122	2108½
1978	76½	104½	2090
1979	59	107½	2000
1980	83	106½	2078½
1981	83	110	1976
1982	86	107	1885
1983	121½	105½	1912½
1984	133	86	1868½
1985	118	117	1892
1986	107	118½	1842½
1987	123	120½	1828
1988	117½	104	2000½
1989	119½	100	1932
1990	138	107	2021½
1991	115½	145½	2239
1992	126	133½	2147
1993	119	115½	2105½
1994	98	127	2662
1995	98	112	2364½
1996	106	100	2596

Fuente: Secretaría General del Consejo de la UE, *44º Informe de las actividades del Consejo. Informe del Secretario General*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998.

1.1.2. La coordinación entre las diferentes formaciones del Consejo

La gestión de un calendario complejo, que contempla reuniones celebradas en varios niveles y en diferentes ámbitos, implica un importante esfuerzo en términos de coordinación. Esta función fundamental recae en la Presidencia. En términos generales, la Presidencia es la autoridad encargada de velar por la coherencia de las actividades del Consejo. En la práctica, esta disposición presenta varias facetas. En primer lugar, implica coordinar los trabajos de las diferentes formaciones sectoriales que han ido surgiendo a partir de los años sesenta de acuerdo con la progresiva extensión de las competencias comunitarias. A finales de los años noventa, el Consejo contaba hasta veinte formaciones distintas. En principio, no existía una jerarquía formal entre ellas. En la práctica, destacan, sin embargo, el Consejo de Asuntos Generales, el Consejo Económico y Financiero y el Consejo de Agricultura debido a la propia naturaleza de los temas tratados por estas formaciones, las únicas, por otra parte, que se reúnen, en principio, al menos una vez al mes en sesión ordinaria.

Por otro lado, desde 1975, el Consejo de Asuntos Generales (CAG) asume una misión de coordinación general horizontal con el objetivo de evitar posibles incoherencias y de gestionar los problemas que puedan derivarse de la existencia de *dossiers* mixtos que, como tal, recaen bajo la competencia de dos o más formaciones del Consejo y que, en este sentido, son susceptibles de ser objeto de interpretaciones y de decisiones contrarias. Este nuevo papel del CAG, definido durante la Cumbre de París de diciembre de 1974, fue desarrollado por los Ministros de Asuntos Exteriores en octubre de 1975 mediante la creación del procedimiento denominado de la “Villa La Marlia”, del nombre del lugar en el que decidieron instaurar un mecanismo de información permanente sobre las actividades llevadas a cabo por las demás formaciones del Consejo. Concretamente, esta decisión implicó que, a partir de ese momento, la Secretaría General transmitiera una nota de síntesis sobre dichas actividades al CAG antes de cada una de sus reuniones. En la práctica, esta medida tuvo como efecto elevar la figura del Ministro de Asuntos Exteriores a la de

coordinador de sus colegas nacionales encargados, de acuerdo con la práctica comunitaria, de presidir las demás formaciones del Consejo⁵²⁴.

Hasta hace unos años, otro de los mecanismos de coordinación que funcionaban para mejorar la eficacia de los trabajos consistía en la fórmula de los Consejos “jumbos”, es decir, la posibilidad para las formaciones sectoriales de llevar a cabo reuniones conjuntas al objeto de analizar cuestiones de interés común. Durante la celebración de estas sesiones, la Presidencia se ejercía de forma colegial por los Presidentes de las formaciones participantes en el encuentro⁵²⁵. Cabe señalar que el proceso de racionalización de las actividades del Consejo establecido a raíz de las recomendaciones operativas adoptadas por el Consejo Europeo de Helsinki en 1999 desembocó en una drástica reducción del número de formaciones del Consejo. Desde junio de 2002, este número ha sido limitado a nueve. Siguiendo esta lógica, la práctica de los Consejos conjuntos ha sido eliminada.

Al principio de este epígrafe, apuntamos que una de las facetas que presenta la función de coordinación de la Presidencia en el ámbito administrativo consistía en garantizar la coherencia de los trabajos de las distintas formaciones sectoriales. Cabe precisar que esta competencia se extiende al Coreper en materia comunitaria, al Comité Político y de Seguridad (COPS) en el ámbito de la PESC y al Comité K.4 en el de la CAJI así como a los demás comités especializados (como el Comité Económico y Financiero, el Comité 133, el Comité de Empleo o el Comité Especial de Agricultura) y grupos de trabajo (unos 150 por Presidencia) que preparan las decisiones del Consejo en uno u otros pilares de la Unión. Antes de iniciar su mandato, la Presidencia de turno debe proporcionar una lista con los nombres de las personas que presidirán todas estas formaciones, con excepción de los comités dotados de una Presidencia más estable y de los grupos de trabajo presididos por la Secretaría General. Finalmente, cabe señalar que el Art. 207 del Tratado CE atribuye expresamente al Coreper una responsabilidad general de coordinación y de supervisión de las actividades de los comités específicos, asimilable al poder de

⁵²⁴ DI BUCCI, V., Op. Cit., pág. 70.

⁵²⁵ DI BUCCI, V., Op. Cit., pág. 70.

coordinación horizontal otorgado al CAG a nivel ministerial. En este sentido, antes de ser elevados al Consejo, todos los informes elaborados por los comités especializados deben ser examinados por el Coreper⁵²⁶, con excepción de los que provienen del Comité Especial de Agricultura, los cuales, en su mayoría, son llevados directamente ante el Consejo de Agricultura.

Por último, cabe señalar que la función de coordinación de la Presidencia dentro del ámbito administrativo conlleva, desde los años setenta, la importante responsabilidad de asegurar la coherencia entre los trabajos llevados a cabo por el Consejo en el marco de los Tratados comunitarios y las actividades realizadas en virtud de los Títulos V y VI del Tratado de la UE. Esta función, inexistente en el origen del proceso de construcción europea, y potenciada con la creación del Consejo Europeo en 1974, constituye en la actualidad uno de los principales desafíos de la Presidencia. Por otra parte, también cabe recordar que la inexistencia de una secretaría política hasta la firma del AUE, obligó a la Presidencia a hacerse cargo de la organización y gestión administrativa de la CPE⁵²⁷. A partir de mediados de los años ochenta, la Presidencia dejó de asumir formalmente estas funciones, sin que ello supusiese, sin embargo, una merma de su papel a la hora de coordinar las embajadas de los Estados miembros presentes en las capitales europeas y en los Estados terceros, o las delegaciones representadas en las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, así como a la hora de gestionar el sistema de comunicación COREU.

1.1.3. La coordinación del servicio de interpretación

Hablar de las funciones administrativas de la Presidencia del Consejo obliga a hacer una referencia, aunque sea breve, a sus competencias en materia de gestión y de coordinación del servicio de interpretación⁵²⁸. Aquí también se trata de una función nueva que se ha desarrollado a medida que las Comunidades Europeas se

⁵²⁶ Véase el Art. 21 del RIC

⁵²⁷ HAYES-RENSHAW, F. & WALLACE, H., Op. Cit., pág. 144.

⁵²⁸ Véase *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*, 7-1973, pág. 76.

han ampliado. En el origen de la construcción europea, los Estados miembros eran seis, las lenguas en uso, cuatro (alemán, francés, italiano y neerlandés) y las lenguas de trabajo comúnmente aceptadas -excepto por parte de los Países Bajos- en el ámbito europeo, dos (el alemán y el francés). En 1957, las reivindicaciones neerlandesas llevaron a que cada Estado exigiera la oficialidad de su idioma a nivel europeo, con lo cual, se pasó de dos a cuatro lenguas vehiculares y, por lo tanto, de 6 a 12 combinaciones posibles. La entrada de Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña en 1973, aumentó el número de lenguas oficiales a 6 y el de combinaciones, a 30. La adhesión de Grecia (1981), España y Portugal (1986) situó estas cifras en 9 y 96, respectivamente. La ampliación de la Unión a Austria, Finlandia y Suecia en 1995 dio lugar al uso potencial de 11 idiomas oficiales y a la existencia de 150 combinaciones posibles. Finalmente, la entrada en bloque de diez nuevos Estados en la UE el 1 de mayo de 2004 disparó el número de lenguas oficiales a 20 y el de combinaciones posibles a, nada más y nada menos, que 475. Estas cifras dan una idea del problema que constituye, hoy en día, la oficialidad de los idiomas en la UE en términos de movilización y gestión de recursos humanos, financieros y materiales así como del desafío que esta situación supone para los más de 1300 traductores y 750 intérpretes que forman parte del Servicio Común de Interpretación y de Conferencias de las instituciones y órganos comunitarios⁵²⁹.

En lo que atañe a la Presidencia del Consejo, la cuestión de las lenguas de trabajo también tiene su importancia. Como mencionamos antes, la Presidencia es, efectivamente, la autoridad responsable de gestionar a nivel del Consejo y de sus órganos subsidiarios el buen funcionamiento del servicio de interpretación. En la actualidad, ello implica un esfuerzo muy importante en materia de organización: la Presidencia tiene, entre otras cosas, que reservar las salas de interpretación, asegurarse de la disponibilidad de los equipos o velar por que se cumplan los horarios de trabajo de los intérpretes⁵³⁰.

⁵²⁹ Véase http://europa.eu.int/comm/scic/thescic/mission_fr.htm

⁵³⁰ Para profundizar en la cuestión del régimen lingüístico aplicable en el Consejo, véase el comentario del Art. 14 del RIC publicado en Secretaría General del Consejo de la UE, *Guía del Consejo. II. Comentario al Reglamento interno del Consejo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.

1.1.4. La función de notariado

Por último, las competencias administrativas de la Presidencia en el marco de las actividades del Consejo contemplan también una función de notariado. De acuerdo con el RIC, ésta tarea consiste básicamente en firmar, conjuntamente con el Secretario general o su adjunto, las actas elaboradas por la Secretaría tras cada sesión del Consejo. Este principio también se aplica a las decisiones legislativas adoptadas por el Consejo, bien de forma individual, bien con el Parlamento Europeo, en aplicación de la norma de codecisión. En éste último caso, la firma del Presidente del Parlamento Europeo también tiene que figurar en el documento.

Además de llevar a cabo esta labor de autenticación, la Presidencia también desempeña otras funciones formales: notifica las directivas, decisiones y recomendaciones a los demás miembros del Consejo (aunque, en la práctica, esta competencia suele ser delegada al Secretario General⁵³¹); recepciona toda la correspondencia dirigida al Consejo desde fuera y dentro de la UE⁵³²; entrega a los miembros del Consejo y a los altos funcionarios de su Secretaría general⁵³³ los salvoconductos contemplados en el Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas del 8 de abril de 1965⁵³⁴, y se encarga de las relaciones con los representantes del personal a la hora de fijar el régimen salarial⁵³⁵.

Las responsabilidades de la Presidencia en estos ámbitos no constituyen una novedad puesto que se trata de competencias que estaban previstas desde los albores de la integración europea. No obstante, al igual que en el caso de las demás funciones administrativas de la Presidencia, aquí también cabe hacer hincapié en la mayor complejidad asociada a su ejercicio a medida que pasan los años, como resultado de

⁵³¹ DI BUCCI, V., *Op. Cit.*, pág.78. Véase el Art. 15 del RIC.

⁵³² Véase el Art. 20 del RIC.

⁵³³ Art. 23 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

⁵³⁴ Art. 7 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas del 8 de abril de 1965 anexo al Tratado de Bruselas.

⁵³⁵ Para el desarrollo de esta cuestión, véase Ayrál, M., *Op. Cit.*, pág. 165 y sqq.

la progresiva extensión de los ámbitos de intervención europea y del creciente número de miembros que forman parte del Consejo.

1.2. La organización y dirección de los trabajos del Consejo Europeo

Desde diciembre de 1974, la Presidencia del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas es responsable de la organización, gestión y dirección de los trabajos del Consejo Europeo. Antes de esa fecha, los encuentros de jefes de Estado y de Gobierno se producían sin una periodicidad predeterminada. Como señala Béatrice Taulègne, estas reuniones presentaban un carácter excepcional y se celebraban, habitualmente, en el país anfitrión⁵³⁶. Los aspectos organizativos corrían pues a cargo del Estado miembro que convocaba la reunión. Se trataba, en definitiva, de encuentros circunstanciales dedicados a la negociación de los grandes ejes del proceso de construcción europea en una atmósfera relativamente informal que poco tenía que ver con la presión –política y mediática- que rodea la celebración de estas reuniones en la actualidad. Así, entre 1961 y 1974, tuvieron lugar ocho Conferencias europeas al máximo nivel; siendo la última la Cumbre de París organizada en diciembre de 1974 por el Presidente de la República francesa Valéry Giscard d’Estaing que desembocó en la institucionalización del Consejo Europeo.

Tabla 6. Las Cumbres europeas (1961-1974)

Fecha	Lugar de celebración	Presidencia
febrero de 1961	París	Charles de Gaulle
Julio 1961	Bad Godesberg	Konrad Adenauer
Mayo 1967	Roma	Aldo Moro
Diciembre de 1969	La Haya	Petrus de Jong
Octubre de 1972	París	Georges Pompidou
Diciembre de 1973	Copenhague	Anker Jorgensen
Septiembre de 1974	París	V. Giscard D’Estaing
Diciembre de 1974	París	V. Giscard d’Estaing

Fuente: Elaboración propia

⁵³⁶ TAULÈGNE, B., Op. Cit., pp.35 y 236.

Tabla 7. Comparación entre la Presidencia de las Conferencias europeas y la Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas (1961-1974)

Fecha	Presidencia Cumbre Europea	Presidencia Consejo de las Comunidades Europeas*
Feb. 1961	Francia	Bélgica
Julio 1961	R.F.A	R.F.A
Mayo 1967	Italia	Bélgica
Dic. 1969	Países Bajos	Países bajos
Octubre 1972	Francia	Países Bajos
Dic. 1973	Dinamarca	Dinamarca
Dic. 1974	Francia	Francia

Fuente: Elaboración propia. *Cfr. Tabla 3.

La creación del Consejo Europeo supuso un salto cualitativo muy importante para la Presidencia del Consejo de las Comunidades. Como se puede observar en la tabla 7, desde 1969, los Jefes de Estado y de Gobierno optaron por instaurar una simetría de hecho entre la Presidencia de las Conferencias europeas y la Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas⁵³⁷. En la Cumbre de París de diciembre de 1974, los Nueve decidieron institucionalizar esta práctica para anclar el nuevo órgano europeo en el sistema comunitario.

Esta decisión tuvo como consecuencia un aumento significativo de las funciones de la Presidencia del Consejo en el ámbito administrativo al convertirla, *de facto*, en la secretaría del Consejo Europeo y, por lo tanto, en la principal autoridad responsable de la buena organización y gestión de las Cumbres europeas. En 1977, la Declaración de Londres formalizó la costumbre de redactar unas “conclusiones del Consejo Europeo” al final de cada encuentro con objeto de disponer de un resumen de los temas abordados y de los principales acuerdos alcanzados durante las Cumbres, y de poder difundirlo, bajo formato de declaración consensuada por todos los miembros del Consejo Europeo, entre los medios de comunicación y la opinión pública en general. Esta responsabilidad recayó en la Presidencia del Consejo⁵³⁸.

⁵³⁷ La única excepción a esta práctica fue la Cumbre de París de octubre de 1972 que coincidió con la Presidencia neerlandesa del Consejo.

⁵³⁸ La Presidencia del Consejo cuenta para ello con la asistencia cada vez más activa de la Secretaría General del Consejo.

También se le otorgó la facultad de elaborar las “conclusiones de la Presidencia”, informes de estilo y de contenido más libre, a menudo también más completos⁵³⁹ e interesantes que las propias declaraciones del Consejo Europeo puesto que, además de explicar detalladamente las cuestiones abordadas durante las reuniones y el estado de avance de los trabajos, también reflejan las opiniones de la Presidencia sobre el desarrollo de las sesiones, los acuerdos alcanzados y los temas que han quedado pendientes de solución. Estos mismos motivos hacen que estas conclusiones no revistan un carácter estrictamente oficial y que sólo comprometan a la Presidencia de turno.

Por otra parte, cabe señalar que, si el Comunicado de París de 1974 preveía la celebración de reuniones al máximo nivel al menos tres veces por año, el Acta Única Europea rebajó este número a dos encuentros anuales (uno por semestre presidencial) entre otras razones, para no banalizar estas reuniones y conservar su carácter excepcional. En los últimos años, sin embargo, el ritmo de los encuentros ordinarios se ha intensificado, a la par que se han producido cada vez más Cumbres extraordinarias para atender circunstancias críticas de carácter inesperado. En este sentido, podemos mencionar el caso particularmente esclarecedor del año 2001; un año marcado por acontecimientos como los atentados del 11 de septiembre y la consiguiente guerra en Afganistán. Como se puede observar en la tabla 8, durante dicho ejercicio, las Presidencias sueca y belga del Consejo de la UE organizaron un total de cinco Cumbres ordinarias y seis encuentros extraordinarios.

⁵³⁹ Cabe señalar que durante las negociaciones sobre la reforma del Consejo tras la adopción de las Recomendaciones operativas de Helsinki en 1999, se acordó limitar a un máximo de 15 el número de páginas de las conclusiones de la Presidencia.

Tabla 8. Evolución del número de reuniones del Consejo Europeo (1997-2004)

Año	Reuniones
1997	3
1998	2
1999	4
2000	4
2001	5+6 extraord.
2002	4+1 extraord.
2003	4+2 extraord.

Fuente: Registro del Consejo de la UE.

Esta aceleración en la frecuencia de reuniones, que se explica tanto por una agenda europea especialmente densa ante la perspectiva de la V ampliación como por un contexto internacional especialmente inestable, ha provocado un aumento importante del volumen de trabajo a gestionar por parte de las Presidencias del Consejo sucesivas, así como una significativa subida de la presión que rodea el desempeño efectivo de esta función. Esta presión, a la que se ven periódicamente sometidos los Estados miembros, se ha visto, hasta recientemente⁵⁴⁰ acrecentada por la costumbre de celebrar las Cumbres europeas en el país de la Presidencia de turno. Este hábito, heredado de las antiguas Conferencias europeas, ha supuesto una arma de doble filo para la Presidencia. Acoger la celebración de un evento tan importante como la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE constituye, en efecto, a la vez una gran responsabilidad y una oportunidad política. En términos de responsabilidades, caben pocas dudas respecto al hecho de que organizar una reunión del Consejo Europeo supone un importante desafío humano, material y financiero para el Estado miembro al frente del Consejo: movilización extraordinaria de personal de la administración exterior del Estado, gran despliegue de medidas de

⁵⁴⁰ Efectivamente, las negociaciones del Tratado de Niza y, en particular, el pulso mantenido entre la Presidencia francesa del Consejo de la UE y Bélgica, que exigía una compensación por su *découplage* de los Países Bajos en el Consejo, tuvieron como resultado la decisión de trasladar progresivamente el lugar de celebración de las Cumbres europeas a Bruselas.

seguridad⁵⁴¹, puesta al día de las infraestructuras, habilitación de centros de prensa⁵⁴², etc.

En caso de éxito organizativo, la celebración de estas reuniones se convierte en una importante palanca de prestigio internacional, especialmente, para los Estados miembros que, como España, tuvieron que hacer sus pruebas en Europa⁵⁴³. Sin embargo, en caso de fracaso o de éxito relativo, es la evaluación de todo el semestre la que se ve afectada. El creciente interés mediático suscitado por la celebración de estas Cumbres europeas no ha hecho sino amplificar este fenómeno que se ha visto, sin embargo, matizado, a raíz de la decisión adoptada durante las negociaciones del Tratado de Niza de trasladar progresivamente la celebración de todas las Cumbres europeas a Bruselas y que, desde luego, quedará cortado de raíz cuando entre en vigor la Constitución europea y empiece a funcionar el sistema de designación del Presidente del Consejo Europeo por vía de elección.

2. LA FUNCIÓN DE INICIATIVA

La función de iniciativa forma parte de las competencias originales de la Presidencia del Consejo. En un principio, se trataba de un poder limitado y de carácter fundamentalmente procedimental relacionado con el desarrollo de las sesiones del Consejo. Cincuenta años más tarde, la capacidad de propuesta de la Presidencia se ha desarrollado de forma extraordinaria, convirtiéndose en una

⁵⁴¹ Sobre las medidas de seguridad adoptadas durante la Cumbre de Barcelona de marzo de 2002, véase los siguientes artículos de prensa: GONZÁLEZ, Miguel, “El Ejército del Aire destacará cuatro cazas F-18 y C-101 en el aeropuerto de Barcelona. La Armada vigilará con una corbeta y dos patrulleras las aguas próximas a la ciudad”, *El País*, 13 de marzo de 2002; DEL RIEGO, Carmen, “La OTAN envía un avión para rastrear el aire”, *La Vanguardia*, 14 de marzo de 2002.

⁵⁴² Véase, a título de ejemplo, el siguiente informe de la Secretaría de Estado para la comunicación: “La Presidencia española de la Unión Europea y de la Unión de Europa Occidental (2ª parte: política informativa y organización de la cobertura informativa durante la Presidencia del Consejo de la UE)”, *Cuadernos para debate*, Nº87, marzo-abril 1996.

⁵⁴³ Véase acerca de la primera Presidencia española del Consejo de las Comunidades Europeas, considerada generalmente como la “prueba de fuego” de la fiabilidad de España como socio comunitario, el siguiente artículo de prensa: MALINIÁK, Thierry, “L’assimilation définitive à l’Europe”, *Le Monde*, 1-2 de enero 1989.

compleja función de impulsión política. Varios factores permiten explicar este fenómeno. Entre ellos, cabe destacar la afirmación del Consejo frente a la Comisión a partir del Compromiso de Luxemburgo, la creación del Consejo Europeo en 1974 o la creación del mecanismo de Cooperación Política Europea sobre una base intergubernamental durante la misma época. Estos acontecimientos contribuyeron a dotar la Presidencia del Consejo de una dimensión política y a superar, por lo tanto, su carácter meramente administrativo.

2.1. El poder de iniciativa de la Presidencia (I): la dirección de las reuniones del Consejo

La capacidad de propuesta de la Presidencia se ve reflejada en los aspectos procedimentales que rodean el desarrollo de las sesiones del Consejo. En este ámbito, la Presidencia dispone, efectivamente, de dos facultades que le permiten influir en los resultados de la actividad política europea, además del poder de convocatoria del que hemos hablado en las páginas anteriores.

En su calidad de *chairmanship*, el Presidente del Consejo dirige los debates que se celebran en el seno de este órgano colegial. El desempeño de esta función conlleva la existencia de un cierto margen de maniobra a la hora de pautar el ritmo de los trabajos, organizar el orden del día, atribuir los turnos de palabra, suspender la sesión u organizar encuentros informales para seguir avanzando en la negociación de cuestiones espinosas al margen de los debates formales⁵⁴⁴. Por otra parte, la dirección de las reuniones del Consejo también significa que la Presidencia tiene la delicada prerrogativa de iniciar los procedimientos de votación, con todo lo que ello implica en términos de apreciación de la situación⁵⁴⁵. Esta facultad, expresamente contemplada, por primera vez, en el Reglamento Interno del Consejo adoptado el 20 de julio de 1987⁵⁴⁶, ha cobrado mayor alcance a medida que se han ampliado los

⁵⁴⁴ DI BUCCI, V., Op. Cit., pág. 69.

⁵⁴⁵ DI BUCCI, V., Loc. Cit., pág. 72.

⁵⁴⁶ Véase el Art. 5 del RIC del 20 de julio de 1987.

supuestos de aplicación del voto por mayoría (simple y cualificada) así como el número de socios comunitarios.

2.2. El poder de iniciativa de la Presidencia (II): la elaboración de la agenda europea

En virtud del Reglamento interno del Consejo y del Tratado de la Unión, la Presidencia participa en la programación de la agenda europea. Esta participación presenta varias modalidades y se ejerce en distintos grados. En primer lugar, la Presidencia elabora el orden del día provisional de cada sesión del Consejo (y de sus órganos preparatorios). Tal y como se desprende del Art. 2 del Reglamento interno provisional del Consejo adoptado el 9 de septiembre de 1952, esta competencia forma parte de las funciones tradicionales de la Presidencia. No obstante, existe una diferencia substancial entre el ejercicio primigenio de esta función y su desempeño en la actualidad. La progresiva extensión de los ámbitos de intervención europea tanto en materia comunitaria como intergubernamental y la consiguiente multiplicación de las instancias de trabajo en el seno Consejo han disparado, en efecto, el número de órdenes del día provisionales que tiene que fijar la Presidencia. Desde la reforma del RIC de 1987, cabe señalar que dichos órdenes del día deben indicar además los puntos respecto de los cuales la Presidencia, un miembro del Consejo o la Comisión pueden solicitar una votación.

Por otra parte, desde finales de los años ochenta, la Presidencia desempeña un papel fundamental en la priorización de los temas de la agenda política europea a través de la creación de un nuevo instrumento: la programación semestral de las actividades del Consejo. Este mecanismo contemplado en el Apdo. 2 del Art. 1 del RIC e inexistente en los orígenes de las Comunidades Europeas, ha sido introducido en 1988 para mejorar los métodos de trabajo del Consejo y, en particular, la transición entre las Presidencias sucesivas. España, que ejerció, por primera vez, la Presidencia del Consejo durante el primer semestre de 1989, fue también el primer país miembro de las Comunidades Europeas en inaugurar la práctica de los programas semestrales.

Estos programas constituyen la base de los trabajos del Consejo. Son textos vinculantes elaborados por la Presidencia de turno en coordinación con la Secretaría General del Consejo y en contacto con la Secretaría General de la Comisión, la Secretaría General del Parlamento Europeo, la Presidencia anterior y la siguiente⁵⁴⁷. En ellos se recogen los temas que serán objeto de atención preferente durante el semestre presidencial, los trabajos legislativos y las decisiones operativas previstas. Incluyen un calendario provisional de las reuniones que la Presidencia de turno prevé organizar durante su mandato así como un orden del día provisional de cada una de ellas. Cabe señalar que este programa es indicativo puesto que puede sufrir alteraciones si se producen coyunturas críticas de carácter inesperado que requieran la atención inmediata del Consejo. De acuerdo con el Art. 1 del RIC se tienen que presentar siete meses antes del comienzo del semestre.

Esta competencia representa, sin duda, un importante instrumento en manos de la Presidencia para orientar los trabajos del Consejo, especialmente en los ámbitos de la PESC y de la CAJI, donde esta figura ejerce el poder de iniciativa que corresponde, en el ámbito comunitario, a la Comisión Europea. Esta capacidad de influencia ha crecido además de forma significativa a lo largo de los diez últimos años como resultado de la propia extensión y profundización de los mencionados pilares intergubernamentales de la UE así como de la diversificación de los instrumentos a su alcance.

⁵⁴⁷ Secretaría General del Consejo de la UE, *Guía del Consejo. I. Manual de la Presidencia*, Op. Cit., pág. 13.

Tabla 9. Evolución de las actividades de la PESC (1993-2004)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Declaraciones	8	112	105	113	122	162	121	186	184	165	139	134
Acciones Comunes	5	9	10	20	14	19	24	17	13	17	11	21
Posiciones Comunes	1	8	12	10	13	20	21	22	22	20	8	23
Estrategias Comunes	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0
Decisiones	0	0	0	0	0	0	0	5	12	6	18	16
Total	14	129	127	143	149	201	168	231	231	208	176	194

Fuente: Observatorio de Política Exterior Europea (Instituto Universitario de Estudios Europeos-UAB).
http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/temas/distribucion_anys.htm

Sin embargo, cabe recordar, como hemos visto en la primera parte de la tesis, que existe un importante debate entre la comunidad científica y en el seno de la propia Unión Europea sobre el alcance y, por lo tanto, los límites exactos de dicho poder de *agenda-shaper*. El programa de la Presidencia de turno está, en gran medida, determinado por el legado de las Presidencias anteriores. En materia comunitaria, el margen de maniobra de la Presidencia es reducido puesto que, como hemos mencionado antes, el titular del poder de iniciativa en este ámbito es la Comisión. En materia intergubernamental, la Presidencia de turno disfruta, sin duda, de una mayor capacidad de influencia que suele, de hecho, aprovechar para intentar nacionalizar la agenda europea. A título de ejemplo, podemos remitirnos nuevamente al caso de España. Las tres Presidencias españolas del Consejo de la UE han constituido oportunidades políticas para impulsar las relaciones económicas, culturales y políticas con zonas de especial relevancia estratégica e histórica para nuestro país como la Ribera Sur del Mediterráneo y América Latina⁵⁴⁸. Sin embargo, aquí también existe un límite infranqueable a este poder de orientación: la voluntad

⁵⁴⁸ Para desarrollar esta cuestión, véase MORATA, F. & FERNÁNDEZ, A., Op. Cit., pp. 173-191; BARBÉ, Esther, “Diez años de diplomacia española” y MONTOBBIO, Manuel, “La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2002 y el relanzamiento del proceso de Barcelona”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Documentos de trabajo 2002/07*, 2 de octubre de 2002.

y, por lo tanto, los intereses de los demás socios europeos⁵⁴⁹. La Presidencia de turno no puede presionar más allá de un cierto punto. Su éxito en este ámbito dependerá, fundamentalmente, de su capacidad para lograr el apoyo de los demás miembros del Consejo. Por otra parte, también cabe recordar que las reformas del Consejo llevadas a cabo desde 1999 han desembocado en el refuerzo de los mecanismos de coordinación entre las Presidencias sucesivas. En el año 2002, este proceso ha culminado en la presentación del primer programa estratégico plurianual de las actividades del Consejo (2002-2006). Caben pocas dudas respecto al hecho de que este fenómeno implica una clara limitación del margen de maniobra del que dispone la Presidencia en materia de programación de la agenda europea.

Por último, cabe añadir que la Presidencia del Consejo desempeña un papel de iniciativa fundamental en el ámbito de las Conferencias Intergubernamentales para la revisión de los Tratados; Conferencias cuya frecuencia se ha intensificado desde principios de los años noventa. Este aspecto, sobre el que volveremos en las páginas siguientes, resulta del propio carácter intergubernamental de dicho proceso⁵⁵⁰. En este ámbito, la Comisión se encuentra situada en un segundo plano y es la Presidencia la que, con el apoyo de la Secretaría del Consejo, asume la responsabilidad de preparar propuestas que luego serán examinadas por los Estados miembros.

3. LA FUNCIÓN DE CONCILIACIÓN Y DE MEDIACIÓN

La función de mediación y de conciliación no forma parte de las competencias originales de la Presidencia del Consejo de la Unión. Se trata de una nueva faceta de su poder de negociación que se ha desarrollado con fuerza a raíz de acontecimientos como el Compromiso de Luxemburgo, la consiguiente merma del poder de mediación de la Comisión en el seno del Consejo, la posterior y progresiva

⁵⁴⁹ Véase los siguientes artículos de prensa sobre la tercera Presidencia española del Consejo: YÁRNOZ, Carlos, “Alemania y París rebajan los objetivos de Aznar para Barcelona”, *El País*, 10 de marzo de 2002; S.P., “La ‘Agenda Aznar’”, *El País*, 17 de marzo de 2002.

⁵⁵⁰ GRÜNHAGE in MONAR, Jörg & WESSELS, Wolfgang (eds.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London & New York, Continuum, 2001, pág. 18.

extensión del voto por mayoría cualificada a partir de mediados de los años ochenta, el desarrollo del mecanismo de Cooperación Política Europea sobre una base intergubernamental y la creación del Consejo Europeo a principios de los años setenta o las sucesivas fases de ampliación de la Unión.

Estos acontecimientos impulsaron el papel de la Presidencia como forjadora del consenso, arquitecto de las mayorías y agente “al servicio de la Unión”⁵⁵¹. Obligaron más que nunca los Estados miembros al frente de la Presidencia a aprender a anteponer la búsqueda del interés comunitario a la del suyo propio y a desplegar todos sus esfuerzos diplomáticos en pro de la agregación de intereses y de la conciliación de posiciones en el seno del Consejo y del Consejo Europeo. En este sentido, también contribuyeron a responsabilizar la Presidencia de turno de los éxitos y fracasos de las actividades de ambas formaciones. Crecieron las expectativas acerca de los resultados de la Presidencia, aumentando así también la presión a la que ésta se ha visto sometida.

3.1. Organizar las condiciones del consenso

Como ha señalado Jean-Louis Dewost, una de las principales responsabilidades de la Presidencia en materia de conciliación y de mediación en el seno del Consejo consiste en organizar las condiciones del consenso⁵⁵². El Compromiso de Luxemburgo de 1966 puso de manifiesto los límites del poder de negociación de la Comisión y los recelos de algunos Estados miembros ante un uso generalizado del voto por mayoría. En la práctica comunitaria, estos hechos se tradujeron en la instauración de una cultura del consenso basada en la búsqueda de la unanimidad y en el descarte, en la medida de lo posible, del recurso a la votación. En este contexto, la responsabilidad de gestionar los conflictos y de lograr acuerdos unánimes recayó en la Presidencia del Consejo. Su capacidad de arbitraje fue una

⁵⁵¹ Retomamos esta expresión del título de la obra de Anna-Carin SVENSSON, *In the Service of the European Union: the role of the Presidency in negotiating the Amsterdam Treaty (1995-1997)*, Uppsala, Universitatis Upsaliensis, 2000.

⁵⁵² DEWOST, J-L., Op. Cit., 1984, pág. 31

condición fundamental para evitar el total bloqueo del proceso de toma de decisiones durante las décadas de los sesenta y setenta.

Por otra parte, dos otros factores contribuyeron a desarrollar el papel de la Presidencia como forjadora de consenso. En primer lugar, se trata de la creación de la CPE en 1970. Al optar por enmarcar la concertación en materia de política exterior en una dinámica intergubernamental, los Estados miembros atribuyeron *de facto* a la Presidencia del Consejo un importante papel de negociación y mediación. Se convirtió en una de las principales autoridades responsable de los avances de la CPE y, en este sentido, en la principal interesada en lograr acercar al máximo las posiciones de los socios europeos y conseguir la adopción de acciones comunes.

Este papel se vió reforzado por un segundo elemento: la creación del Consejo Europeo en 1974. La institucionalización de los encuentros de Jefes de Estado y de Gobierno confirió una nueva dimensión al ejercicio presidencial. Además de encargarse de la organización material de las reuniones y de la elaboración de la agenda de la Cumbre, la Presidencia se convirtió en el principal artífice del consenso acerca de las grandes directrices y orientaciones futuras del proceso de construcción europea. Resultan significativas, en este sentido, las habituales giras emprendidas por las distintas capitales europeas por el Presidente del Consejo en ejercicio para tomar el pulso de las negociaciones con sus socios antes de la celebración de las Cumbres europeas.

3.2. Forjar las mayorías

Desde la adopción del AUE, el ejercicio de la Presidencia se ha vuelto todavía más complejo. La reintroducción y progresiva extensión del voto por mayoría cualificada en el Consejo así como el creciente número de socios comunitarios hicieron recaer en la Presidencia una nueva e importante tarea en el ámbito comunitario: la responsabilidad de forjar mayorías. Como señala O’Nuallain, la Presidencia se ha convertido, en efecto, en las dos últimas décadas en el “arquitecto

del compromiso⁵⁵³. Su función consiste en sondear las diferentes posiciones nacionales (a nivel del Consejo, del Coreper y de los Grupos de trabajo) e intentar lograr una mayoría lo más amplia posible acerca de las propuestas de la Comisión, entre cuyas prerrogativas se encuentra el poder de iniciativa. Esta situación obliga la Presidencia de turno a mantener una estrecha relación con la instancia supranacional, pudiendo llegar incluso a convertirla en su principal aliado en el seno del Consejo⁵⁵⁴.

En caso de desacuerdo grave y persistente entre los miembros del Consejo, la Presidencia dispone de dos mecanismos para intentar acercar las posturas. El primero encuentra su expresión en las «notas de la Presidencia», textos de carácter transaccional elaborados generalmente con la ayuda de la Secretaría General del Consejo y en contacto con la Comisión en los que la Presidencia propone fórmulas de compromiso que tratan de tener en cuenta las diferentes posiciones de los Estados miembros y que sirven de nueva base para proseguir las negociaciones⁵⁵⁵. En otro contexto, cabe recordar que este instrumento también ha sido utilizado en repetidas ocasiones durante la negociación de la CIG 2003/2004 para la adopción del Tratado constitucional⁵⁵⁶.

Otro medio al alcance de la Presidencia es el *package-dealing*; técnica de negociación que consiste en establecer vínculos entre diferentes temas que se encuentran sobre la mesa de las negociaciones y que son objeto de visiones distintas por parte de los Estados miembros. El papel de la Presidencia consiste aquí en proponer una solución de conjunto en la que cada Gobierno renuncia a alguna de sus pretensiones a cambio de obtener satisfacción en alguna otra. Cabe señalar que esta táctica constituye una arma a doble filo en manos de la Presidencia: en caso de fracaso, puede producirse el bloqueo generalizado de las negociaciones, lo cual, a su vez, repercutirá negativamente en el balance general del ejercicio presidencial.

⁵⁵³ O'NUALLAIN, C., Op. Cit., pág. 15.

⁵⁵⁴ Entrevista con Ramón Torrent, Barcelona, 9 de noviembre de 2004.

⁵⁵⁵ DI BUCCI, V., Op. Cit., pág. 76.

⁵⁵⁶ Véase el Capítulo 3 del Título 1 de la IIª Parte de la tesis.

La experiencia y las aptitudes diplomáticas del Presidente determinan en gran medida el resultado de las negociaciones. Las funciones de conciliación y de mediación exigen por parte de la Presidencia de turno un profundo conocimiento de los *dossiers* y del estado de las negociaciones en todos los niveles. Implica mantener canales de comunicación y de coordinación fluidos con la Presidencia anterior, la Comisión, el Parlamento (en su calidad de co-legislador), el Secretario General/Alto Representante para la PESC y las Delegaciones nacionales representadas en el Consejo. Exige estar debidamente informado de las posturas de todos los actores que participan en el proceso de toma de decisión, conocer el margen de maniobra del que dispone cada Gobierno para negociar, anticipar las reacciones adversas, centrar los debates sobre las cuestiones que admitirán soluciones de compromiso y dejar para más tarde la discusión de los temas más controvertidos⁵⁵⁷.

Este trabajo implica una importante esfuerzo de preparación y una dedicación a veces difícil de compaginar -especialmente a nivel ministerial- con la agenda nacional. En esta labor, el apoyo de la Representación Permanente y de la administración, en general, de la Presidencia de turno resulta ser un elemento fundamental. De ahí que algunos Estados miembros opten, incluso, por formar especialmente sus altos funcionarios en técnicas de negociación europea. Este ha sido, por ejemplo, el caso de España. La preparación de la primera Presidencia española del Consejo de la Unión duró tres años (de hecho, desde la entrada en vigor del Tratado de adhesión en 1986). Durante este período, se calcula que cerca de 1500 funcionarios fueron formados en asuntos europeos y, más específicamente, en procesos de toma de decisión en la Escuela Diplomática y en la Escuela Nacional de Administración Pública⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ WALLACE, H. & EDWARDS, G., Op. Cit., pág. 544.

⁵⁵⁸ Véase MORATA, F. & FERNÁNDEZ, A-M., Op. Cit., pp.179-181. Asimismo, en 1989, el Ministerio de Asuntos Exteriores proporcionó a sus altos funcionarios destacados en Bruselas un "Manual del negociador" para utilizar durante el ejercicio de la primera Presidencia española del Consejo de la UE. Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores, *La Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Manual de negociación para el Presidente del Consejo*, Madrid, 1995.

3.3. Subordinar el interés particular al interés comunitario

Como acabamos de mencionar, los logros y fracasos de la Presidencia del Consejo en materia de conciliación y de mediación así como, en general, en todo lo que atañe a cuestiones de negociación, dependen en parte de las aptitudes personales del Presidente. Entre estas cualidades, cabe precisar que deben figurar dos atributos: la neutralidad y la imparcialidad. De acuerdo con la Secretaría General del Consejo de la UE⁵⁵⁹, el respeto de estos dos principios es cosubstancial al correcto ejercicio de la Presidencia. Las implicaciones de esta regla son sencillas: el único interés que debe guiar los pasos de la Presidencia es el interés común; la única causa que debe defender es la europea. El ejercicio de la Presidencia exige subordinar la búsqueda del interés particular a la del interés general. Implica, por lo tanto, establecer y diferenciar con claridad el papel de la Presidencia de turno y el de la Delegación nacional representada en el Consejo⁵⁶⁰. La Presidencia debe dejar en manos de ésta última la negociación de los temas de especial relevancia para su país y evitar posicionarse abiertamente a favor de las posturas de su Gobierno. En la práctica, la aplicación de estos principios parece complicada; especialmente cuando las cuestiones que se negocian en el Consejo forman parte de las prioridades nacionales tradicionales del Estado que ejerce la Presidencia. Sin embargo, como señala Di Bucci:

“Un phénomène inattendu s’est manifesté depuis que le rôle de la présidence a commencé à gagner de l’importance. L’Etat qui l’exerce tient tout naturellement, pour des raisons de prestige, à réussir à débloquent des dossiers importants. Mais –ici est l’élément inattendu- la présidence y tient à tel point qu’elle est prête, dans certaines conditions, à sacrifier ses propres positions nationales pour qu’un accord soit possible, dans une mesure bien supérieure à ce qu’elle aurait pu consentir dans d’autres conditions.

Il faut remarquer, par ailleurs, qu’un blocage provoqué par l’Etat même qui assure la présidence serait très mal perçu par ses partenaires et par l’opinion publique. On peut cependant constater que, pour certains dossiers, un conflit a surgi entre la présidence, désireuse d’accéder à un compromis, et sa propre délégation, plus rigide dans la défense des

⁵⁵⁹ Véase Secretaría General del Consejo de la UE, *Guía del Consejo. I. Manual de la Presidencia*, Op. Cit., pág. 5.

⁵⁶⁰ O’ NUALLAIN, C., Op. Cit., pág. 16.

positions nationales. Ces conflits sont généralement résolus grâce à la supériorité hiérarchique du Président sur le chef de la délégation de son Etat, mais ils produisent un très mauvais effet sur les partenaires et suscitent des critiques sévères⁵⁶¹”.

Esta reflexión no debe llevarnos a concluir que la Presidencia de turno no trata de imprimir su marca y maximizar el ejercicio del mandato presidencial para obtener beneficios propios. Sin embargo, sí significa que el margen de maniobra y, por lo tanto, la capacidad de influencia de la Presidencia en pro de la defensa de sus intereses particulares se encuentra limitada por un factor ineludible: la voluntad de los demás miembros del Consejo. Como ha apuntado Holland,

“Any presidencies that have tried to be more than *primus inter pares* have found the authority of their presidencies seriously compromised⁵⁶²”

4. LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN

La función de representación forma parte de las competencias tradicionales de la Presidencia. Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, se trata de una prerrogativa que ha conocido un extraordinario desarrollo a partir de los años setenta como resultado de la propia evolución del proceso de construcción europea. A continuación repasaremos brevemente los principales cambios que han afectado el ejercicio de esta función. Podemos anticipar que la principal novedad, en este sentido, ha consistido en dotar esta función de una dimensión externa.

4.1. La dimensión interna del poder de representación

La Presidencia representa el Consejo en el seno de la UE. Esta prerrogativa, que encuentra su origen en el Tratado CECA, presenta una doble dimensión. En primer lugar, significa que la Presidencia representa el Consejo ante las demás instituciones y órganos comunitarios. En segundo lugar, implica que la Presidencia

⁵⁶¹ DI BUCCI, V., Op. Cit., pág. 77.

⁵⁶² HOLLAND, M., Op. Cit., pág. 231.

representa también el Consejo ante los Estados miembros. Como mencionamos antes, desde los años setenta, ambos aspectos han conocido desarrollos importantes. Varios factores permiten explicar este fenómeno. Entre ellos, cabe destacar el creciente número de socios comunitarios. Las sucesivas fases de ampliación de la Unión conllevaron la simultánea multiplicación de los contactos bilaterales Consejo-Estados miembros y el consiguiente incremento de las responsabilidades de la Presidencia en su calidad de interlocutora designada de esta institución.

Otro elemento que ha influido de forma significativa en el refuerzo de las competencias de representación de la Presidencia a nivel interno ha sido el progresivo protagonismo alcanzado por el Parlamento en el seno del sistema institucional europeo. A lo largo de los veinte últimos años, los poderes de la Eurocámara se han incrementado sustancialmente en materia presupuestaria y legislativa así como en el ámbito de la PESC y de la CAJI. Los procedimientos de consulta, codecisión y concertación en todos los ámbitos de intervención europea se han generalizado estos últimos años, conduciendo a una intensificación sin precedentes de las relaciones entre el Consejo –a través de la figura de su Presidente– y la Asamblea.

Tabla 10. Evolución del número de decisiones adoptadas mediante el procedimiento de codecisión (1993-2004).

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
5	60	61	80	82	95	115	131	158	166	172	111

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el *Rapport General sur l'activité de l'UE*, años 1993 a 2004.

Por otra parte, también cabe recordar que la *relance* del proceso de integración europea a partir del AUE en 1986 ha dado un nuevo impulso a los poderes de iniciativa de la Comisión. La reactivación de la instancia supranacional implicó una intensificación de las relaciones con el Consejo, principal autoridad legislativa de la UE y, por lo tanto, receptora de las propuestas de la Comisión. Por último, cabe señalar que la década de los noventa ha sido también testigo de la creación de un nuevo órgano (el Comité de las Regiones) y de una nueva institución

comunitaria (el Banco Central Europeo). La gestión de las relaciones del Consejo con ambas formaciones también corresponde a la Presidencia.

4.2. La dimensión externa del poder de representación

Como anunciamos al principio, la función de representación externa no forma parte de las competencias originales de la Presidencia. Se trata de una responsabilidad que se ha desarrollado fundamentalmente a partir de mediados de los años sesenta y que, como veremos a continuación, presenta dos facetas. En primer lugar, desde 1966, la Presidencia del Consejo comparte con la Comisión la representación externa de las Comunidades Europeas. El Compromiso de Luxemburgo instauró, efectivamente, el bicefalismo en materia de representación de las Comunidades Europeas en los Estados terceros así como en los foros y las organizaciones internacionales.

En virtud de esta disposición, la Presidencia negocia, por ejemplo, junto con la Comisión, los procesos de adhesión de los Estados candidatos. Esta práctica implica que la Presidencia de turno movilice, al servicio del interés general comunitario, el conjunto de sus embajadas en los Estados terceros así como sus misiones diplomáticas acreditadas ante las organizaciones internacionales, sin perjuicio de la existencia y de la actividad en estos mismos Estados terceros de Representaciones o Delegaciones de la Comisión Europea. Según las normas establecidas en la Declaración de Londres de 1977, cuando una Presidencia de turno no está presente en un Estado tercero, la representación de las Comunidades es ejercida, en principio, por el Estado miembro siguiente en el orden de rotación de la Presidencia del Consejo⁵⁶³. En caso de que éste tampoco esté presente en el Estado tercero, la Presidencia será confiada a otro Estado miembro, generalmente, uno de los cuatro grandes (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido).

⁵⁶³ AYRAL, M., Op. Cit., pág. 164.

En segundo lugar, la Presidencia asume la representación externa de la UE en materia de PESC (junto con el Alto Representante). En virtud de esta norma que encuentra su origen en el Informe Davignon de 1970, la Presidencia actúa en nombre de los Veinticinco en el ámbito de la cooperación política europea: realiza las declaraciones comunes, vela por la implementación de las estrategias, acciones y posiciones comunes de la UE y expresa la posición de la UE en el seno de las organizaciones y de las conferencias internacionales. El desarrollo de una cooperación política más ambiciosa, especialmente a partir del Tratado de Maastricht, ha incrementado proporcionalmente las responsabilidades de la Presidencia en éste ámbito y por consiguiente, su dedicación a la búsqueda del interés general de la Unión.

CONCLUSIÓN

En éste último capítulo de la tesis, nuestro objetivo ha consistido en establecer un balance de las competencias de la Presidencia del Consejo con objeto de poder evaluar la naturaleza y el alcance del mandato presidencial para los Estados miembros en la actualidad. Una vez realizado este ejercicio, llegamos a la conclusión de que, efectivamente, a lo largo de estos cincuenta últimos años, el ejercicio de la Presidencia ha cambiado. Como apuntamos anteriormente, entre la Presidencia del Consejo Especial de la CECA y la Presidencia del Consejo de la UE, se ha producido algo más que un simple cambio de apelación. Las competencias originales se han desarrollado sustancialmente a la vez que han visto la luz nuevas funciones de acuerdo con la propia evolución del proceso de construcción europea.

Estos cambios han modificado el alcance del ejercicio de la Presidencia para los Estados miembros. Las responsabilidades de los Gobiernos se han multiplicado y diversificado; el ejercicio de la Presidencia se ha vuelto tan complejo que, hoy en día, desempeñarlo con éxito supone un verdadero reto. Exige una dedicación casi exclusiva por parte de la Presidencia de turno no sólo en la fase de desarrollo del semestre sino también, antes, durante la etapa de preparación y después, durante la fase de transición. En la actualidad, ejercer la Presidencia implica movilizar su administración al servicio de la Unión durante al menos 18 meses. La percepción de esta realidad unida al hecho de que las funciones que asume la Presidencia son, por otra parte, cada vez más centrales en la lógica funcional del sistema institucional europeo son precisamente los elementos que han llevado los Estados miembros a emprender el actual proceso de reforma del sistema presidencial.

CONCLUSIÓN

La transformación de la Presidencia del Consejo es un hecho. Cinco décadas de retroalimentación institucional al compás de la propia dinámica evolutiva del proceso de construcción europea han conseguido alterar su naturaleza inicial y propulsar esta institución al centro del sistema institucional europeo. En 1951, la Presidencia era una institución intergubernamental basada en los principios de igualdad y de representatividad y dotada con escasas competencias de orden esencialmente administrativo. Cincuenta años más tarde, la Presidencia se ha convertido en una institución política compleja cada vez más identificada con la defensa del interés comunitario.

Este cambio de naturaleza encuentra su expresión en aspectos simbólicos como la progresiva erosión de los principios fundacionales subyacentes al funcionamiento y a la organización de la Presidencia desde sus orígenes. También se expresa a través del desempeño de nuevas e importantes competencias en materia de organización, conciliación, representación e iniciativa política. En cincuenta años, las normas que regían el ejercicio de la Presidencia se han relativizado mientras sus funciones se han multiplicado *tout azimuth*. El resultado de esta evolución es, por lo tanto, una nueva forma de Presidencia, la cual, sin romper totalmente con el formato inicial, presenta, sin embargo, unas características que impiden asimilarla al modelo anterior. Uno de los efectos más destacables e inesperados de esta transformación es, sin duda, el cambio operado en materia de representación de intereses: el hecho de que la Presidencia haya dejado de ser el baluarte de los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura comunitaria para convertirse en una realidad híbrida basada en la suma de identidades y la conjunción de intereses. Se trata de un ejercicio de suma positiva o, como apunta Adriaan Schout, de un juego de equilibrista⁵⁶⁴.

⁵⁶⁴ Véase SCHOUT, Adriaan, “The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations”, http://www.eipa-nl.com/public/public_eipascope/98/scop_2/story1.htm

CONCLUSIONES FINALES

“European unity is the most important event in the West since the war, not because it is a new great power, but because the new institutional method it introduces is permanently modifying relations between nations and men. Human nature does not change, but when nations and men accept the same rules and the same institutions to make sure that they are applied, their behaviour towards each other changes. This is the process of civilization itself”

Jean Monnet, 1962⁵⁶⁵

⁵⁶⁵ MONNET, Jean, “A Ferment of Change”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, 1962, pág. 211.

La idea de unir Europa a nivel político es antigua. Desde hace siglos, los hombres se han dedicado a pensar la paz europea, a creer en un modelo político superior que permita superar los viejos nacionalismos y poner fin a los enfrentamientos cíclicos. La Segunda Guerra mundial reveló la peor cara de la condición humana y marcó para siempre la memoria colectiva europea. Pero también permitió que el movimiento de ideas que empujaba a los Estados de Europa a unirse llegase a desembocar en realizaciones concretas. La voluntad de edificar una paz duradera, unida al sentimiento de que la reconstrucción de las zonas devastadas no podía resultar sino del esfuerzo común, propiciaron el inicio de la construcción europea.

La Declaración de Robert Schuman, de 9 de mayo de 1950, formuló una alternativa al orden político clásico. No se trataba de una unión política, ni siquiera de una integración económica global, sino de una acción, la primera, en un terreno bien definido y limitado por una integración sectorial, primer paso para una futura federación europea. La firma del Tratado de París en 1951 marcó un hito histórico en la trayectoria de los Estados europeos. Se trataba del primer acto de una Europa supranacional y de una nueva forma de concebir las relaciones entre Estados. La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero inauguró una dinámica política atípica, caracterizada por la cesión de competencias en materia económica y una mayor cooperación en el ámbito político; proceso insólito que se ha visto confirmado por los Tratados de Roma, el Acta Única Europea y los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza.

Desde los años cincuenta, el proceso de construcción europea representa una realidad compleja plasmada en un sistema político de un tipo nuevo, a la vez supranacional e intergubernamental, comunitario y cooperativo, federal y confederal. El carácter *sui generis* de esta forma de organización política híbrida, inasimilable a los modelos políticos existentes -sean formas estatales u organizaciones internacionales de corte tradicional- suscitó tempranamente el interés de los politólogos y el nuestro, en particular.

La voluntad de arrojar más luz de la existente sobre la naturaleza política de este proceso en evolución permanente se encuentra, efectivamente, en el origen de esta tesis. Esta investigación tenía como objetivo progresar en el conocimiento del sistema político europeo. Planteamos este estudio como un ejercicio para entender mejor la tónica de las relaciones estructura-agentes en el seno de la Unión Europea y, en especial, la naturaleza del efecto estructurante de las instituciones sobre la acción. La cuestión del impacto del sistema institucional sobre el comportamiento de los Estados miembros estaba en el centro de nuestra investigación. Con ello, pretendíamos aportar nuevos elementos al debate académico sobre las implicaciones de la pertenencia a la Unión Europea.

En este marco, nuestra hipótesis de partida consistía en sostener que la evolución del sistema institucional constituye una variable explicativa a tener en cuenta a la hora de analizar las implicaciones que conlleva ser miembro de la UE. Investigar el proceso de adaptación de los Estados miembros a las pautas marcadas por esta organización supone prestar atención a su modo de funcionamiento y tomar en consideración su naturaleza cambiante. El sistema institucional europeo no es una realidad estática. En algo más de cincuenta años, fueron varias las ocasiones en las que los Estados miembros tuvieron que enfrentarse a la delicada tarea de adaptar un traje institucional diseñado inicialmente para seis. Cada reforma ha sido un reto. Cada reforma ha implicado revisar las reglas del juego político europeo. Cada reorganización institucional ha tenido consecuencias políticas para los Estados miembros.

Para verificar esta idea, nos hemos centrado en el caso de la Presidencia del Consejo. Esta figura ha sido tradicionalmente poco explorada por la literatura a pesar de su peso relativo cada vez más importante dentro del sistema institucional europeo. La mayor parte de las contribuciones realizadas hasta la fecha consisten en balances acerca de un ejercicio presidencial en particular o en análisis descriptivos insertados en estudios más generales sobre el funcionamiento del Consejo de la UE y del Consejo Europeo. Además de este tipo de contribuciones, existe una serie de investigaciones, particularmente interesantes que tratan de establecer el alcance de la Presidencia del Consejo para los Estados miembros. Dos hipótesis principales han

sido formuladas al respecto. La primera considera la Presidencia como una responsabilidad, como un ejercicio comunitario que, de forma rotativa y periódica, implica para los Estados miembros subordinar sus intereses particulares a la consecución del interés común. La segunda estima, por el contrario, que la Presidencia representa una oportunidad política, esto es, un momento especialmente privilegiado para maximizar los fines particulares y proyectar su visión de Europa sobre la Presidencia. Frente a estas dos interpretaciones dominantes, se ha fraguado una tercera hipótesis, la cual considera, por su parte, la Presidencia como un ejercicio complejo de naturaleza híbrida, a la vez comunitario e intergubernamental, a la imagen de la propia complejidad del proceso de construcción europea. Desde esta última perspectiva, el mandato presidencial equivale a un ejercicio de equilibrista basado en la compatibilización de intereses.

En esta tesis suscribimos globalmente esta tercera idea pero consideramos que necesitaba ser precisada a la luz de dos cuestiones fundamentales que no han sido, hasta ahora, examinadas de forma exhaustiva por la literatura. Las investigaciones realizadas hasta la fecha –independientemente de que aboguen por la primera, por la segunda o por la tercera hipótesis- presentan, efectivamente, en su conjunto, dos carencias importantes que podríamos de la forma siguiente: falta de perspectiva histórico-institucional. Los estudios existentes plantean la cuestión de la Presidencia estrictamente en términos de competencias. Estudian la conducta de los Estados miembros. Centran su atención en la capacidad de influencia que conlleva el ejercicio presidencial. Examinan los recursos al alcance de los Estados miembros para orientar el resultado de las negociaciones políticas. Sin embargo, dejan de lado dos cuestiones previas y, en nuestra opinión, fundamentales para la comprensión del alcance real de la Presidencia del Consejo. En primer lugar, ¿Cuál es el alcance institucional de la Presidencia en el seno del sistema europeo? En segundo lugar, ¿En qué medida dicho alcance es el resultado de una evolución?

Desde nuestra perspectiva, antes de interrogarse sobre el alcance de la Presidencia para los actores del sistema político europeo, resulta a todas luces necesario plantearse, primero, qué posición ocupa dicha figura en el seno de la estructura europea. ¿Tratase de una posición marginal o, al contrario, de una posición central? Esta cuestión era importante porque, a nuestro entender, de su respuesta

dependía precisamente el alcance de la Presidencia para los Estados miembros. El impacto de la institución sobre la acción depende de la posición relativa ocupada por dicha institución en el seno de la estructura institucional global.

Esta reflexión nos remitía a un segundo elemento igualmente relevante: la trayectoria institucional de la Presidencia. ¿Cómo determinar el alcance de la Presidencia para los Estados miembros sin saber antes cuál es la posición de esta institución en el seno del organigrama europeo?, ¿Cómo establecer, por otra parte, el alcance de la Presidencia para los Estados miembros sin tener en cuenta el hecho de que la naturaleza institucional de esta figura y, por lo tanto, su posición en el sistema europeo, han podido variar a lo largo de la historia? Aquí también se trataba de una cuestión importante puesto que, si la posición institucional de la Presidencia había cambiado de acuerdo con los avatares históricos, parecía verosímil pensar que el alcance de dicha función para los Estados miembros también había variado a lo largo de la historia.

En resumidas cuentas, esta investigación planteaba fundamentalmente, la pertinencia de situar el estudio de las relaciones estructura-agentes en una perspectiva histórica. Se trataba de demostrar que las implicaciones que conlleva el ejercicio de la Presidencia no han sido siempre las mismas. El alcance del mandato presidencial para los Estados miembros ha variado en función de la posición de esta institución en el seno del sistema europeo. Esta posición ha ido cambiando, a su vez, en función de las opciones institucionales tomadas por los Estados miembros en momentos críticos de la historia de la construcción europea.

Para llevar a cabo este estudio, optamos por recurrir a un instrumento teórico poco utilizado, hasta el momento, en el ámbito de análisis del proceso de construcción europea: el institucionalismo histórico. A pesar de la escasa atención recibida por este enfoque en materia europea, su elección nos ha parecido útil por dos motivos principales. Por una parte, en la línea del neoinstitucionalismo en el que se enmarca y, a diferencia de los paradigmas neofuncionalista e intergubernamentalista que dominaron durante décadas la literatura sobre la naturaleza política del proyecto europeo y que, tradicionalmente, proporcionaron una visión polarizada del mismo, el institucionalismo histórico enfoca la cuestión del proceso de construcción europea de

forma integrada. En lugar de pronunciarse sobre las finalidades del proyecto europeo y de intentar determinar quién es el “ganador” de la dialéctica de poder en el seno de la Unión, esta aproximación parte de la idea de que tanto los Estados miembros como las instituciones comunitarias representan actores centrales del proceso de integración europea. Una vez establecido este postulado inicial, el institucionalismo histórico se dedica a analizar las relaciones mantenidas entre ambos desde una perspectiva dinámica y diacrónica. Su principal hipótesis de partida consiste en sostener que las decisiones institucionales iniciales de los Estados miembros tienen implicaciones a largo plazo de carácter inesperado. Los actores estatales, creadores del marco institucional europeo, se encuentran, a su vez, condicionados por él. En un momento dado, este juego de influencias recíprocas puede desembocar en situaciones políticas que no formaban parte del diseño institucional inicial.

Por otra parte, el institucionalismo histórico es útil porque, a diferencia de las demás variantes del neoinstitucionalismo y, en particular, del institucionalismo sociológico y del institucionalismo racional, este enfoque trata de establecer el efecto vertebrador y estructurante de las instituciones sobre la acción desde el doble punto de vista de las identidades y de los intereses de los Estados miembros. El carácter integrado de esta corriente dentro del propio *corpus* teórico neoinstitucional constituye aquí también una de sus principales virtudes analíticas puesto que permite aprehender y englobar en un mismo análisis el papel de los valores y de las preferencias definidas a partir del cálculo racional.

Una vez realizada esta investigación, llegamos a la conclusión de que, efectivamente, las implicaciones que conlleva el ejercicio de la Presidencia no han sido siempre las mismas. El alcance del mandato presidencial para los Estados miembros ha variado en función de la posición de esta institución en el seno del sistema europeo. En 1951, la Presidencia era una función de corte intergubernamental con escaso perfil político. Sus competencias eran limitadas y de orden esencialmente administrativo. A la imagen del entonces Consejo Especial de la CECA, su modo de funcionamiento era sencillo y su organización reducida a la mínima expresión. En este contexto, el alcance de la Presidencia para los Estados miembros era sobre todo de orden simbólico. El desempeño del mandato presidencial no implicaba el ejercicio de grandes responsabilidades ni el despliegue de un gran

esfuerzo organizativo por parte de los ejecutivos nacionales. Sí les aseguraba, en cambio, un importante mecanismo de representación igualitaria en el seno del Consejo.

Cincuenta años más tarde, las cosas han cambiado. Entre la Presidencia del Consejo Especial de la primera Comunidad Europea de 1951 y la Presidencia del Consejo de la Unión de 2004 han transcurrido más de cinco décadas y se ha producido, efectivamente, algo más que un simple cambio de apelación. La Presidencia se ha transformado. Esta evolución ha sido contingente, no codificada y multidireccional. Contingente porque el papel de la Presidencia ha estado determinado por la propia evolución del proceso de integración europea y, en particular, por el debate institucional subyacente que le ha caracterizado desde sus orígenes. No codificada porque, durante años, ha existido un importante contraste entre la definición formal de la Presidencia tipificada en los Tratados constitutivos y el Reglamento Interno del Consejo y su ejercicio real en virtud de la *praxis* comunitaria. Finalmente, la evolución de la Presidencia ha sido multidireccional porque, en poco más de medio siglo, el mandato presidencial dejó de ser un cargo de gestión administrativa y de portavocía de los intereses estatales en el seno de la estructura comunitaria para convertirse en un complejo ejercicio de impulsión, coordinación, negociación, mediación y representación tanto en el ámbito comunitario como intergubernamental de la Unión.

Hoy en día, la Presidencia se ha convertido en una figura central del sistema europeo. Cinco décadas de retroalimentación institucional al compás y a la imagen de la propia dinámica evolutiva del proceso de construcción europea han conseguido comunitarizar esta institución y elevarla al rango de motor de la integración europea. Este cambio de naturaleza, cuyo origen se sitúa en los acuerdos institucionales negociados por los Estados miembros en momentos claves de la historia europea reciente, se ha traducido en un crecimiento exponencial de las funciones de la Presidencia y en una simultánea transformación de los principios que han sustentado durante décadas el funcionamiento de esta institución. A lo largo de las últimas décadas, la Presidencia ha logrado alcanzar una dimensión política inédita. Esta evolución funcional ha conllevado un cambio de carácter inesperado: la erosión del simbolismo inicial que rodeaba el ejercicio de la Presidencia y la transformación de

un función, en principio, garante del único interés intergubernamental en una institución híbrida compleja y cada vez más identificada con la defensa del interés comunitario. Hoy en día, la Presidencia se ha convertido en una de las principales fuerzas impulsoras del proceso de construcción europea. Se trata de un ejercicio basado en la compatibilización y no en la contraposición de intereses.

Los resultados de las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental 2003-2004 sobre el tema particular de la Presidencia parecen confirmar esta hipótesis. Desde finales de los años noventa, los Estados miembros emprendieron una profunda transformación de esta institución con el objetivo de mejorar los métodos de trabajo y el modo de funcionamiento del Consejo ante la perspectiva de la quinta ampliación de la UE. Este proceso de reforma encontró su expresión en las sucesivas modificaciones introducidas en el Reglamento Interno del Consejo a partir de las recomendaciones operativas adoptadas por el Consejo Europeo de Helsinki en 1999 así como en el proceso de revisión de los Tratados, que culminó el pasado mes de octubre con la firma de la Constitución Europea.

Los cambios contemplados en el Tratado constitucional acerca de las modalidades futuras de ejercicio y de atribución de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Relaciones Exteriores suponen un cambio sin precedentes en la trayectoria evolutiva de la Presidencia con consecuencias importantes para los Estados miembros. Estas medidas, que reflejan el papel cada vez más importante asumido por esta institución dentro del sistema europeo, no dejan, efectivamente, de alterar los principios de igualdad, de representatividad y de unicidad de la Presidencia que han sido consubstanciales a esta función desde sus orígenes. En este sentido, suponen un giro en el sistema de representación de los Estados miembros en el seno de la estructura europea. Conllevan la renuncia a un canal de influencia privilegiado en la arena de poder europea a la vez que implican la pérdida de un importante instrumento de socialización.

El análisis del caso de la Presidencia del Consejo de la Unión presenta un interés porque permite poner de manifiesto la relación de causa a efecto que existe entre el desarrollo institucional impulsado por las decisiones adoptadas por los Gobiernos en momentos críticos de la historia del proceso de integración europea y

el grado de europeización al que estos mismos actores se ven, a su vez, sometidos. La europeización definida como proceso de adaptación de los Gobiernos a las pautas marcadas por la UE depende, en primer lugar, de las propias características y del modo de funcionamiento de esta organización política así como de su evolución a lo largo del tiempo. Respecto a la Presidencia del Consejo, podemos concluir que, a partir del momento en el que se relativizan los principios de igualdad y de representatividad como reflejo de la propia dinámica de comunitarización de esta institución desde mediados de los años ochenta, también cambian el significado y el alcance del ejercicio presidencial para los Estados miembros: las futuras Presidencias del Consejo Europeo y del Consejo de Relaciones Exteriores ya no implicarán, efectivamente, que de forma periódica y rotativa los Estados pongan su administración al servicio de la Unión. Futuras investigaciones deberían profundizar en el estudio de esta cuestión: la transformación de la Presidencia del Consejo tal y como resulta del Tratado constitucional y las implicaciones que este cambio supone en el sistema de representación de los Estados miembros en Europa.

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol.II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002.

ALLEN, David, RUMMEL, Reinhardt, WESSELS, Wolfgang, *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1982.

ALMOND, Gabriel A. & VERBA, Sydney, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

ALMOND, Gabriel A. & POWELL, Bingham G., *Comparative politics: a developmental approach*, Boston, Little, Brown and company, 1966.

ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A., *Making Policy in Europe*, London, Sage, 2nd ed., 2001 (1993).

ARMSTRONG, Kenneth A., BULMER, Simon J., *The Governance of the Single European Market*, Manchester, Manchester University Press, 1998.

BAILEY, Sydney D., *The procedure of the United Nations Security Council*, Oxford, Clarendon Press, 2nd ed., 1988 (1975).

BARBÉ, Esther, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999.

BARNAVI, Élie & FRIEDLÄNDER, Saul, *La politique étrangère du Général de Gaulle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

BASSOMPIERRE, Guy de, *Changing the Guard in Brussels. An Insider's view of the EC Presidency*, Washington Paper N°135, Praeger, New York, 1988.

BENEDICTO, Jorge, REINARES, Fernando (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza, 1992,

BENEYTO, José María, *Europa 1992. El Acta Única Europea: mercado interior y cooperación política europea*, Madrid, Civitas, 1989.

BERMAN, Harold J., *Law and Revolution: the Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1983.

BERTRAND, Geneviève, *La prise de décision dans l'Union Européenne*, Paris, La Documentation française, 2002.

BRYCE, James, *The American commonwealth. The National Government. The State Government*, s.l., The Macmillan, Vol. 1., 1899.

- BRYCE, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- BUCCI, Vittorio di, *La présidence des Communautés Européennes*, Nancy, Université de Nancy, 1988.
- BULMER, Simon & WESSELS, Wolfgang, *The European Council: Decision-Making in European Politics*, London, Macmillan Press, 1987.
- CHRYSSOCHOOU, Dimitris N., *Theorizing European Integration*, London, Sage, 2001.
- COLLIER, Ruth Berins, COLLIER, David, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- CONSTANTINESCO, Vlad et alii (dirs.), *Traité instituant la CEE: commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992.
- COT, Jean-Pierre y PELLET, Alain (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2^{ème} éd., 1991 (1985).
- DEHOUSSE, Renaud (dir.), *Une constitution pour l'Europe?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2002.
- DELORS, Jacques, *L'Acte Unique et l'Europe: un moment de vérité*, Florence, Institut Universitaire Européen, 1986.
- DOUTRIAUX, Yves, LEQUESNE, Christian, *Les institutions de l'Union Européenne*, Paris, La Documentation française, 2001.
- DULPHY, Anne, *La politique extérieure de la France depuis 1945*, Paris, Nathan, 1994.
- DUNN, John (ed.), *Contemporary Crisis of the Nation-State?*, Oxford, Cambridge, Blackwell, 1995.
- DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1968.
- DUVERGER, Maurice, *La démocratie sans le peuple*, Paris, Le Seuil, 1967.
- ELGSTRÖM, Ole (ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London, Routledge, 2003.
- EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- FINER, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 2^a ed. 1964 (1932).

FINER, Samuel E., *The Changing british party system: 1945-1979*, Washington D.C, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

FINER, Samuel E., BOGDANOR, Vernon, URDEN, Bernard, *Comparing constitutions*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

FINER, Samuel E., *The History of government from the earliest times*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

FONTAINE, Pascal, *Jean Monnet. Un gran proyecto para Europa*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988.

GEORGE, Stephen, *Politics and Policy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

GERBET, Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 3 ème éd., 1999 (1983).

GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D.(dir.), *Comunidades Europeas. Textos básicos*, Madrid, Tecnos, 1987.

GOODIN, Robert E. & KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política*, Madrid, Istmo, 2001.

GOODIN, Robert E.(Compil.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 2003.

GOODRICH, Leland M. & HAMBRO, Edvard, *Charter of the United Nations : commentary and documents*, Boston, World Peace Foundation, 1946.

GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, *El sistema institucional de las Comunidades Europeas. De los Tratados constitutivos y el Acta Única al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1988.

HAAS, Ernst B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964.

HAAS, Ernst B., "The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957", Stanford, Stanford University Press, 1968.

HALL, Peter A., *El gobierno de la economía: implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1993.

HALLSTEIN, Walter, *L'Europe inachevée*, Paris, Robert Laffont, 1970.

HAYES-RENSHAW, Fiona & WALLACE, Helen, *The Council of Ministers*, New York, St. Martin's Press, 1997.

HOLLAND, Martin, *European Community Integration*, London, Pinter Publishers, 1993.

HOUBEN, P-H.J.M, *Los Consejos de Ministros de las Comunidades Europeas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1969.

IMMERGUT, Ellen. M., *Health politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

JOHNSON, Nevil, *Government in the Federal Republic of Germany. The Executive at Work*, Oxford, Pergamon Press, 1973.

KAPTEYN, P.J.G., *L'Assemblée Commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier: un essai de parlementarisme européen*, Leyde, A.W. Sythoff, 1962.

KEOHANE, Robert O. & HOFFMANN, Stanley, *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, 1991.

KIRCHNER, Emil Joseph, *Decision-making in the European Community: the Council Presidency and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1992.

KISSINGER, Henry, *¿Crisis de la seguridad europea? Los problemas de la alianza Atlántica*, Barcelona, Dopesa, 1973.

LINDBERG, Leon N. & SCHEINGOLD, S.A., *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Engelwood Cliffs, NJ, 1970.

LINDBERG, Leon N. & SCHEINGOLD, Stuart A., *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge (Massachussets), Harvard University Press, 1971.

LIPSET, Seymour M. & ROKKAN, Stein (eds.), *Party systems and voter alignments cross-national perspectives*, New York, The Free Press, 1967.

MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

MANGAS MARTIN, Araceli, LIÑAN NOGUERAS, Diego I., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill, 2ªed., 1999 (1996).

MASCLET, Jean-Claude, *L'union politique de l'Europe*, Presses Universitaires de France, Coll. Que Sais-je?, Paris, 6ªed., 1994 (1973).

MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M., PÉREZ SÁNCHEZ Guillermo A. (Coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989.

MARSH, David & STOKER, Gerry (eds.), *Teorías y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza, 1995.

MILWARD, Alan S., *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992.

MONAR, Jörg & WESSELS, Wolfgang (eds.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London & New York, Continuum, 2001.

MONNET, Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.

MORATA, Francesc, *Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998.

MOREAU DEFARGES, Philippe, *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 4ªed., 1999 (1993).

MÜLLER, Wolfgang C. & WRIGHT, Vincent, *The State in Western Europe: Retreat or Redefinition?*, Essex, Oregon, Frank Cass, 1984.

NELSEN, Brent F. & STUBB, Alexander C-G. (eds.), *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner, 2ªed., 1998 (1994).

NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

NUGENT, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, London, Macmillan, 3ªed., 1994 (1989).

OLESTI RAYO, Andreu, *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Amsterdam*, Barcelona, Ariel, 1998.

OLIVI, Bino, *L'Europe difficile. Histoire politique de l'intégration européenne*, Paris, Gallimard, 2001.

O'NEILL, Michael, *The Politics of European Integration: A Reader*, London, Routledge, 1996.

O'NUALLAIN, Colm, *The Presidency of the European Council of Ministers. Impacts and Implications for National Governments*, London, Croom Helm for EIPA, 1985.

PASTOR RIDRUEJO, José A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 8ªed., 2001 (1986).

PENNINGS, Paul, KEMAN, Hans, KLEINNIJENHUIS, Jan, *Doing Research in Political Science: An Introduction to Comparative Methods and Statistics*, London, Sage, 1999.

PENTLAND, Charles, *International Theory and European Integration*, London, Faber and Faber Limited, 1973.

PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio & PALACIO, Ana, *Los Consejos Europeos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.

PETERS, B. Guy, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

PRIEUR, Raymond, *Les relations internes et externes de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, Montchrestien, 1958.

POWELL, Walter W. & DiMAGGIO, Paul J., (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union Européenne*, Paris, Monchrestien, 1994.

ROMETSCH, Dietrich & WESSELS, Wolfgang (eds.), *The European Union and Member States*, Manchester and New York, Manchester University Press, 1996.

ROSAMOND, Ben, *Theories of European Integration*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London, 2000.

SANDHOLTZ, Wayne & STONE SWEET, Alec (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

SAURON, Jean-Luc, *Cours d'institutions européennes: le puzzle européen*, Paris, Gualino, 2000.

SCHARPF, Fritz W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, 1997.

SCHOUTHEETE, Philippe de, *La coopération politique européenne*, Bruxelles, Labor, 1980.

SCHUMAN, Robert, *Pour l'Europe*, Paris, Nagel, 1963.

SHERRINGTON, Philippa, *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, London & New York, Pinter, 2000.

SIMÕES DIAS, João Pedro, *O Conselho da União Europeia*, Coimbra, Quarteto, 2001.

SKOCPOL, Theda, *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

SKOWRONEK, Stephen, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities (1877-1920)*, New York, Cambridge University Press, 1982.

SMITH, Michael, *Western Europe and the United States: the Uncertain Alliance*, George Allen & Unwin Publishers, London, 1984.

SPAACK, Paul-Henri, *Combats inachevés (Vol. II): de l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969.

SPAACK, Paul-Henri, *Pour une Communauté politique européenne. Travaux préparatoires (1955-1957)*, Bruxelles, Bruylant, 1987.

SPIERENBURG, Dirk & POIDEVIN, Raymond, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Frank (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

STINCHCOMBE, Arthur L., *La construcción de teorías sociales*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1970.

SVENSSON, Anna-Carin, *In the service of the European Union : the role of the Presidency in negotiating the Amsterdam Treaty (1995-1997)*, Uppsala, Universitatis Uppsaliensis, 2000

TAULÈGNE, Béatrice, *Le Conseil Européen*, Thèse doctorale, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.

TAYLOR, Paul, *The Limits of European Integration*, London & Sydney, Croom Helm, 1983.

TAYLOR, Paul, *The European Union in the 1990s*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

TOULEMON, Robert, *La construction européenne: histoire, acquis, perspectives*, Paris, Fallois, 1994.

TRUYOL y SERRA, Antonio, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Tomo I, Madrid, Tecnos, 1999.

VALLÉS, Joseph María, *Ciencia Política: una introducción*, Barcelona, Ariel, 2000.

VICIANO PASTOR, Roberto (Coord.), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Ámsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

WALLACE, Helen & WALLACE, William (Eds.), *Policy-Making in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

WEAVER, R. Kent, & ROCKMAN, Bert A. (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1993.

WESTLAKE, Martin, *The Council of the European Union*, London, John Arper Publishing, 2ª ed., 1999 (1995).

WILSON, Woodrow, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1964.

ZORGBIBE, Charles, *La construction politique de l'Europe (1946-1976)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978.

2. Artículos, capítulos en libros editados y actas de congresos.

ALMOND, Gabriel A., "The Return to the State", *American Political Science Review*, Vol. 82, N°3, September 1988, pp. 853-874.

ARTHUR, Brian W., "Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events", *The Economic Journal*, Vol. 99, March 1989, pp.116-131.

ASPINWALL, Mark D., SCHNEIDER, Gerald, "Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration", *European Journal of Political Research*, Vol.38, N°1, August 2000, pp. 1-36.

AYRAL, Michel, « La présidence du conseil », *Revue du Marché Commun*, Paris, N°184, Avril 1975, pp.163-166.

BALLESTERO DÍAZ, Fernando, "Presidencia española de la Comunidad: Ideas y Prioridades", *Información Comercial Española*, 23-29 de enero de 1989, pp.325-327.

BARBÉ, Esther, "La cooperación política europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.16, N°1, 1989, pp.79-109.

BARBÉ, Esther, "De la ingenuidad al pragmatismo: diez años de participación española en la maquinaria diplomática europea", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N°34-35, 1997, pp.9-30.

BARBÉ, Esther, MORATA, Francesc (Coords.), "La Presidencia española de la Unión Europea y el futuro de Europa", *Quaderns de Treball*, N°39, Julio de 2002, pp.3-63.

BARBÉ, Esther, "The Spanish Presidency: Catalysing a New Axis in the EU?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N°1, September 2003, pp. 45-48.

BARBIER, Cécile, “La Convention européenne. Genèse et premiers résultats », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, N° 1776-1777, 2002.

BARÓN CRESPO, Enrique, “El debate sobre el futuro de Europa”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°1, 2º semestre 2001, pp.159-163.

BEST, Edward, “The Treaty of Nice: not beautiful but I’ll do”, *Eipascope*, N°2001/1, pp. 2-8.

BLUMANN, Claude, “Le Traité d’Amsterdam : aspects institutionnels », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, Vol.33, N°4, Octobre-décembre 1997, pp.721-749.

BO BRAMSEN, Christopher, “Le Conseil Européen: son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981”, *Revue du Marché Commun*, Supplément, N°263, janvier 1983.

BOSTOCK, David, « Coreper Revisited », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°2, pp.215-234.

BRÜCKNER, Peter, “La coopération politique européenne”, *Revue du Marché Commun*, N°253, janvier 1982, pp.59-67.

BULMER, Simon J., “The European Council’s First Decade: Between Interdependence and Domestic Politics”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIV, N°2, December 1985, pp. 89-104.

BULMER, Simon J., “The Governance of the European Union: A New Institutional Approach”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, N°4, October-December 1993, pp. 351-380.

BULMER, Simon J., “Institutions and policy change in the European communities: the case of merger control”, *Public Administration*, Vol. 72, N°3, Autumn 1994, pp.423-444.

BULMER, Simon J., “El análisis de la Unión Europea como sistema de gobernación”, *Revista de Estudios Políticos*, N°90, octubre-diciembre 1995, pp. 85-112.

BULMER, Simon J., “New institutionalism and the governance of the Single European Market”, *Journal of European Public Policy*, Vol.5, N°3, Septiembre 1998, pp.365-386.

CHRISTIANSEN, Thomas & JØRGENSEN, Knud Erik, “The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU treaty reform”, *European Integration online Papers*, 3 (1). Disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>.

CHRISTIANSEN, Thomas, FALKNER, Gerda & JØRGENSEN, Knud Erik, “Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, N°1, February 2002, pp.12-32.

CHRISTIANSEN, Thomas, "The role of supranational actors in EU treaty reform", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, N°1, February 2002, pp. 33-53.

CLOSA, Carlos, "Las raíces domésticas de la política europea de España y la Presidencia de 2002", *Études et Recherches: Notre Europe*, N°16, Diciembre 2001.

CRAM, Laura, "Introduction to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: the Future of the Union and the Trap of the "Nirvana Fallacy", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, N°3, July 2002, pp. 309-324.

DAVID, Paul, "Clio and the Economics of QWERTY", 75 (May), *American Economic Review*, 1985, pp.332-337.

DEHOUSSE, Franklin, "Le Traité de Nice et la déclaration de Laeken ou l'Europe bloquée face à l'élargissement", *Courrier Hebdomadaire du Crisp*, N°1735, 2001.

DEWOST, Jean-Louis, « La présidence dans le cadre institutionnel des CE », *Revue du Marché Commun*, N°273, Paris, 1984, pp.31-34.

DEWINTER, Lieven & TÜRSAN, Huri, « La Présidence belge 2001 », *Notre Europe, Étude et Recherches N°13*, juin 2001.

DINAN, Desmond, "Governance and Institutions 2000: Edging Towards Enlargement", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N°1, September 2001, pp.25-41.

DINAN, Desmond, "Institutions and Governance 2001-02: Debating the EU's Future", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°1, September 2002, pp. 29-43.

DINAN, Desmond, "Governance and Institutions: Anticipating the impact of Enlargement", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N°1, September 2003, pp.27-43.

DINAN, Desmond, "Governance and Institutions: The Convention and the Intergovernmental Conference", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, N°1, September 2004, pp.27-42.

DUFF, A. N., "The Report of the Three Wise Men", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XIX, N°3, March 1981, pp.237-254.

EDWARDS, Geoffrey & WIESSALA, Georg, "Conscientious Resolve: The Portuguese Presidency of 2000", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N°1, September 2001, pp.43-46.

ELGSTRÖM, Ole, "Dull but Successful-the Swedish Presidency", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°1, September 2002, pp.45-48.

FALKNER, Gerda, "Introduction: EU treaty reform as a three-level process", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, N°1, February 2002, pp.1-11.

FITZGERALD, Garret, "European Political Cooperation", *Annuaire Européen*, Vol. XXII, 1976, pp. 18-34.

FONT, Nuria, "The institutional path of EU commitment to Turkey", Paper presented at the Department of Political Science and Public Law, Universitat Autònoma de Barcelona, 25th February 2004.

GAREL-JONES, Tristan, "The UK Presidency: An Inside View", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N°2, June 1993, pp. 261-267.

GARRETT, Geoffrey, "International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market", *International Organization*, Vol. 46, N°2, Spring 1992, pp. 533-560.

GARRETT, Geoffrey & TSEBELIS, George, "An institutional critique of intergovernmentalism", *International Organization*, Vol.50, N°2, Spring 1996, pp.269-300.

GEOGHEGAN-QUINN, Maire, "L'irlande et la CE: les priorités de la présidence irlandaise du premier semestre de 1990", *Revue du Marché Commun*, N°333, Janvier 1990, pp.8-13.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, "La Presidencia española de la Comunidad Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.16, N°3, 1989, pp.691-723.

GOODIN, Robert E., "Institutional Gaming", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 13, N°4, October 2000, pp. 523-533.

GRAY, Mark, STUBB, Alexander, "Keynote Article: The Treaty of Nice—Negotiating a Poisoned Chalice?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N°1, September 2001, pp.5-23.

GREIF, Avner, "The game-theoretic revolution in comparative and historical institutional analysis", 10 April 2002. <http://cniss.wustl.edu/workshops.html>.

HALL, Peter, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, N°3, April 1993, pp.275-296.

HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary C.R., "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, Vol. XLIV, N°5, December 1996, pp. 936-957.

HAYES-RENSHAW, Fiona, LEQUESNE, Christian, MAYOR LÓPEZ, Pedro, "The Permanent Representations of the Member States to the European Communities", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXVIII, N°2, December 1989, pp.119-137.

HAYES-RENSHAW, Fiona, "The European Council and the Council of Ministers", in CRAM, Laura, DESMOND, Dinan and NUGENT, Neill (ed. by), *Developments in the European Union*, London, Macmillan, 1999, pp. 23-43.

HENDERSON, Douglas, "The UK Presidency: An Insider's View", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, N°4, December 1998, pp. 563-572.

HOFFMANN, Stanley, "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXI, N° 1 & 2, September-December 1982, pp. 22-37.

HOFFMANN, Stanley & KEOHANE, Robert O., "Conclusions: Community politics and institutional change" in WALLACE, William (ed.), *The dynamics of European integration*, London & New York, Pinter Publishers, 1990, pp. 276-300.

IMMERGUT, Ellen M., "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics & Society*, Vol. 26, N°1, March 1998, pp. 5-34.

KAY, Adrian, "Path Dependency and the CAP", *Journal of European Public Policy*, Vol.10, N°3, June 2003, pp. 405-420.

KERREMANS, Bart, "Do institutions make a difference? Non-institutionalism, neo-institutionalism and the logic of common decision-making", *Governance*, Vol.9, N°2, April 1996, pp.217-240.

KRASNER, Stephen D., "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, Vol.16, N°2, January 1984, pp.223-246.

KRASNER, Stephen D., "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, Vol. 21, N°1, April 1988, pp.66-94.

LECOURS, André, "L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité?", *Politique et Sociétés*, Vol.21, N°3, 2002, pp.1-24.

LENAERTS, Koen, "Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community", *Common Market Law Review*, Vol. 28, 1991, pp.11-35.

LEQUESNE, Christian, "The French Presidency: The Half Success of Nice", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N° 1, September 2001, pp.47-50.

LEVI, Margaret, "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis" in IRVING LICHBACH, Mark, ZUCKERMAN, Alan S., *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.19-41.

LEWIS, Jeffrey, "The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: the Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community", *Discussion Paper 98/1*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, February 1998.

LIEBOWITZ, S.J., MARGOLIS, Stephen E., "Path Dependence, Lock-In, and History", *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, N°1, April 1995, pp.205-226.

LIÑAN NOGUERAS, Diego, "Cooperación Política y Acta Única Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.15, N°1, 1988, pp. 45-72.

LINDNER, Johannes, RITTBERGER, Berthold, "The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions-Revisiting Historical Institutionalism", *Journal of Common Market Studies*, Vol.41, N°3, 2003, pp. 445-473.

LOWNDES, Vivien, "Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal", *Public Administration*, Vol. 74, N°2, Summer 1996, pp. 181-197.

LUDLOW, Peter, "The UK Presidency: A View From Brussels", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N°2, June 1993, pp. 246-260.

LUDLOW, Peter, "The 1998 UK Presidency : A View from Brussels", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, N°4, November 1998, pp. 573-583.

MADAULE, Stéphane, "Les dessous de Nice", *Le débat*, N°114, Mars-Avril 2001, pp.31-41.

MANGAS MARTIN, Araceli, "La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N°3, Enero-Junio de 1998, pp.7-40.

MANGAS MARTIN, Araceli, "El Consejo de la Unión en clave de reforma", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°3, 2º semestre 2002, pp.15-46.

MANGENOT, Michel, "L'affirmation du Secrétariat général du Conseil de l'Union Européenne : la transformation du rôle d'une institution non codifiée ». Ponencia presentada durante la celebración del VII Congreso de l'Association française de science politique, Lille, 18, 19, 20 y 21 de septiembre de 2002.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P., "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, Vol. 78, N°3, September 1984, pp. 734-749.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P., "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 9, N°3, July 1996, pp. 247-264.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P., "The institutional dynamics of international political orders", *International Organization*, Vol.52, N°4, Autumn 1998, pp.943-969.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, "El sistema de cooperación política europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.7, N°2, 1980, pp.607-631.

MELLADO PRADO, Pilar, “La Conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la Construcción europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°1, 2º semestre 2001, pp.81-104

MIGUEL, Ramón de, “La Presidencia española y el futuro del proyecto europeo”, *Política Exterior*, Vol.XVI, Enero-Febrero 2002, pp.43-56.

MOBERG, Axel, “The Nice Treaty and Voting Rules in the Council”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°2, June 2002, pp. 259-282.

MONNET, Jean, “A Ferment of Change”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, 1962, pp.203-211.

MONTOBBIO, Manuel, “La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2002 y el relanzamiento del proceso de Barcelona”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Documentos de trabajo 2002/07*, 2 de octubre de 2002.

MORAVCSIK, Andrew, “Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community”, *International Organization*, Vol. 45, N°1, Winter 1991, pp.19-56.

MORAVCSIK, Andrew, 1993, “Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N°4, December 1993, pp. 473-524..

NICOLL, W., “The Luxembourg Compromise”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIII, N°1, September 1984, pp.35-43.

NORTH, Douglass C., WEINGAST, Barry R., “Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England”, *The Journal of Economic History*, Vol. XLIX, N°4, December 1989, pp. 803-832.

NUGGENT, Neill, “The Council of Ministers” in *The Government and Politics of The European Union*, London, Macmillan, 3rd ed. 1994 (1989), pp.123-152.

OLSEN, Johan P., “The changing political organization of Europe: an institutional perspective on the role of comprehensive reform efforts”, Paper presented at the annual meeting of the Japanese Political Science Association, Tokyo, October, 7-8 1995.

OLSEN, Johan P., “Reforming European Institutions of Governance”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°4, November 2002, pp. 581-602.

OLSEN, Johan P., “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°5, December 2002, pp.921-952.

ORREN, Karen, SKOWRONEK, Stephen, “Regimes and Regimes Building in American Government: A Review of Literature on the 1940s”, *Political Science Quarterly*, Vol. 113, N°4, 1998-1999, pp.689-702.

OSTROM, Elinor, "An agenda for the study of institutions", *Public Choice*, Vol. 48, 1986, pp.3-25.

PALIER, Bruno & BONOLI, Giuliano, "Phénomènes de *path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, Juin 1999, N° 3, pp. 399-420.

PÉREZ CALVO, Alberto, "Las transformaciones estructurales del Estado-nación en la Europa comunitaria", *Revista de Estudios Políticos*, N°99, enero-marzo 1998, pp.9-22.

PETERS, Guy B., "Agenda-setting in the European Community", *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, N°1, June 1994, pp.9-26.

PETERSEN, Nikolaj, "National Strategies in the Integration Dilemma: An Adaptation Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol.36, N°1, March 1998, pp.33-54.

PETERSON, John, "Decision-Making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, N°1, March 1995, pp.69-93.

PIERSON, Paul, "When Effect Become Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, Vol. 45, N°4, Julio 1993, pp. 595-628.

PIERSON, Paul, "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol. 29, N°2, April 1996, pp.123-163.

PIERSON, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, Vol. 94, N°2, June 2000, pp. 251-268.

PIERSON, Paul, "Three Worlds of Welfare State Research", *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N°s 6-7, August-September 2000, pp. 791-822.

PIERSON, Paul, SKOCPOL, Theda, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", Paper presented for Presentation at the American Political Science Association Meetings, Washington, D.C., August 30th-September 2nd, 2000.

PIERSON, Paul, "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 13, N°4, October 2000, pp. 475-499.

PIERSON, Paul, "Big, slow-moving, and...invisible: macro-social processes in the study of comparative politics", Paper prepared for presentation at the Comparative Historical Analysis Workshop, Cambridge, MA, November 10-11, 2000.

PIQUÉ, Josep, "España en el mundo: la modernización del servicio exterior", *Política Exterior*, N°83, Vol.XV, Septiembre-Octubre 2001, pp.79-93.

POLLACK, Mark A., "The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 9, N°4, October 1996, pp. 429-458.

POLLACK, Mark A., "International Relations Theory and European Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N°2, June 2001, pp. 221-244.

QUERMONNE, Jean-Louis, "Le gouvernement européen", *Études et Recherches Notre Europe*, N°20, Novembre 2002.

REICH, Simon, "The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 13, N°4, October 2000, pp. 501-522.

RISSE-KAPPEN, Thomas, "Exploring the nature of the Beast: International relations theory and comparative policy analysis meet the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N°1, March 1996, pp.53-80.

RITTBERGER, Berthold, "Which institutions for post-war Europe? Explaining the institutional design of Europe's first community", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, N°5, October 2001, pp. 673-708.

RUIZ TARTAS, Carlotta, "La Présidence du Conseil de l'Union Européenne et la deuxième Présidence espagnole", *Eipascope*, N°3, Maastricht, 1995.

SALMON, Jean, "Les organisations internationales gouvernementales et les relations diplomatiques" in *Manuel de droit diplomatique*, Bruylant, Bruxelles, 1994, pp.547-590.

SANDHOLTZ, Wayne, "Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N°3, September 1996, pp. 403-429.

SBRAGIA, Alberta M., "Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance and Uncertainty", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, N°3, July 2002, pp. 393-411.

SCHARPF, Fritz W., "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration", *Public Administration*, Vol. 66, Autumn 1988, pp. 239-278.

SCHARPF, Fritz W., "Institutions in comparative policy research", *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 6/7, August/September 2000, pp. 762-790.

SCHOUT, Adriaan, "The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations",
http://www.eipa-nl.com/public/public_eipascope/98/scop_2/story1.htm

SCHOUT, Adriaan, GUGGENBÜHL, Alain, BAYER, Nicole, "The Presidency in the EU of 25", *Eipascope*, 2004/2, pp.24-28.

SCHOUTHEETE, Philippe de & WALLACE, Helen, “Le conseil européen”, *Études et Recherches Notre Europe*, N°19, Septembre 2002.

SHEPSLE, Kenneth A., “Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 1, N°2, 1989, pp.131-147

SOLBES MIRA, P., ARIAS CAÑETE, M., ALDECOA LUZÁRRAGA, F., “La presidencia española de las Comunidades Europeas”, *Cuadernos y Debates*, N°13, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

STONE-SWEET, Alec & SANDHOLTZ, Wayne, “European integration and supranational governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol.4, N°3, September 1997, pp.297-317.

SVERDRUP, Ulf, “An institutional perspective on treaty reform: contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties”, *Journal of European Public Policy*, Vol.9, N°1, February 2002, pp.120-140.

TAYLOR, Paul, “The new dynamics of EC integration in the 1980s” in LODGE, Juliet (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, London, Pinter Publishers, 1989, pp.3-25.

TEASDALE, Anthony L., “The Life and Death of the Luxembourg Compromise”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, N°4, December 1993, pp.567-579.

TONRA, Ben, “Les petits pays ont aussi une politique étrangère” in CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère: nouveaux regards*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2002, pp.331-360.

TORRENT MACAU, Ramon, “El Consejo de la Unión Europea en la reforma de los Tratados”, *Informe Pi I Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2003, pp.207-220.

VAN SCHENDELEN, M.P., “ ‘The Council Decides’: Does the Council Decide?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, N°4, December 1996, pp.531-548.

VERBEKE, Johan, VAN DEN VOORDE, Willem, “The Presidency of the European Union: Some Reflections on Current Practice and Recent Evolutions”, *Studia Diplomatica*, Vol. XLVII, N°3, 1994, pp.29-40.

VILÁ COSTA, Blanca (Coord.), “El horizonte institucional de la UE tras la Conferencia Intergubernamental (de Biarritz a Niza)”, *Quaderns de Treball*, N°38, Noviembre de 2001.

VISSCHER, Paul de, *La Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier et les États membres. Actes officiels du Congrès International d’Études sur la CECA*, Milan, Vol.II, 1957, pp.7-93.

WALLACE, Helen & EDWARD, Geoffrey, "EC: the evolving role of the Presidency of the council", *International Affairs*, London, N°4, 1976, pp.535-550

WALLACE, Helen, "The Presidency of the Council of Ministers of the European Community: Tasks and Evolution", in O'NUALLAIN, Colm (ed.), *The Presidency of the European Council of Ministers. Impacts and Implications for National Governments*, London, Croom Helm, 1985.

WALLACE, Helen, "The British presidency of the European Community's Council of Ministers: the opportunity to persuade", *International Affairs*, Vol.62, N°4, Autumn 1986, pp.583-599

WALLACE, Helen, "The Council: An Institutional Chamaleon?", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, N°3, July 2002, pp. 325-344.

WESSELS, Wolfgang, "An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, N°2, June 1997, pp.267-297.

WESSELS, Wolfgang, "Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N°2, June 2001, pp.197-219.

WESTENDORP Y CABEZA, Carlos, "Balance de la Presidencia española de la Unión Europea", *Presupuesto y Gasto Público*, N°17, 1995, pp.15-28.

WESTENDORP y CABEZA, Carlos, "El Futuro de Europa", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°1, 2º semestre 2001, pp.17-26.

WINKLER, Michael G., "Coalition-Sensitive Voting Power in the Council of Ministers: The Case of Eastern Enlargement", *Journal of Common Market Studies*, Vol.36, N°3, September 1998, pp.391-404.

WURZEL, Rüdiger K.W., "The Role of the EU Presidency in the environmental field: does it make a difference which member state runs the Presidency?", *Journal of European Public Policy*, Vol.3, N°2, June 1996, pp.272-291.

3. Documentos oficiales de la UE ordenados de forma cronológica

- Traité constitutif de la Communauté Économique du Charbon et de l'Acier, París, 1951.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y Tratado constitutivo de la Comunidad Económica de la Energía Atómica, Roma, 1957.
- Traité de Fusion, Bruselas, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N°152 de 13 de julio de 1967.

- Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12/1974, pp.6-12.
- L'Unione europea. Rapporto di Leo Tindemans, primo ministro del Belgio al Consiglio europeo, *Bollettino delle Comunità Europee*, Suplemento 1-1976.
- Consejo Europeo de Londres 29 y 30 de junio de 1977, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1977, pp.90-103 .
- Conclusiones del Comité de Sabios, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 11-1979, pp.25-29.
- *Rapport sur les institutions européennes (présenté au Conseil par le Comité des Trois)*, Octubre 1979.
- Consejo Europeo de Londres, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 11-1981, pp.7-11.
- Declaración Solemne sobre la Unión Europea, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1983, pp.26-31.
- Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 2-1984.
- Informe del Comité Dooge para las cuestiones institucionales dirigido al Consejo Europeo de Bruselas (29 y 30 de marzo de 1985), *Boletín de las Comunidades Europeas*, 3-1985.
- Conclusiones del Consejo Europeo de Milán (28 y 29 de junio de 1985), *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1985.
- Acta Única Europea, Luxemburgo y La Haya, 17 y 28 de febrero de 1986, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° L 169 de 29 de junio de 1987.
- Decisión adoptada con ocasión de la firma del Acta Única Europea por los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el seno de la Cooperación Política Europea, *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento N° 2, 1986, pp.121-122.
- Decisión del Consejo del 13 de julio de 1987 por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.
- Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 1992
- Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, anejo al Tratado de la Unión Europea adoptado en 1992.
- European Council in Brussels, 10 & 11 december 1994, Presidency Conclusions, Annex III, SN 373/93.
- Secretaria General del Consejo de la Unión Europea, *43° Informe de las actividades del Consejo. Informe del Secretario General, 1 de enero-31 de diciembre de 1995.*
- Decisión del Consejo de 1 de enero de 1995 por la que se fija el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° L 1, de 1 de enero de 1995, pág. 220.
- Secretaría General del Consejo de la UE, *44° Informe de las actividades del Consejo en 1996. Informe del Secretario General,*
- Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea sobre las disposiciones relativas a la financiación de la

- Política Exterior y de Seguridad Común, *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, N° C 256, de 22 de septiembre de 1997, pág.80.
- Tratado de Ámsterdam, Diario Oficial n° C 340 de 10 de noviembre de 1997.
 - *Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea*. Protocolo añadido por el Tratado de Ámsterdam, anejo al TUE y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas
 - Declaración realizada por Bélgica, Francia e Italia acerca del Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la UE. Declaración N° 6 aneja al Tratado de Ámsterdam.
 - Declaración relativa al Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea. Declaración N°50 aneja al TUE añadida por el Tratado de Ámsterdam
 - Comunicación del Consejo. Conclusiones del Consejo de 9 de marzo de 1998 sobre la creación del Grupo del código de conducta (fiscalidad de las empresas), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 99 de 1 de abril de 1998, pág.1.
 - Decisión del Consejo de 21 de diciembre de 1998 sobre las normas de desarrollo relativas a la composición del Comité Económico y Financiero, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 358 de 31 de diciembre de 1998, pág. 109 y Anexo.
 - Decisión del Consejo de 31 de diciembre de 1998 por la que se adoptan los estatutos del Comité Económico y Financiero, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 5 de 9 de enero de 1999, pp.71-73.
 - Conseil de l'Union Européenne, *Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie*, Bruxelles le 10 mars 1999, SN 2139/99.
 - Parlement Européen, Conseil, Commission, Déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision (article 251 du Traité instituant la Communauté Européenne), *Journal Officiel des Communautés Européennes*, C 148/1, 28/05/99.
 - Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999. Conclusiones de la Presidencia,
http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_es.htm.
 - Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia,
http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_es.htm
 - Décision du Conseil du 5 juin 2000 portant adoption de son règlement intérieur, *Journal Officiel des Communautés*, L149/21, 23 juin 2000.
 - Décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative à la composition et au statut du comité de politique économique et Annexe sur le statut du comité de politique économique, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, L 257, 11 octobre 2000, pp. 28-31.
 - Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. Conclusiones de la Presidencia,
http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_es.htm.
 - Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea y Anexo sobre el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 27 de 30 de enero de 2001, pp. 4-6.
 - Traité de Nice. Versión consolidée du Traité sur l'Union Européenne, *Journal Officiel des Communautés européennes*, 24 décembre 2002, C 325/5.

- Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea anejo al Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001.
- Declaración relativa al futuro de la Unión, Declaración N°23 aneja al Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 80, de 10 de marzo de 2001, pp.85-86.
- Decisión del Consejo de 19 de marzo de 2001 por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo (Parte II, sección I sobre la organización de la seguridad en el Consejo de la Unión Europea, párrafo 3, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 101 de 11 de abril de 2001, pág.10.
- Consejo de la Unión Europea, Preparar el Consejo para la ampliación, Bruselas 7 de junio de 2001, 9518/01.
- Conseil Européen de Göteborg, Conclusions de la Présidence, 15 et 16 juin 2001, SN 200//1/01 REV 1.
- Consejo Europeo de Bruselas, Declaración de Laeken, 15 de diciembre de 2001, http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_es.htm.
- Consejo de la UE, *Informe de situación del Secretario General/Alto Representante al Consejo Europeo. Asunto: preparación del Consejo para la ampliación*, 15100/01 POLGEN 38, Bruselas, 7 de diciembre de 2001.
- Secrétariat Général du Conseil de l'Union Européenne, *Guide du Conseil. I. Manuel de la Présidence*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2002.
- Secretaría General del Consejo de la UE, *Guía del Consejo. II. Comentario al Reglamento interno del Consejo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.
- Discurso de introducción de Valéry Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención sobre el futuro de Europa, 26 de febrero de 2002, SN 1565/02.
- Intervención del Presidente del Consejo Europeo, José María Aznar en la reunión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa, Bruselas, 28 de febrero de 2002.
- Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002. Conclusiones de la Presidencia, SN 100/2/02 REV 2 (es).
- Resumen de la intervención del Sr. Javier Solana, Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común. Debate sobre la reforma del Consejo. Sesión plenaria del Parlamento europeo, Estrasburgo, 15 de mayo de 2002.
- Consejo de la UE. *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo. Medidas para preparar el Consejo para la ampliación*, Bruselas, 13 de junio de 2002, 9939/02.
- Décision du Conseil du 22 juillet 2002 portant adoption de son règlement intérieur, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, L 230/7, 28/08/02.
- Consejo Europeo de Bruselas, 24 y 25 de octubre de 2002. Conclusiones de la Presidencia, SN 300/02.
- Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002. Conclusiones de la Presidencia, SN 400/02.
- Council of The European Union, *Operational Programme of the Council for 2003 submitted by the Greek and Italian Presidencies*, Brussels, 20 December 2002, 15881/02.
- Contribution franco-allemande à la Convention Européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union, París y Berlín, 15 de enero de 2003. <http://www.elysee.fr/actus/arch0301/030122/textes/CONTRIB150103.html>

- “Benelux: prise de position des Premiers et des Ministres des Affaires Étrangères suite à la contribution franco-allemande à la Convention », Bruxelles, 21 janvier 2003.
- Secrétariat Général du Conseil de l’Union Européenne, *Projet de Constitution*, CONV 797/1/03 REV 1.
- Consejo Europeo de Bruselas, 20 y 21 de marzo de 2003. Conclusiones de la Presidencia, 8410/03.
- Consejo Europeo de Salónica. Conclusiones de la Presidencia, 19 y 20 de junio de 2003.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres, *Note de la présidence. Objet : CIG 2003-Le Ministre des Affaires étrangères de l’Union : principales questions*, CIG 2/03, Bruxelles, le 2 octobre 2003.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres, *Note de la présidence. Objet : CIG 2003-La présidence du Conseil*, CIG 1/03, Bruxelles, 3 octobre 2003.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. *Note de transmission de la Présidence aux Délégations. Objet : CIG 2003-Questionnaire sur la fonction législative, les formations et la présidence du Conseil des ministres (diffusé le 19 septembre 2003)*, CIG 9/03, PRESID 1, Bruxelles, 15 octobre 2003.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. *Note du Benelux. Objet: CIG 2003-Réponse du Benelux au questionnaire sur la fonction législative, les formations et la présidence du Conseil des ministres (doc. CIG 9/03)*, CIG 10/03, DELEG 1, Bruxelles, 15 octobre 2003.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. *Note de la délégation française. Objet: CIG 2003-Réponse de la France au questionnaire sur la fonction législative, les formations et la présidence du Conseil des ministres (doc. CIG 9/03)*, CIG 18/03, DELEG 9, Bruxelles, 15 octobre 2003.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres. *Note de la Commission. Objet: CIG 2003-Réponse de la Commission au questionnaire sur la fonction législative, les formations et la présidence du Conseil des ministres (doc. CIG 9/03)*, CIG 35/03, DELEG 26, Bruxelles, 15 octobre 2003
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres, *Note de la présidence. Objet : CIG 2003-Présidence du Conseil et formations du Conseil*, CIG 36/03, PRESID 2, Bruxelles, le 16 octobre 2003.
- Conseil Européen de Bruxelles, 16 et 17 octobre 2003. Conclusions de la Présidence, 15188/03.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres, *Note de la présidence. Objet : CIG 2003-Vote à la majorité qualifiée*, CIG 38/03, Bruxelles, le 24 octobre 2003.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres, *Note de la présidence. Objet : CIG 2003-Présidence du Conseil et formations du Conseil*, CIG 39/03, PRESID 5, Bruxelles, le 24 octobre 2003.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres, *Note de la présidence. Objet : CIG 2003-Ministre des Affaires Étrangères de l’Union*, CIG 45/03, PRESID 8, Bruxelles, le 10 novembre 2003.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres, *Note de transmission des délégations du Benelux. Objet : CIG 2003-Contribution*

des pays du Benelux concernant, d'une part, les modalités d'élection du président du Conseil européen et d'autres personnes à la tête des institutions de l'UE et, d'autre part, les modalités d'élection du président de la Commission européenne, CIG 53/03, DELEG 28, Bruxelles, le 24 novembre 2003.

- *Conseil de l'Union Européenne, Note du Conseil "affaires générales et relations extérieures" au Conseil Européen, Objet: Programme stratégique pluriannuel (2004-2006) élaboré par les six présidences (Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Autriche et Finlande), Bruxelles, 8 décembre 2003, 15896/03.*
- *Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres, Note de la présidence. Objet : CIG 2003-Conférence intergouvernementale (12-13 décembre 2003) : Proposition de la présidence, CIG 60/03, PRESID 14, Bruxelles, le 9 décembre 2003.*
- *Consejo de la Unión Europea, Decisión del Consejo por el que se aprueba su Reglamento interno, Bruselas, 21 de enero de 2004, 5163/04.*
- *Conseil Européen de Bruxelles, 12 et 13 décembre 2003. Conclusions de la Présidence, 5381/04, POLGEN 2, Bruxelles, le 5 février 2004.*
- *Note de la Présidence. Rapport sur la Conférence Intergouvernementale, 24 mars 2004, CIG 70/04*
- *Council Decision of 22 March 2004 adopting the Council's Rules of Procedure, Official Journal of the European Union L 106/22, 15/04/04.*
- *Conseil Européen de Bruxelles, 25 et 26 mars 2004. Conclusions de la Présidence, 9048/04, POLGEN 20 CONCL 1, Bruxelles, le 19 mai 2004.*
- *Conseil Européen de Bruxelles, 17 et 18 juin 2004. Conclusions de la Présidence, 10679/2/04 REV 2, Bruxelles, le 18 juin 2004.*
- *Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 18th June 2004, CIG 81/04.*
- *Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 18th June 2004, CIG 84/04.*
- *Communiqué de Presse des Chefs d'État ou de Gouvernement lors de la 2595^{ème} session du Conseil, 10995/04 (Presse 214), Bruxelles, le 29 juin 2004.*
- *Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, CIG 87/04, Bruselas, 6 de agosto de 2004.*

4. Documentos oficiales de las Presidencias españolas del Consejo de la Unión (1989, 1995 y 2002) ordenados de forma cronológica.

- *Ministerio de Asuntos Exteriores, La Presidencia española de las Comunidades Europeas. Reuniones del Consejo de las Comunidades Europeas. Notas de orientación para la Presidencia del Consejo, Madrid, 1989.*
- *Comité Organizador de la Presidencia española del Consejo de la UE, España 1995. Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE, Madrid, 1995.*

- Comité Organizador de la Presidencia española del Consejo de la UE, *España 1995. Guía práctica para el ejercicio de la Presidencia. Reglamento interno del Consejo*, Madrid, 1995.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, *La Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Manual de negociación para el Presidente del Consejo*, Madrid, 1995.
- Oficina de Información Diplomática, *Balace de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea julio-diciembre de 1995*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995.
- Congreso de los Diputados, Comunicación del Gobierno sobre la Presidencia española del Consejo de la UE, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Nº141, 19 de junio de 1995.
- Oficina de Información Diplomática, *Balace de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea julio-diciembre de 1995*, Madrid, 1995.
- Secretaría de Estado para la comunicación: “La Presidencia española de la Unión Europea y de la Unión de Europa Occidental (2ª parte: política informativa y organización de la cobertura informativa durante la Presidencia del Consejo de la UE)”, *Cuadernos para debate*, Nº87, marzo-abril 1996.
- Real Decreto 1470/2000, de 4 de agosto, sobre la constitución del Comité Organizador de la Presidencia española de la Unión Europea.
- Comité Organizador, *Más Europa. Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea (1 de enero-30 de junio 2002)*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, *Plan Estratégico de Acción Exterior*, Madrid, 2001.
- Comparecencia del Presidente del Gobierno José María Aznar en el Congreso de los Diputados para explicar las prioridades de la Presidencia Española de la UE, 10 de diciembre de 2001. www.ue2002.es.

5. Artículos de prensa ordenados de forma cronológica.

MALINIAC, Thierry, “L’assimilation définitive à l’Europe”, *Le Monde*, 1 et 2 janvier 1989.

HERNÁNDEZ, Abel, “Ordóñez: España va a realizar una presidencia política al frente de la CE”, *Diario 16*, 5 de enero de 1989

GUTIÉRREZ, José Luis, “González en la CE: comienza el espectáculo”, *Diario 16*, 5 de enero de 1989.

Sin autor, “Cómo se ha organizado la Presidencia española”, *El Pulso de Europa*, 9-15 de enero de 1989.

LANDABURU, Ander, “Felipe a la conquista de Europa”, *Diario 16*, 5 de enero de 1989.

Entrevista a Felipe González: “L’avenir de l’Espagne dépend de son intégration à l’Europe”, *Le Figaro*, 8 de junio 1989.

YÁRNOZ, Carlos, “El futuro de Europa: Schröder contra Aznar”, *El País*, 11 de junio de 2001.

CRUZ, Marisa, “Aznar pide a Giscard un debate ‘realista’ sobre el futuro de Europa”, *El Mundo*, 10 de enero de 2002.

GALLEGO-DÍAZ, Soledad, “Cambio de imagen europea: Aznar desea que la Presidencia española le ayude a mejorar su proyección en la UE”, *El País*, 17 de febrero de 2002.

LORENTE, J.L., “Rajoy fija como reto de la Presidencia de la UE el fortalecimiento de Europol”, *ABC*, 6 de febrero de 2002.

OPPENHEIMER, Walter, “El Gobierno británico propondrá hoy que un grupo de países dirija la UE”, *El País*, 21 de febrero de 2002.

ENGUIX, Salvador, “La Convención aspira a refundar la UE”, *La Vanguardia*, 1 de marzo de 2002.

GRANELL, Francesc, “Impulsar Europa defendiendo España”, *La Vanguardia*, 9 de marzo 2002.

YÁRNOZ, Carlos, “La Convención del Futuro de Europa abre el debate sobre quién manda en la UE”, *El País*, 3 de marzo de 2002.

YÁRNOZ, Carlos, “Alemania y Francia rebajan los objetivos de Aznar para Barcelona”, *El País*, 10 de marzo de 2002.

ENGUIX, Salvador y BASSETS, Marc, “Las Cumbres deben ser más ágiles”, *La Vanguardia*, 11 de marzo de 2002.

ENGUIX, Salvador y BASSETS, Marc, “Los Quince cuestionan el sistema de la Presidencia rotatoria”, *La Vanguardia*, 11 de marzo de 2002.

YÁRNOZ, Carlos, “Solana propone una presidencia de la UE compartida por cinco o seis países”, *El País*, 12 de marzo de 2002.

YÁRNOZ, Carlos, “La Presidencia se ha convertido en una fuente de desequilibrio”, *El País*, 12 de marzo de 2002.

GONZÁLEZ, Miguel, “El Ejército del Aire destacará cuatro cazas F-18 y C-101 en el aeropuerto de Barcelona”, *El País*, 13 de marzo de 2002.

DEL RIEGO, Carmen, “La OTAN envía un avión para rastrear el aire”, *La Vanguardia*, 14 de marzo de 2002.

YÁRNOZ, Carlos, “La Unión respalda la propuesta de Solana para acabar con las presidencias semestrales”, *El País*, 16 de marzo de 2002.

S.P., “La ‘Agenda Aznar’”, *El País*, 17 de marzo de 2002.

VERNET, Daniel, “L’Union Européenne pourrait être dotée d’une présidence tricéphale », *Le Monde*, 14 janvier 2003.

BRESSON, Henri de, “Paris et Berlin proposent une double présidence de l’UE », *Le Monde*, 15 janvier 2003.

AFP & Reuters, « Paris et Berlin s’entendent sur un projet de direction bicéphale de l’UE », *Le Monde*, 15 janvier 2003.

YÁRNOZ, Carlos, “Aznar y Blair presentan un plan alternativo para la reforma de la UE”, *El País*, 14 de febrero de 2003.

MORATA, Francesc, “Repensar Europa”, *La Vanguardia*, 17 de marzo de 2002.

La Vanguardia Dossier, *Qué quiere ser Europa*, N°6, Abril/Junio 2003.

YÁRNOZ, Carlos, “La Europa que tendremos”, *El País*, 15 de junio de 2003.

YÁRNOZ, Carlos, “La Presidencia de la UE ultima su oferta para el nuevo reparto de poder”, *El País*, 19 de noviembre de 2003.

Lista de documentos anexos

Anexo 1	Documentos relativos a la primera sesión del Consejo Especial de Ministros de la C.E.CA.
Anexo 1.1.	Discurso pronunciado por el Canciller Federal Konrad Adenauer, Presidente del Consejo Especial de la CECA con ocasión de la primera sesión del Consejo.
Anexo 1.2.	Respuesta de Jean Monnet al Canciller Federal Konrad Adenauer.
Anexo 1.3.	Acta de la primera sesión del Consejo Especial de Ministros de la CECA celebrada en Luxemburgo los días 8, 9 y 10 de septiembre de 1952.
Anexo 2	Reglamento Interior del Consejo
Anexo 2.1.	Primer Reglamento Interior del Consejo Especial de Ministros de la CECA (texto provisional adoptado el 8 de septiembre de 1952)
Anexo 2.2.	Última revisión del Reglamento Interior del Consejo de la UE (22 de marzo de 2004).
Anexo 3	Documentos relativos al “Compromiso de Luxemburgo” (29 de junio de 1966).
Anexo 3.1.	Informe sobre el Consejo extraordinario CEE celebrado en Luxemburgo los días 17 y 18 de enero de 1966 elaborado por la Representación Permanente de Bélgica ante las Comunidades Europeas (incluido el decálogo del Gobierno francés).
Anexo 3.2.	Informe sobre el Consejo extraordinario CEE celebrado en Luxemburgo los días 28 y 29 de enero de 1966 elaborado por la Representación Permanente de Bélgica ante las Comunidades Europeas (incluido texto y anexos del “Compromiso de Luxemburgo”).
Anexo 4	Primer programa estratégico plurianual del Consejo de la UE (2002-2006).
Anexo 5	Lista de los Presidentes del Consejo (1958-2004)

ANEXO 5.

Lista de los Presidentes del Consejo (01/01/1958-30/06/2005)

Año	Primer semestre (1/1-30/6)	Presidente	Segundo semestre (1/7-31/12)	Presidente
1958	Bélgica	Sr. Larock	R.F.A	Sr. Balke
1959	Francia	Sr. C. de Murville	Italia	Sr. Pella
1960	Luxemburgo	Sr. Schaus	Países Bajos	Sr. Luns
1961	Bélgica	Sr. P-H Spaak	R.F.A	Sr. Schroeder
1962	Francia	Sr. C de Murville	Italia	Sr. Colombo
1963	Luxemburgo	Sr. Schaus	Países Bajos	Sr. Luns
1964	Bélgica	Sr. Fayat	R.F.A	Sr. Schroeder
1965	Francia	Sr. C. de Murville	Italia	Sr. Fanfani
1966	Luxemburgo	Sr. Werner	Países Bajos	Sr. Biesheuvel
1967	Bélgica	Sr. Van Elslande	R.F.A	Sr. Brandt
1968	Francia	Sr. C. de Murville	Italia	Sr. Medici
1969	Luxemburgo	Sr. Grégoire	Países Bajos	Sr. Luns
1970	Bélgica	Sr. Harmel	R.F.A	Sr. Scheel
1971	Francia	Sr. Schuman	Italia	Sr. Moro
1972	Luxemburgo	Sr. Thorn	Países Bajos	Sr. Schmelzer
1973	Bélgica	Sr. Harmel	Dinamarca	Sr. Nórsgaard
1974	R.F.A	Sr. Scheel	Francia	Sr. Sauvagnargues
1975	Irlanda	Sr. Fitzgerald	Italia	Sr. Rumor
1976	Luxemburgo	Sr. Thorn	Países Bajos	Sr. Van der Stoel
1977	Reino Unido	Sr. Owen	Bélgica	Sr. Simonet
1978	Dinamarca	Sr. Andersen	R.F.A	Sr. Genscher
1979	Francia	Sr. Poncet	Irlanda	Sr. Lynch
1980	Italia	Sr. Ruffini	Luxemburgo	Sra. Flesch
1981	Países Bajos	Sr. Van der Klaauw	Reino Unido	Lord Carrington
1982	Bélgica	Sr. Tindemans	Dinamarca	Sr. Ellemann-Jensen
1983	R.F.A	Sr. Genscher	Grecia	Sr. Varfis
1984	Francia	Sr. Dumas	Irlanda	Sr. Barry
1985	Italia	Sr. Andreotti	Luxemburgo	Sr. Poos
1986	Países Bajos	Sr. Van den Broek	Reino Unido	Sr. Howe
1987	Bélgica	Sr. Tindemans	Dinamarca	Sr. Ellemann-Jensen
1988	R.F.A	Sr. Genscher	Grecia	Sr. Pangalos
1989	España	Sr. Fdez Ordóñez	Francia	Sr. Dumas
1990	Irlanda	Sr. Collins	Italia	Sr. de Michelis
1991	Luxemburgo	Sr. Poos	Países Bajos	Sr. Van den Broek
1992	Portugal	Sr. de Deus Pinheiro	Reino Unido	Sr. Hurd
1993	Dinamarca	Sr. Rasmussen	Bélgica	Sr. W. Claes
1994	Grecia	Sr. Papoulias	Alemania	Sr. Kinkel
1995	Francia	Sr. Juppé	España	Sr. Solana
1996	Italia	Sr. Dini	Irlanda	Sr. Spring
1997	Países Bajos	Sr. Van Mierlo	Luxemburgo	Sr. Poos
1998	Reino Unido	Sr. Cook	Austria	Sr. Schüssel
1999	Alemania	Sr. Fischer	Finlandia	Sr. Halonen
2000	Portugal	Sr. Gama	Francia	Sr. Védrine
2001	Suecia	Sra. Lindh	Bélgica	Sr. Michel
2002	España	Sr. Piqué	Dinamarca	Sr. Møller
2003	Grecia	Sr. Papandreou	Italia	Sr. Frattini
2004	Irlanda	Sr. Cowen	Países Bajos	Sr. Bot
2005	Luxemburgo	Sr. Juncker		

Nota: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por <http://ue.eu.int/presid/1958-2002FR.htm>