

IDEAS, TIEMPO E INSTITUCIONES: LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS AL PARLAMENTO EUROPEO

ANTONIO BARROSO VILLAESCUSA

Universidad Nacional de Educación a Distancia

INTRODUCCIÓN.—1. ESTADO DE LA CUESTIÓN: COMPROMISOS CREÍBLES, COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA.—2. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y DEPENDENCIA DE LA TRAYECTORIA: UN MODELO COMPLEMENTARIO DE EVOLUCIÓN COMPETENCIAL DEL PARLAMENTO EUROPEO.—3. LA CONSOLIDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO COMO ACTOR: EL TRATADO DE ÁMSTERDAM: a) *Preparación de las negociaciones*. b) *Marco de negociación*. c) *Preferencias de los Estados miembros*. d) *Negociación*.—4. LA IMPORTANCIA DE LA AGENDA: EL TRATADO DE NIZA: a) *Preparación de las negociaciones*. b) *Marco de negociación*. c) *Preferencias de los Estados miembros*. d) *Negociación*.—5. DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA AL TRATADO DE LISBOA: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO COMO COLEGISLADOR: 5.1. *De la Convención al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*: a) *Preparación de las negociaciones*. b) *Preferencias de los Estados*. c) *Negociación*. 5.2. *El Tratado de Lisboa o el rescate (selectivo) del Tratado constitucional*: a) *Preparación de las negociaciones*. b) *Preferencias de los Estados*. c) *Negociación*.—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.—DOCUMENTACIÓN OFICIAL.

RESUMEN

¿Por qué han decidido los Estados miembros dotar de mayor poder al Parlamento Europeo en cada reforma de los Tratados Constitutivos? Basándose en la literatura existente, este artículo pretende proporcionar elementos que permitan explicar el incremento progresivo de poder de la mencionada institución. Para ello se analizan las cuatro últimas modificaciones de los Tratados Constitutivos negociadas por los

Estados miembros. Se proponen dos tipos de hipótesis explicativas: *a)* el aumento de competencias de la Eurocámara es consecuencia de la voluntad de las élites políticas de legitimar el proceso político de la UE; y *b)* las decisiones adoptadas en cada CIG constriñen las opciones disponibles en el futuro y condicionan el cambio producido en cada ronda de reforma institucional.

Palabras clave: Unión Europea, Parlamento Europeo, Reforma de Tratados, Institucionalismo Histórico, Legitimidad Democrática.

ABSTRACT

Why have Member States decided to empower the European Parliament in each reform of the Founding Treaties? Drawing on existing literature, this paper aims at providing elements which could explain the gradual increase of the institution's powers. In order to do so, the last four modifications of the Treaties are analysed. Two types of explicative hypotheses are proposed: *a)* the increase of the chamber's competencies is generated by the desire of national elites to legitimise the EU political process; and *b)* the decisions adopted in each IGC constraint the available options in the future and determine the scope of change in each round of institutional reform.

Key words: European Union, European Parliament, Treaty Reform, Historical Institutionalism, Democratic Legitimacy.

INTRODUCCIÓN

Concebido originalmente como una institución marginal en el proceso político de la Unión Europea, el Parlamento Europeo (PE) constituye sin duda uno de los órganos que más ha evolucionado a lo largo de la historia de la integración. En este sentido, desde sus orígenes como mera asamblea consultiva hasta su actual papel de colegislador, la institución ha sido sistemáticamente dotada de mayores poderes por parte de los Estados miembros (EM) en cada Conferencia Intergubernamental (CIG) de reforma de los Tratados Constitutivos.

Sin embargo, a pesar de extraordinario desarrollo de los estudios politológicos acerca del proceso de integración europea en los últimos años, pocas investigaciones han indagado en los motivos de la creación y transformación progresiva de una de las instituciones centrales de la Unión Europea (UE). El objetivo de este trabajo consiste en buscar elementos que permitan explicar el incremento progresivo de poder de la Eurocámara. Para ello se analizan cuatro de las últimas modificaciones de los Tratados Constitutivos: el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza, el «fallido» Tratado por el que se

establece una Constitución para Europa y el recientemente adoptado Tratado de Lisboa. La pregunta a la cual se pretende hacer frente es relativamente sencilla: ¿por qué han decidido los EM dotar de mayor poder a al PE de forma sistemática en cada reforma institucional?

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN: COMPROMISOS CREÍBLES, COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Las aportaciones académicas referentes a las reformas institucionales han proporcionado respuestas muy diversas al mencionado interrogante. Sin llegar a constituir una explicación detallada de los factores determinantes de la transformación del PE, el trabajo de Moravcsik (1998) resulta sin duda de obligada referencia en el estudio de los procesos de reforma de los Tratados. Según el enfoque conocido como integubernamentalismo liberal —desarrollado por dicho autor—, la génesis y alteración institucional sería el resultado de la creación de mecanismos por parte de los EM para hacer respetar los «compromisos creíbles» alcanzados en cada CIG, y que reflejan el equilibrio resultante de la interacción de las preferencias de los gobiernos a nivel supranacional.

En el caso concreto del PE, la decisión de incrementar los poderes de la Eurocámara habría estado motivada por el apoyo constante por parte de los EM que más se benefician de la integración (Alemania, Italia y Bélgica), ya que, supuestamente, la atribución de mayores competencias a la institución supondría un avance en el proceso. Además, Moravcsik argumenta acerca de las últimas reformas que en el caso de determinados Estados como Alemania existirían motivaciones de tipo ideológico para reformar el PE. Así, la existencia de una mayoría consistente de centro-izquierda en la cámara a lo largo de los últimos años facilitaría la adopción de legislación de tipo social y medioambiental, lo que sería consistente con las preferencias de los gobiernos socialdemócratas alemanes (Moravcsik, 1998: 489). Además, Moravcsik y Nicolaïdis (1999: 81) defienden que existe una cierta conexión entre las instituciones democráticas nacionales y el apoyo al incremento de poderes del PE. Según esta perspectiva, las élites políticas de los EM externalizarían al nivel supranacional sus percepciones acerca del tipo de sistema político idóneo (federalismo, unitarismo, etc.).

Sin embargo, no parece tan claro que las dimensiones ideológicas tradicionales constituyan factores determinantes en la transformación de la institución. En primer lugar, Hix (2005) muestra como desde hace unos años el «Eurodiputado medio» no se sitúa necesariamente en el centro-izquierda en

el marco del espectro político de la cámara. En cuanto al argumento relativo a la proyección supranacional de las instituciones nacionales, Rittberger (2005: 25) afirma que no están claros los mecanismos causales que determinan la conexión entre cultura política nacional y decisiones a nivel supranacional en este ámbito. Asimismo, las preferencias no tienen por qué ser homogéneas en el seno de los EM en cuanto a las opiniones sobre el tipo de sistema político a desarrollar.

Uno de los autores que ha Tratado de manera específica la evolución institucional del PE es Hix (2002), quién desarrolla un modelo espacial a partir del enfoque del institucionalismo de la elección racional para explicar el incremento de poderes de la asamblea entre cada CIG. Según el autor, durante la fase de «diseño constitucional», los EM alteran los poderes del PE a través de la reforma de los Tratados. Sin embargo, los gobiernos no esperan que dichas modificaciones entrañen una redistribución de poder hacia la institución, ya que piensan que siguen manteniendo el control final del proceso legislativo. Durante el período temporal entre cada CIG, el PE reinterpreta, a través de su reglamento interno, las reglas *de iure* del Tratado en su favor, y amenaza con no cooperar con los gobiernos si éstos no aceptan la interpretación desarrollada. En la siguiente CIG, el PE propone a los EM reformar las reglas *de iure* existentes para adaptarlas a la ejecución *de facto* que deriva de la interpretación de las primeras. Los gobiernos más integracionistas proponen entonces reformas más modestas para atraerlas lo máximo posible a sus preferencias ideales. Dichas reformas son finalmente aceptadas por el resto de gobiernos, que prefieren la opción más alejada de las reglas *de facto* (Hix, 2002: 272).

La debilidad más importante de la explicación de Hix reside sobre todo en que su aportación teórica no ha sido contrastada con más casos (su estudio se basa únicamente en el Tratado de Ámsterdam), como por ejemplo las transformaciones pactadas en el Tratado de Niza. De hecho, si bien Hix predice que los EM pueden aprender de lo sucedido y restringir la posibilidad de una reinterpretación amplia de los Tratados Constitutivos a través de una delimitación más detallada de las disposiciones del Tratado, esta explicación no parece ser extrapolable por ejemplo al caso de Niza, ya que los gobiernos decidieron aumentar el número de áreas sometidas a codecisión sin llegar a reformar de forma específica el procedimiento legislativo.

Finalmente, el trabajo más completo realizado hasta la fecha sobre el objeto de estudio es el realizado por Rittberger (2005), quien elabora un modelo específico de delegación de soberanía a instituciones parlamentarias supranacionales a través del estudio de la creación y evolución del PE. Tomando como base las reflexiones de Dahl (1994), Rittberger argumenta que los

EM, a la hora de transferir competencias a instituciones supranacionales, se ven enfrentados a un *dilema democrático*. Por un lado, los gobiernos dotan a los organismos internacionales de capacidades para resolver problemas de manera eficaz. Sin embargo, dicha delegación entraña el riesgo de excluir a los ciudadanos y a sus representantes del proceso de toma de decisión de las soluciones a adoptar en el marco del nuevo contexto. Se produce por tanto de manera potencial un desequilibrio entre la *legitimidad de resultados* (capacidad de un sistema político de resolver eficazmente los problemas a los que se enfrenta la sociedad) y la *legitimidad de procedimiento* (los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos controlan las decisiones adoptadas por los poderes públicos).

Rittberger afirma que las élites políticas de los EM, al percibir esta brecha en el momento de transferencia de soberanía al nivel supranacional, exploran medidas que posibiliten el control democrático de las instituciones. Los gobiernos muestran entonces visiones diversas acerca de cómo legitimar el sistema. La conversión en reformas institucionales concretas de dichas opciones no es automática, sino que el resultado final es el producto de las interacciones entre las distintas creencias legitimadoras de las élites durante las CIGs. Es así como los Estados acaban eligiendo finalmente la solución de incrementar los poderes del PE con el fin de aumentar las posibilidades de control y rendición de cuentas de los organismos supranacionales (Rittberger, 2005: 4-5). Uno de los principales problemas planteados por este enfoque es que no explica cuáles son los factores que determinan el alcance de los cambios. Dicho de otro modo, la argumentación desarrollada por el autor no plantea elementos explicativos acerca de por qué en unas CIGs se llevaron a cabo transformaciones de mayor calado que en otras.

2. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y DEPENDENCIA DE LA TRAYECTORIA: UN MODELO COMPLEMENTARIO DE EVOLUCIÓN COMPETENCIAL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Esta investigación recoge parcialmente las ideas de Rittberger y añade el factor *tiempo* a los supuestos formulados. En concreto, se pretende demostrar cómo, junto con las creencias acerca de la legitimación democrática de la Unión, las decisiones adoptadas con anterioridad determinan de forma fundamental los resultados finales de las CIGs en relación a la transformación competencial del PE. Se argumenta además que tanto la conexión entre temas específicos en un momento determinado (como por ejemplo, el incremento del número de áreas sometidas a voto por mayoría cualificada y el

aumento de asuntos bajo codecisión) como la agenda fijada por cada CIG para las sucesivas reformas determinaron la adopción de las modificaciones finalmente adoptadas.

Para ello se toma como marco teórico de referencia el institucionalismo histórico, el cual establece que el proceso político está determinado por la persistencia de determinadas configuraciones institucionales a lo largo de la historia que constriñen las elecciones de los actores políticos en el presente. Este fenómeno se denomina «dependencia de la trayectoria» (*path dependency*), y designa situaciones en las que los legados institucionales reducen el rango de opciones de las que los actores pueden disponer. Dicha limitación de posibilidades de acción se produce principalmente porque los beneficios de repetir la estructura institucional elegida aumentan con el paso del tiempo (Closa, 2003: 4). Es lo que se conoce como «retornos crecientes», que en el marco de la evolución temporal del fenómeno producen un proceso de retroalimentación positiva, favoreciendo la permanencia de las instituciones (Pierson, 2004: 22).

Dos elementos esenciales del mencionado enfoque son la *secuencia* y el *momento*, los cuales vendrían a subrayar la importancia del orden en el cual ocurren los eventos e interacciones políticas. En este sentido, la secuencia en la que tienen lugar los acontecimientos determinaría de manera crucial los resultados políticos, de manera que un evento que tenga lugar «demasiado tarde» podría llegar a no provocar ningún efecto sobre los mismos (Pierson, 2004: 44). En cuanto a la posibilidad de cambio institucional, las formulaciones más tempranas del enfoque establecían que las modificaciones serían consecuencia de la existencia de «coyunturas críticas» (*critical junctures*), que designan situaciones en las que factores exógenos provocan crisis en los sistemas institucionales, generando trayectorias alternativas a la existente (Hall y Taylor, 1996: 942). A lo largo de los últimos años algunos autores han venido formulando propuestas que pretenden explicar el fenómeno del cambio más allá de las mencionadas coyunturas. Thelen (2003) señala a este respecto dos posibles vías alternativas de alteración institucional: la *estratificación*, a través de la cual una parte concreta de una institución es renegociada, permaneciendo el resto inalterado, y la *conversión*, que designa al proceso por el cual los actores reinterpretan el objetivo para el que se crearon las instituciones.

El modelo desarrollado en este trabajo intenta identificar los factores que condicionaron el cambio institucional en el caso del PE. De manera específica, se argumenta que en Ámsterdam se continuó desarrollando un discurso de legitimidad, basado en la asociación entre aplicación de voto por mayoría cualificada e implicación del PE a través del procedimiento de codecisión.

Así, se habría generado una lógica interna que en las CIGs posteriores limitó el rango de opciones disponibles para los actores y que facilitó la reforma institucional. Esta posibilidad ha sido enunciada por Rittberger (2004), quien sin embargo no explica por qué en el caso de Niza las reformas competenciales fueron menores que en el caso de Ámsterdam o Maastricht.

El factor explicativo adicional introducido por este trabajo consiste en subrayar la importancia del *momento* en el que tienen lugar las reformas de los Tratados. De manera concreta, se argumenta que las decisiones adoptadas al final de las CIGs analizadas acerca de las cuestiones irresueltas condicionaron de manera importante la agenda de las sucesivas reformas, determinando el nivel de relevancia de los temas tratados en cada CIG (1). En definitiva, se pretende confirmar la naturaleza incremental de los cambios institucionales, lo que vendría a establecer una estratificación —en la terminología de Thelen— de las instituciones anteriormente existentes (en este caso, las competencias y atribuciones del PE). Por último, el trabajo trata de poner de relieve la importancia creciente de las ideas acerca del «déficit democrático» de la UE para la definición de la arquitectura institucional comunitaria.

La verificación empírica de las hipótesis formuladas se basa en la realización de tres estudios de caso, los cuales se corresponden con cuatro de las últimas reformas negociadas por los Estados de la UE. Los criterios que sustentan la selección de dichos procesos son los siguientes:

a) Eliminación de posibles sesgos en la selección de los casos en función de la variable dependiente (King, Keohane y Verba, 1994: 127): en el caso de las reformas institucionales de la UE, cabe la tentación de centrarse en las decisiones «cruciales» de atribución de competencias al Parlamento. Sin llegar a la aleatoriedad, la selección aquí realizada pretende minimizar al máximo el mencionado riesgo a través del estudio de casos en los cuales el grado de variación institucional producido es diferente.

b) Ausencia de análisis conjuntos de las cuatro reformas seleccionadas: si bien los resultados de las mencionadas CIGs en relación a los poderes del Parlamento Europeo han sido analizados en distintas investigaciones de forma aislada (Hix, 2002; Benedetto y Hix, 2007; Neuhold, 2006), existen hasta la fecha pocos trabajos que aporten evidencia empírica resultante del estudio acumulado de las sucesivas modificaciones de los Tratados. Esta investiga-

(1) Esta importancia de los procedimientos y del momento en el que ocurren las negociaciones ha sido enunciada por MATEO (2005).

ción pretende ayudar a corregir dicha carencia a través del estudio de un período temporal amplio que permita la reconstrucción eficiente del proceso.

3. LA CONSOLIDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO COMO ACTOR: EL TRATADO DE ÁMSTERDAM

El siguiente epígrafe presenta el análisis de las negociaciones conducentes a la adopción del Tratado de Ámsterdam. Las reformas acordadas en la CIG de 1996 supusieron un aumento considerable del poder del PE, ya que no sólo se extendió el procedimiento de codecisión a 14 nuevas áreas (23 en total), sino que también se modificó en aras de una mayor simplicidad. A tal efecto, se eliminó la tercera lectura fijada por el Tratado de Maastricht y se estableció la posibilidad de que la propuesta legislativa fuera rechazada en el caso de que el Comité de Conciliación no llegara a un acuerdo. También se modificó el procedimiento de designación de los miembros de la Comisión. Las nuevas provisiones establecieron que a partir de la entrada en vigor del Tratado, el PE aprobaría en un primer momento la designación del Presidente de la futura Comisión acordada por los EM, aprobando a continuación el conjunto de los miembros del ejecutivo, designados de común acuerdo entre los Estados y el Presidente. Otras reformas concernientes a la Eurocámara incluyeron el establecimiento de límites al número máximo de Eurodiputados (700), la posibilidad del desarrollo de un procedimiento uniforme de elección del PE o la modificación del procedimiento de elaboración del estatuto de los miembros de la cámara.

a) *Preparación de las negociaciones*

Al igual que en anteriores CIGs, las negociaciones para la reforma de los Tratados Constitutivos vinieron enmarcadas por el mandato de revisión establecido tanto en la reforma precedente [en este caso, Maastricht (2)] como en las conclusiones del Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994 (Consejo Europeo, 1994):

«Al adoptar las disposiciones institucionales del Tratado de adhesión, los Estados Miembros y los países candidatos convienen en que la Conferencia Intergubernamental que se convocará en 1996 emprenda, además del estudio del papel legislativo del Parlamento Europeo y de los demás puntos previstos

(2) Título VII, Disposiciones finales, artículo N TUE.

en el Tratado de la Unión Europea, el estudio de las cuestiones relativas al número de miembros de la Comisión y a la ponderación de los votos de los Estados Miembros en el Consejo.» (Consejo Europeo, 1993).

Así, el Consejo Europeo solicitó a cada institución comunitaria la elaboración de informes acerca del funcionamiento del Tratado de la Unión Europea (TUE), los cuales serían utilizados por un «Grupo de Reflexión» compuesto por altos cargos y académicos designados por los EM y cuyos trabajos para la preparación de la CIG comenzarían en junio del siguiente año.

b) *Marco de negociación*

El informe preparado por el Grupo de Reflexión constituyó el marco a partir del cual se negociaron las reformas posteriormente adoptadas. A este respecto, la primera parte del documento presentaba los principales desafíos a los que se debía enfrentar Europa y recordaba la necesidad de explicar a los ciudadanos una Unión cada vez más compleja desde el punto de vista tanto político como procedimental. En concreto, a la hora de hablar de «mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la ampliación», el informe hacía especial hincapié en la importancia de crear una UE más eficaz y democrática. Desde el punto de vista institucional, el PE parecía constituir uno de los pilares esenciales de esta estrategia, ya que, de acuerdo con el informe, «una Unión más democrática [significaría] a la vez lograr una justa representación de los ciudadanos en cada una de sus instituciones y realzar el papel del Parlamento Europeo» (Grupo de Reflexión, 1995).

La voluntad de incrementar los poderes de la cámara se materializaba en la segunda parte del informe, en la que se proponían reformas institucionales concretas. Las principales modificaciones propuestas en este sentido se referían a la limitación del número de escaños, la fijación de una disposición relacionada con la posibilidad de adoptar un procedimiento electoral uniforme en los Estados y, sobre todo, al rol de la institución en el proceso legislativo comunitario. En relación a este último, se proponía la simplificación de la variedad de procedimientos existentes así como la mejora y ampliación del procedimiento de codecisión. El documento exponía de manera concreta la posibilidad de que toda la legislación adoptada por el Consejo por mayoría cualificada pasara a encuadrarse bajo el mencionado procedimiento, una propuesta apoyada por una amplia mayoría de los miembros del Grupo de Reflexión. El informe enunciaba igualmente la posibilidad de aumentar el control del ejecutivo comunitario por parte de la Eurocámara, aunque sin llegar a sugerir medidas concretas de reforma en el nombramiento de los Comisarios.

c) *Preferencias de los Estados miembros*

A la hora de estudiar las preferencias de los Estados acerca de la reforma del PE es necesario focalizar el análisis en las áreas que representan un mayor aumento de poder para la institución: la extensión de la codecisión a nuevos ámbitos, la reforma del propio procedimiento y el control de la Comisión Europea a través del procedimiento de designación del ejecutivo. En cuanto a la codecisión, el análisis agregado de las contribuciones de los EM a la CIG (Parlamento Europeo, 1996a) revela que una mayoría de gobiernos estaba a favor de la extensión del procedimiento a nuevas áreas legislativas. Asimismo, más de la mitad de los Estados estableció una conexión entre el voto por mayoría cualificada en el Consejo y la utilización del procedimiento de codecisión.

La reforma formal del procedimiento también constituyó un elemento de consenso entre los gobiernos que estaban a favor de extender el número de áreas bajo codecisión, ya que éstos se mostraron de acuerdo con llevar a cabo modificaciones con el fin de simplificar el proceso y aumentar los poderes del PE. El procedimiento del nombramiento de la Comisión Europea no constituyó en cambio uno de los temas principales a debatir por parte de los Estados, por lo que sólo unos pocos gobiernos (p.ej. Austria) plantearon la posibilidad de extender los poderes del PE en relación al nombramiento de los Comisarios. Sin embargo, varios Estados se mostraron a favor de aumentar los poderes de control de la cámara sobre el ejecutivo comunitario. En cuanto a la argumentación desarrollada por los gobiernos a la hora de apoyar la extensión del procedimiento de codecisión, la mayor parte de los Estados a favor de dicha ampliación (9 de 11) esgrimieron la búsqueda de una mayor legitimidad democrática como la razón principal por la cual era necesario incrementar el poder legislativo de la Eurocámara (3).

d) *Negociación*

Existen numerosas explicaciones acerca de las negociaciones y los factores que determinaron los resultados finales de Ámsterdam (Dinan, 1999; Edwards y Pijpers, 1997; Laursen, 2002; Moravcsik y Nicolaïdis, 1999; Petite, 1998; Sverdup, 1998). Si bien estos trabajos difieren en el alcance y la diversidad de temas analizados, existen ciertos puntos comunes que convie-

(3) Información obtenida a través del análisis de las contribuciones de los Estados miembros contenidas en PARLAMENTO EUROPEO (1996a) y ESPAÑA (1995).

ne resaltar con el fin de reconstruir el proceso que llevó a la alteración del *statu quo* institucional.

La elaboración del Tratado de Ámsterdam se llevó a cabo durante tres Presidencias consecutivas (italiana, irlandesa y holandesa). Las negociaciones se desarrollaron «formalmente» en los Consejos de Ministros de Asuntos Exteriores, en función de las directrices fijadas por los Consejos Europeos. Sin embargo, la mayor parte de las discusiones fueron conducidas por un Grupo de Representantes compuesto por altos cargos de los EM (Petite, 1998). Los documentos redactados por las delegaciones que sirvieron como base para las negociaciones fueron circulados de manera continua por las sucesivas Presidencias. Las discusiones pusieron de relieve el carácter crucial del papel desempeñado por las Presidencias y el Secretariado del Consejo de la Unión Europea, ya que la mayoría de las propuestas distribuidas fueron el resultado de la colaboración entre ambos entes (Stubb, 2002: 86).

En cuanto a las posiciones de los EM, algunos autores han etiquetado las preferencias de los gobiernos durante la CIG como «fluctuantes» (Stubb, 2002: 83) en función de los diversos temas abordados en la negociación. Se argumenta a este respecto que las contribuciones iniciales de los ejecutivos fueron lo suficientemente ambiguas y abiertas con el fin de no comprometer la posición de los gobiernos en las futuras negociaciones (Petite, 1998). No obstante, en el caso de la extensión de la codecisión, la alteración de preferencias se produjo principalmente a la hora de decidir qué nuevas áreas quedarían circunscritas a dicho procedimiento (Moravcsik y Nikolaïdis, 1999: 77), sin llegar a cuestionar la mayoría de los Estados la necesidad de ampliar los poderes legislativos del PE. Los EM potencialmente más problemáticos a este respecto, Francia y el Reino Unido, modificaron en gran medida sus intereses iniciales acerca de la extensión de la codecisión cuando sendos comicios nacionales llevaron a socialistas y laboristas respectivamente a los gobiernos de ambos Estados. Dichos acontecimientos, si bien no minaron la firmeza de los negociadores en relación a los temas más controvertidos, sirvieron para suavizar las posiciones y facilitar la búsqueda de consenso (Petite, 1998; Moravcsik y Nikolaïdis, 1999: 81; Sverdrup, 1998).

La reforma del procedimiento de codecisión, la cual suponía un paso importante en la búsqueda del equilibrio de poder entre Parlamento y Consejo en el marco del proceso legislativo, siguió la misma lógica que las negociaciones acerca de la extensión del procedimiento a nuevas áreas. En consecuencia, la extensión de los poderes legislativos del PE acabó siendo codificada en el nuevo Tratado tanto en su nuevo artículo 251 (anteriormente, 189B) como en los artículos de las nuevas áreas sujetas a dicho procedimiento.

En cuanto al procedimiento de designación de la Comisión, el PE había demandado en un principio que los Comisarios fueran aprobados por la Eurocámara a partir de una lista de nombres proporcionada por los EM (Parlamento Europeo, 1996b). Sin embargo, únicamente cuatro Estados (Irlanda, Italia, Países Bajos y Austria) apoyaron las aspiraciones de la asamblea. Varios autores coinciden en señalar los acontecimientos acaecidos durante el nombramiento de Jacques Santer al frente del ejecutivo como el principal detonante de la revisión del artículo 158, ya que un gran número de Eurodiputados mostraron su disconformidad con la nominación del luxemburgués y pusieron en dificultades la aprobación del candidato propuesto por el Consejo Europeo. Finalmente, la nominación de Santer fue aprobada por 260 votos a favor por 238 en contra, gracias al apoyo de los Europarlamentarios de centro-derecha y los socialistas cuyos gobiernos nacionales habían confirmado dicha designación (Gabel y Hix, 2002). Ante la probabilidad de que en un futuro el PE bloqueara el proceso legislativo si el Consejo decidía seguir adelante con el nombramiento del candidato propuesto, los EM decidieron modificar el procedimiento, pasando a otorgar a la Eurocámara el derecho de «aprobación» del ejecutivo en lugar del de simple «consulta» a la hora de la designación.

En suma, la evidencia empírica resultante del análisis de las negociaciones revela que el caso de Ámsterdam parece confirmar las hipótesis formuladas. En primer lugar, la agenda de las CIGs estuvo marcada en gran medida por los temas fijados al concluir las negociaciones de Maastricht. De manera específica, la inclusión de la ampliación de poderes del PE entre la lista de asuntos a tratar supuso la continuidad de la lógica interna que había comenzado a desarrollarse en la anterior CIG, y que incluía la asociación de la utilización del procedimiento de codecisión al voto por mayoría cualificada en el Consejo. Por ello, la agenda jugó un papel fundamental a la hora de crear una estructura de oportunidades para la reforma de las competencias del PE. Finalmente, la mayor parte de los Estados aludieron a la importancia de legitimar democráticamente la UE como argumento principal a la hora de apoyar las reformas en favor del «apoderamiento» de la institución.

4. LA IMPORTANCIA DE LA AGENDA: EL TRATADO DE NIZA

Al igual que en el caso de Tratado de Ámsterdam, la modificación del nuevo marco legal de la UE en Niza vino enmarcada por los temas que no habían podido ser resueltos en la anterior CIG. De hecho, los asuntos pendientes de renegociación y que iban a constituir el núcleo central de las dis-

cusiones entre los EM pronto empezaron a conocerse como las «sobras de Ámsterdam». El acuerdo final se materializó en la firma del Tratado en febrero de 2001, el cual entró en vigor en 2003, después de que Irlanda tuviera que celebrar un segundo referéndum al haber rechazado sus ciudadanos el texto en una primera consulta.

A pesar de la focalización casi exclusiva sobre los aspectos irresueltos, el resultado final de las negociaciones supuso un nuevo incremento de poder del PE, aunque de menor alcance que los acordados previamente. La reforma adoptada más relevante de cara al *statu quo* institucional fue la extensión de la codecisión a siete nuevas áreas. Asimismo, se mejoró considerablemente el estatus legal de la Eurocámara, al dotarla de la posibilidad de interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en las mismas condiciones que el resto de instituciones (4) (Wessels, 2001: 210). Además, se estableció la posibilidad de que el PE obtuviera opiniones del Tribunal sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con los Tratados Constitutivos (5).

Por otro lado, se elevó el número máximo de escaños del PE a 732, llevándose a cabo una nueva repartición de los Eurodiputados correspondientes a cada Estado miembro. También se volvió a reformar el procedimiento de nombramiento de la Comisión Europea a través del cual el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designaría a un candidato a ocupar el puesto de Presidente de la Comisión, debiendo ser dicha designación aprobada por el PE. El paso del voto por unanimidad a la mayoría cualificada parece no revestir mayor importancia desde el punto de vista formal. Sin embargo, algunos autores argumentan que esta transformación suponía un aumento *de facto* en el poder de influencia del PE, ya que al reducirse la coalición necesaria para aprobar un candidato en el Consejo, disminuye también la probabilidad de que los Eurodiputados cuyo partido político está en el gobierno se vean influenciados por el voto de estos últimos (Hix, Noury y Roland, 2006: 28; Ludlow, 2001).

a) *Preparación de las negociaciones*

El protocolo 7 de Tratado de Ámsterdam establecía que conforme se acercara el momento de ampliar la Unión a nuevos miembros sería necesario convocar una nueva CIG con el fin de adaptar las estructuras institucionales

(4) Artículo 230 TCE.

(5) Artículo 300 TCE.

al nuevo escenario. De este modo, en el Consejo Europeo de Colonia, los EM «confirmaron» su intención de convocar una Conferencia para resolver los asuntos institucionales que habían quedado irresueltos tras la adopción del Tratado de Ámsterdam con vistas a la futura ampliación. Las conclusiones de Colonia establecían que los temas a tratar serían los siguientes: el tamaño y la composición de la Comisión Europea, la ponderación de los votos en el seno del Consejo de la UE y la posible extensión del voto por mayoría cualificada a nuevas áreas (Consejo Europeo, 1999).

En esta ocasión, los EM no se mostraron a favor de convocar a un grupo de expertos para formular propuestas de reforma de los Tratados Constitutivos (Stubbs, 2002: 109). Sin embargo, el nuevo Presidente de la Comisión —el italiano Romano Prodi— reclamó que la agenda de la CIG se extendiera más allá de los temas fijados en Colonia. Por ello, convocó a un «Grupo de Sabios» con el fin de que redactaran un informe acerca de las implicaciones institucionales de la ampliación. Dicho documento (Dehaene, von Weizsäcker y Simon, 1999) no sólo analizaba posibles modificaciones del Tratado en las áreas señaladas por las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, sino que también planteaba la posibilidad de introducir cambios en cuestiones tales como la flexibilidad en el proceso de integración, las relaciones exteriores o la defensa europea.

b) *Marco de negociación*

Las conclusiones del informe redactado por el mencionado grupo no constituyeron sin embargo la base para las negociaciones, por cuanto los EM habían decidido tomar como referencia un informe preparado por la Presidencia finlandesa. Dicho documento fue presentado durante el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 y se centraba en las opciones de reforma específicas de las cuestiones subrayadas en Colonia. El informe hacía especial hincapié en la extensión del voto por mayoría cualificada y afirmaba que la Presidencia había encontrado un amplio apoyo de los países al plantear la posibilidad de dicha ampliación a nuevas áreas. En este sentido, se afirmaba que el sistema de voto había constituido hasta entonces la clave para un proceso de toma de decisiones eficaz, aunque se recordaba que incluso en una UE ampliada algunos asuntos deberían quedar todavía sometidos al voto por unanimidad. En cuanto al PE, las dos únicas cuestiones señaladas eran la necesidad de recalcular la repartición de escaños entre los Estados y la posible conexión entre el voto por mayoría cualificada en las áreas sujetas a dicho sistema y la utilización del procedimiento de codecisión (Finlandia, 2000).

A este respecto, diversos análisis coinciden en resaltar la «estrechez» de la agenda de asuntos tratados en la CIG. El informe redactado por la Presidencia finlandesa pareció contribuir a mantener el escueto encuadre fijado por el Consejo Europeo (Mateo y Dür, 2004: 11). De esta forma, el carácter conservador del documento llevó a que los Estados los adoptaran como un texto más a tener en cuenta y no como marco de negociación (Elorza, 2000: 46).

c) *Preferencias de los Estados miembros*

Conviene señalar que el análisis de las preferencias de los EM resulta extremadamente complejo en el caso de Niza, por cuanto la documentación disponible al respecto es escasa. De hecho, el modo en que los gobiernos llevaron a cabo las negociaciones ha llevado a calificarlas como las más secretas de la historia de la UE (Tonra, 2006: 182).

En el caso del PE, el único asunto relevante acerca del cual los ejecutivos llevaron a cabo contribuciones fue la repartición del número de Escaños entre los Estados y, en algunos casos, la extensión de las áreas sujetas a codecisión. Esta última cuestión parecía reunir cierto consenso por parte de los EM que manifestaron inicialmente su posición. Las divergencias surgieron a la hora de decidir si era necesario conectar el voto por mayoría cualificada con la utilización del procedimiento de codecisión. Asimismo, una gran parte de la discusión entre los gobiernos se centraba en torno a la posibilidad de extender el voto por mayoría cualificada en el Consejo a determinadas áreas como medio ambiente, política social, fiscalidad o justicia y asuntos interiores (6).

En cuanto a la argumentación proporcionada por los EM a la hora de apoyar la extensión de la codecisión, los criterios utilizados se enmarcaban exclusivamente bajo la lógica de una búsqueda de mayor eficiencia en el proceso comunitario de toma de decisiones. De hecho, ninguna de las contribuciones analizadas mencionaba en ningún momento la necesidad de dotar de mayor legitimidad democrática a la UE como base argumentativa para las reformas.

(6) Información obtenida a través del análisis de las contribuciones de los Estados miembros relativas al Tratado de Niza (ver «Documentación oficial»).

d) *Negociación*

A diferencia de las negociaciones conducentes a la aprobación del Tratado de Ámsterdam, las discusiones entre los EM se llevaron a cabo en dos etapas. Una vez lanzada la CIG el 14 de febrero de 2000, el grupo de representantes designado por los gobiernos decidió en una fase preliminar examinar los temas expuestos en las conclusiones de los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki. La segunda parte de las negociaciones se desarrolló bajo las Presidencias portuguesa y francesa (House of Commons, 2000b: 10). En un primer momento, los EM discutieron los avances en las negociaciones, los cuales servirían como base para la elaboración del informe preparado por la Presidencia portuguesa para el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000 (Portugal, 1999).

Dicho documento planteaba en primer lugar un seguimiento del estado del proceso de negociación, exponiendo de manera conjunta las posiciones de los Estados respecto a los temas discutidos. El texto contenía un apartado específico acerca de las posibles reformas del PE, el cual trataba tanto la cuestión del número y repartición de escaños entre los EM y la posible extensión de la codecisión a nuevas áreas. El análisis de la contribución de la Presidencia portuguesa muestra en primer lugar que los EM estaban dispuestos a discutir la posibilidad de conectar la codecisión con el voto por mayoría cualificada en el Consejo. Sin embargo, el informe también afirmaba que el razonamiento inverso no sería de aplicación: el voto por mayoría cualificada no tendría por qué entrañar la utilización del artículo 251.

El documento proponía igualmente llevar a cabo las discusiones sobre dicha cuestión en paralelo a las negociaciones sobre las mayorías de voto utilizadas en el Consejo. También se discutía la posibilidad de eliminar el procedimiento de cooperación, sustituyéndolo bien por el de codecisión o por el de consulta, listándose en un anexo hasta 21 áreas que podrían pasar a utilizar el artículo 251, 17 de las cuales estaban sujetas a voto por mayoría cualificada en el Consejo. Seguidamente, se exponían 4 áreas sujetas al procedimiento de cooperación y que podrían pasar a utilizar la codecisión o el procedimiento de consulta. Conviene señalar que en este caso, la necesidad de dotar de mayor legitimidad democrática al proceso de integración volvía a utilizarse como argumento a la hora de justificar el incremento de poderes del PE.

La fase final de las negociaciones se llevó a cabo bajo Presidencia francesa y una gran parte de la literatura académica coincide en señalar que las discusiones se desarrollaron con un alto grado de conflictividad (Laursen, 2006a: 6; Ross, 2001). En cuanto al PE, la Presidencia redujo la lista de artículos que podrían pasar a estar sujetos al procedimiento de codecisión a 19 disposicio-

nes (Francia, 2000). Se volvió además a plantear la posibilidad de eliminar el procedimiento de cooperación, aunque sustituyendo las disposiciones sujetas a dicha provisión por el procedimiento de consulta. El resultado de las negociaciones refleja los diversos ejes de conflicto que emergieron entre los EM. Los asuntos más problemáticos a este respecto fueron el reparto de votos —el cual enfrentó a países grandes medianos y pequeños—, la extensión del voto por mayoría cualificada (con países como el Reino Unido o España reclamando que un gran número de disposiciones quedaran sujetas a unanimidad) y el establecimiento del número total de Comisarios, donde la división entre pequeños y grandes estados fue más aparente (Yataganas, 2001).

Al mismo tiempo, se produjeron importantes acontecimientos de carácter político que influyeron de manera exógena pero a la vez determinante en las negociaciones. Por ejemplo, la entrada del partido de extrema derecha FPÖ en el gobierno de Austria y las subsiguientes sanciones impuestas por los Estados situó la reforma del artículo 7 en el centro de las discusiones con el fin de evitar situaciones similares en el futuro (7) (Laurson, 2006b: 533). Otra circunstancia determinante fue la existencia de un gobierno de cohabitación en Francia, una situación que muchos coincidieron en señalar como factor causante de una gestión deficiente de la Presidencia por parte del ejecutivo francés (Ross, 2001).

Teniendo en cuentas las circunstancias señaladas, resulta comprensible que la aproximación a las negociaciones por parte de los Estados tuviera un carácter minimalista. En consecuencia, el procedimiento de codecisión fue extendido únicamente a 7 nuevas áreas frente a los 27 ámbitos a los que se extendió el voto por mayoría cualificada. Dicha cifra constituyó un número considerablemente inferior a las demandas estipuladas por el PE y muy por debajo de las opciones planteadas por las sucesivas Presidencias. Asimismo, el procedimiento de cooperación no fue eliminado y la institución siguió manteniendo su influencia en las tres áreas sujetas al artículo 252 (8). En definitiva, las reformas adoptadas constituyeron un nuevo incremento en los poderes del Parlamento, aunque de menor alcance que los acordados en las anteriores reformas.

El caso de Niza pone de relieve la importancia crucial de la agenda para la eventual renegociación del equilibrio institucional. Varios autores coinciden en señalar que el Tratado había «nacido para ser modesto» (Ludlow, 2001), ya que los Estados quisieron centrar las discusiones en los asuntos

(7) Dicho artículo permite al Consejo valorar la constatación de una violación o de un riesgo de violación de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro.

(8) Artículos 99, 193 y 106 TCE.

más urgentes de cara a la inminente ampliación de la UE. Algunos gobiernos reconocieron incluso de manera formal que el Parlamento Europeo no iba a ser uno de los temas importantes a tratar durante la CIG (House of Commons, 2000a: 25).

En consecuencia, la fijación de una agenda escueta, basada en las «sobras» de la anterior CIG, no provocó la aparición de un espacio de oportunidades que permitiera discutir un mayor aumento de los poderes del PE. De manera específica, las negociaciones se centraron en asuntos que afectaban directamente al equilibrio de poder entre los Estados (reparto de votos, escaños y número de Comisarios por país), temas con un grado potencialmente alto de conflictividad y que consumieron la mayor parte del tiempo de negociación. Además, la extensión del voto por mayoría cualificada a nuevas áreas se reveló desde el principio como una cuestión de compleja discusión. Teniendo en cuenta que dicha reforma se conectó directamente con la posibilidad de ampliación del procedimiento de codecisión, no parece sorprendente que el resultado final fuera de carácter limitado.

5. DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA AL TRATADO DE LISBOA: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO COMO COLEGISLADOR

El siguiente epígrafe revisa de forma conjunta el proceso de elaboración y aprobación del Tratado constitucional y el documento resultante de su fallida ratificación, el Tratado de Lisboa. La pertinencia de llevar a cabo el análisis de ambas reformas en un mismo estudio de caso reside en el hecho de que a pesar de que la Constitución Europea no pudo entrar en vigor al haber sido rechazada en sendos referendos en Francia y Países Bajos, la mayor parte de las modificaciones introducidas por la misma en relación a los poderes del PE han sido recogidas por el nuevo Tratado de Lisboa (pendiente de ratificación). Además, la singularidad de ésta última reforma (que es resultado directo de la no ratificación de una modificación previamente adoptada) exige un análisis amplio en el tiempo y que permita trazar de manera eficiente el proceso de atribución de mayores poderes a la Eurocámara.

5.1. *De la Convención al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*

Desde el punto de vista empírico, el caso del Tratado constitucional resulta especialmente relevante para esta investigación por dos razones. En

primer lugar, el proceso de elaboración de la Constitución estuvo guiado en gran parte por la voluntad de aumentar la legitimidad democrática de la Unión. Por ello, el análisis proporciona una buena oportunidad para estudiar la influencia del argumento democrático como base sustentadora de las reformas institucionales. Por otro lado, la elaboración de la Constitución no obedeció a las pautas «tradicionales» de las CIGs previas, por cuanto se creó una Convención encargada de elaborar un proyecto de Tratado. Dicha peculiaridad permite estudiar la importancia del contexto institucional para la fijación de la agenda, analizando hasta qué punto los asuntos fijados en la anterior CIG se vieron materializados en las discusiones en el nuevo órgano.

De hecho, es posible afirmar que la aprobación del Tratado constitucional supuso un salto cualitativo en el proceso de ampliación progresiva de los poderes del PE que había tenido lugar en las últimas CIGs. Desde el punto de vista formal, la reforma de mayor impacto para el Parlamento introducida por la Constitución fue la conversión de la codecisión en el «Procedimiento Legislativo Ordinario» (PLO) (9). Otra de las reformas introducidas fue la modificación del procedimiento presupuestario, que daría a la Eurocámara un mayor poder a la hora de fijar los gastos de la UE. Además, se introdujeron disposiciones que incidirían de forma directa en los poderes del Parlamento, como la posibilidad de extender el PLO a áreas adicionales, o la aplicación del Procedimiento de Dictamen Conforme a la Comitología, entre otras (Benedetto y Hix, 2007: 121). No se llevaron a cabo sin embargo reformas de gran calado en relación al procedimiento de nombramiento del Presidente de la Comisión y los Comisarios, ya que la única modificación que se introdujo al respecto fue la obligación por parte de los EM de «tener en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo» a la hora de designar al candidato potencial a Presidente de la Comisión, el cual pasaría a ser «elegido» —no aprobado— por la Eurocámara. Esta modificación constituyó la solución acordada para lograr que el ejecutivo comunitario reflejara hasta cierto punto la composición política del PE.

a) *Preparación de las negociaciones*

Al igual que en las CIGs anteriores, la preparación de las negociaciones vino enmarcada por las declaraciones realizadas por los líderes de los EM al término del anterior proceso de reforma. De este modo, la Declaración

(9) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, artículos I-34 y III-395.

N.º 23 que acompañaba al Tratado de Niza recogía el mandato de abrir un debate sobre el futuro de la UE que eventualmente daría lugar a una nueva Conferencia de Representantes para introducir las modificaciones oportunas en los Tratados. De manera específica, se exhortaba a la reflexión para la adopción de reformas en los siguientes aspectos: la delimitación precisa de las competencias entre la Unión Europea y los EM, el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los Tratados y la función de los parlamentos nacionales.

Por lo tanto, y a diferencia de ocasiones anteriores, la agenda fijada por el Tratado no se componía de aspectos irresueltos por las negociaciones que habían dado lugar al nuevo marco legal. Tal y como afirma Ludlow (2001), «existía una agenda pos-Niza, pero no sobras de Niza». De este modo, el Consejo Europeo de Laeken adoptó en diciembre de 2001 una «Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea» en la cual se reflexionaba acerca de la encrucijada y el punto de inflexión en el que se encontraba Europa ante la futura ampliación. También se enumeraban los grandes desafíos del futuro, entre los cuales se encontraba el «reto democrático» de acercar la UE a los ciudadanos europeos. En el caso del PE, el documento se planteaba diversas cuestiones en cuanto a las posibles modificaciones institucionales que podrían realizarse (Consejo Europeo, 2001).

Finalmente, la declaración aludía a la posibilidad de adoptar un texto constitucional y convocaba una «Convención para el Futuro de Europa», la cual tendría como principal objetivo «examinar las cuestiones esenciales que [planteaba] el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles» (Consejo Europeo, 2001). Así, el nuevo órgano —compuesto entre otros cargos por representantes de los gobiernos de los EM, Eurodiputados y parlamentarios nacionales— sería el encargado de redactar un documento final que contendría las propuestas de modificación debatidas y serviría como punto de partida en las negociaciones.

A diferencia de las anteriores CIGs, el PE se vio esta vez plenamente implicado en el proceso de elaboración del proyecto de Tratado. Durante los 18 meses que duró la Convención Europea, los Eurodiputados participantes contribuyeron de manera decisiva a los trabajos de formulación y elaboración de propuestas. Sin embargo, de los 11 grupos creados por la Presidencia, ninguno estaba dedicado a la reforma institucional en sentido estricto. El único grupo que afectaba de manera más o menos directa a los poderes del Parlamento era el número IX, dedicado a las «Simplificación de los procedimientos e instrumentos» (Maurer, 2007: 129). Entre los diversos temas tratados se encontraba la extensión del procedimiento de codecisión. A este respecto, el mandato aprobado por el *Praesidium* establecía que el grupo debe-

ría «estudiar en qué medida podría asociarse el procedimiento de codecisión de forma total y exclusiva a la adopción de materia legislativa» (Convención Europea, 2002a).

La extensión de la codecisión estuvo por tanto incluida desde el principio en la agenda del grupo de trabajo, que discutió la posible asociación de dicho procedimiento a todos los actos legislativos. De hecho, en el marco del papel proactivo que el PE estaba desarrollando en los trabajos de la Convención, los Eurodiputados apoyaron con fuerza dicha conexión (Beach, 2004). El informe final del grupo de trabajo incluyó finalmente la propuesta de convertir la codecisión en el procedimiento de base para toda la legislación adoptada, aunque planteando la posibilidad de que se mantuvieran excepciones en «ámbitos especialmente delicados, desde un punto de vista político, para los Estados miembros» (Convención Europea, 2002b). Otras de las reivindicaciones del PE fue la eliminación de la clasificación entre gastos «obligatorios» (GO) y «no obligatorios» (GNO) en el procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto comunitario. El documento del grupo de trabajo establecía la efectiva eliminación de dicha distinción, y aconsejaba que la cámara tuviera la última palabra en materia de gastos a condición de que el Consejo tuviera la última palabra en materia de recursos. Además, se planteaba la posibilidad de aplicar el procedimiento de codecisión a la aprobación del presupuesto comunitario.

A pesar de que durante la fase de reflexión final los debates tendieron al intergubernamentalismo, con los EM planteando iniciativas conjuntas fuera del ámbito de la Convención (Maurer, 2007: 129), la conversión de la codecisión en PLO discutida durante la fase convencional se incluyó finalmente en el proyecto de nuevo Tratado (10). Además, el texto también materializó la eliminación de la distinción entre GO y GNO y la aplicación de un procedimiento de codecisión reducido a la aprobación del presupuesto comunitario, estableciendo un mecanismo a través el cual el PE tendría la última palabra en la decisión acerca de los gastos de la Unión (11).

(10) Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, artículo III-302.

(11) Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, artículo III-404.

b) *Preferencias de los Estados*

En el caso de la elaboración del Tratado constitucional, puede resultar de interés analizar las posiciones de los Estados tanto durante la Convención como a lo largo de la fase de negociación, con el fin de detectar las posibles alteraciones (o la continuidad) en las posiciones de los actores. A este respecto, el estudio de las aportaciones de los gobiernos muestra que casi todos los Estados estaban a favor de extender los poderes del PE desde el punto de vista legislativo. Así, la conexión entre el procedimiento de codecisión y la extensión del voto por mayoría cualificada fue apoyada de manera expresa por la mayor parte de los países (12). Conviene resaltar además que la legitimidad democrática volvió a ser presentada por los Estados como el argumento principal subyacente a la ampliación de poderes del Parlamento. En algunos casos, se llegaba a afirmar que «el Parlamento Europeo representa directamente a los ciudadanos de Europa, y juega por tanto un papel esencial en el refuerzo de la legitimidad y la representatividad de los procesos legislativos de la Unión» (Convención Europea, 2003c: 4).

c) *Negociación*

Una vez presentado el proyecto de nuevo Tratado, la CIG comenzó sus trabajos en octubre de 2003 bajo Presidencia italiana. Si bien el documento preparado por la Convención constituyó la base de las negociaciones, pronto se pudo observar que existían puntos conflictivos sobre los que iba a ser más complejo encontrar un acuerdo entre los Estados. Tal era el caso del sistema de votación en el Consejo, para el cual el proyecto de Tratado había establecido un sistema de doble mayoría que ya había encontrado fuerte resistencia por parte de algunos gobiernos durante la Convención.

De este modo, entre octubre y diciembre se desarrollaron varias reuniones a nivel ministerial, donde se discutieron las posibles modificaciones al proyecto de Tratado constitucional. Entre los temas más controvertidos y que consumieron un mayor tiempo de negociación se encontraban el papel del Ministro de Asuntos de Exteriores propuesto por la Convención, la posibilidad de alteración del sistema de presidencias por turnos y, sobre todo, la ponderación de los votos en el Consejo. Desde el punto de vista del PE, las

(12) Información obtenida a través del análisis de las contribuciones de los Estados miembros contenidas en CONVENCIÓN EUROPEA (2003a, 2003b, 2003c, 2003d) y BEACH (2004).

dos cuestiones potencialmente más relevantes para sus competencias eran la consolidación del PLO en la versión final del Tratado y el mantenimiento del procedimiento presupuestario tal y como estaba reflejado en el proyecto.

En cuanto al PLO, la cuestión no constituyó objeto de negociación entre los Estados, por cuanto la extensión del mismo había sido objeto de un acuerdo prácticamente mayoritario entre los EM. Las únicas divergencias entre los gobiernos surgieron a la hora de preservar la unanimidad en el Consejo para determinados ámbitos como la cultura o los impuestos. El procedimiento presupuestario siguió sin embargo un camino menos despejado que la generalización de la codecisión, ya que varios países mostraron desde el principio su disconformidad con la propuesta final de la Convención, puesto que ésta daba la última palabra en el procedimiento presupuestario al PE. Ello llevó a que durante las negociaciones desarrolladas bajo la Presidencia italiana, el Consejo ECOFIN de octubre de 2003 propusiera reformar la propuesta de la Convención. La modificación pretendía reestablecer el equilibrio anterior entre Consejo y PE, y establecía que en el caso de que existiera un desacuerdo entre ambas instituciones durante la última fase del procedimiento presupuestario, el presupuesto acordado sería el más bajo de los propuestos, con la reserva de que la cantidad nunca podría ser menor a la del año precedente (Comisión Europea, 2003). Esta reforma, aún manteniendo una influencia considerable del PE en la aprobación del presupuesto, significaba *de facto* una reducción de los poderes de la institución con respecto a la propuesta de la Convención.

Dicha enmienda no fue en principio apoyada por la mayoría de los gobiernos, ya que varios EM como Bélgica, Italia o Grecia consideraban óptima la propuesta de la Convención (Comisión Europea, 2003; Parlamento Europeo, 2004). En cualquier caso, la solución final tendría que esperar, ya que a pesar de las intenciones de los Estados de aprobar un texto final en el Consejo Europeo de diciembre de 2003, los Presidentes y Primeros Ministros fueron incapaces de alcanzar un acuerdo sobre el sistema de votación en el Consejo. Sin embargo, la llegada de Países Bajos a la Presidencia marcó el inicio de un nuevo relanzamiento del proceso negociador en el que se volvieron a reabrir las cuestiones sujetas a controversia.

En esta nueva ronda de negociaciones, el procedimiento presupuestario siguió siendo objeto de desacuerdo entre los EM (Comisión Europea, 2004). La Presidencia irlandesa —que había sucedido al ejecutivo holandés al frente del Consejo— retuvo la propuesta que había sido formulada en las discusiones precedentes y que implicaba la pérdida por parte del PE de la posibilidad de formular la última palabra en el procedimiento. A pesar de que algunos Estados siguieron mostrando su preferencia por buscar sistemas

alternativos o mantener la propuesta de la Convención, el compromiso alcanzado finalmente significó la materialización de la propuesta de la Presidencia, según la cual en virtud de un eventual desacuerdo entre las propuestas presupuestarias de PE y Consejo, prevalecería aquella que reflejara la cifra más baja. En consecuencia, mientras que las preferencias relativas a la generalización de la codecisión permanecieron estables, las posiciones acerca del papel del PE en el procedimiento presupuestario cambiaron a lo largo de las negociaciones. La adopción final de la propuesta de la Presidencia no hizo sino reflejar la insatisfacción de una gran parte de los gobiernos con la propuesta de la Convención, un grupo que incluía a algunos de los EM más grandes (Francia, Alemania y Reino Unido). Una vez que se hizo patente la imposibilidad de adoptar la solución reflejada en el proyecto de Tratado, incluso el PE a través de su representante en la CIG —el eurodiputado Elmar Brok— se mostró dispuesto a aceptar la propuesta (Comisión Europea, 2004).

La evidencia empírica obtenida del estudio de la elaboración y negociación de la Constitución Europea parece apoyar de nuevo las hipótesis formuladas al inicio de este trabajo. En primer lugar, los datos ponen de relevancia una vez más la importancia de la agenda para la adopción de reformas en favor del PE. En el caso de la Constitución, pronto se hizo patente que la necesidad de llevar a cabo una reflexión acerca del futuro de Europa incluiría el debate acerca del papel del PE en el proceso político de la UE (Consejo Europeo, 2001). Por ello, la fijación de una agenda amplia abrió un espacio de oportunidad en la que el aumento del poder de la institución pudo materializarse. Además, la aprobación del Tratado Constitucional constituye la mejor evidencia empírica de la importancia de la *dependencia de la trayectoria*, ya que las reformas adoptadas en relación al poder legislativo del PE supusieron un avance más en el proceso iniciado en el Acta Única Europea. De hecho, algunos líderes confirmaron durante la Convención esta idea, llegando a afirmar que «la institución directamente elegida por lo ciudadanos» había visto aumentados sus poderes sucesivamente con cada Tratado y que la Constitución Europea «no debía constituir una excepción a este respecto» (Convención Europea, 2003b).

5.2. *El Tratado de Lisboa o el rescate (selectivo) del Tratado constitucional*

Es necesario comenzar el estudio del último caso señalando que el análisis de las negociaciones del Tratado de Lisboa debe ser necesariamente re-

ducido y prudente por dos razones. En primer lugar, dicho Tratado constituye una excepción histórica, por cuanto es el resultado directo de una ratificación fallida. Dicho de otra forma, nunca antes en el proceso de integración europea se habían rescatado partes sustanciales de un texto anteriormente aprobado y que no había podido entrar en vigor (13). Por otro lado, la nueva reforma ha supuesto la aparición de lo que Closa (2008: 25) denomina la «paradoja democrática europea»: el procedimiento (comparativamente hablando) más democrático de elaboración de un Tratado en la historia de la UE ha dado lugar a una dinámica opuesta de intergubernamentalismo caracterizado por la incertidumbre y el secretismo (14). Por lo tanto, la cantidad de información disponible para el análisis de las negociaciones es considerablemente limitada. En cualquier caso, el estudio del proceso de elaboración del Tratado de Lisboa muestra cómo la ampliación de las competencias del Parlamento no figuró en ningún momento entre los temas sujetos a discusión entre los EM, puesto que ésta formó parte desde el principio del grupo de reformas institucionales que los gobiernos consideraban que deberían ser incluidas en un nuevo Tratado.

a) *Preparación de las negociaciones*

El punto de partida de la elaboración del nuevo Tratado lo constituye el período de «reflexión, clarificación y discusión» abierto por la Presidencia luxemburguesa en junio de 2005 como consecuencia del resultado negativo de los referendos sobre el Tratado Constitucional en Francia y Holanda (Luxemburgo, 2005). Dicho espacio de tiempo estaba en principio destinado a tomar el pulso de las opiniones acerca del futuro devenir del proceso de integración en los EM. Sin embargo, la evolución de los acontecimientos demostró que en realidad se trataba de un período de incertidumbre, marcado por la división entre aquellos países que daban por muerta la Constitución y los que querían seguir adelante con el proceso de ratificación o al menos conservar el contenido de la misma (15).

(13) Si bien el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa firmado en 1952 constituye otro caso señalado de ratificación fallida, éste no entrañó la recuperación sustancial de las disposiciones contenidas en el mismo.

(14) Véase igualmente DE BURCA (2008) para una reflexión adicional sobre esta contradicción.

(15) Sirva como ejemplo la reunión de «Amigos del Tratado Constitucional» celebrada en Madrid el 26 de enero de 2007 entre representantes de los 18 EM que habían ratificado la Constitución Europea o la propuesta de «Mini-Tratado» formulada por el actual Presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy (TORREBLANCA, 2007).

De este modo, la reflexión fue dando progresivamente paso a un período de tanteo (Torreblanca, 2007), en el que de forma soterrada la Presidencia finlandesa empezó a llevar a cabo consultas bilaterales entre los distintos EM con el fin de explorar posibles salidas a la crisis constitucional. El impulso definitivo a la elaboración de un nuevo Tratado vendría marcado por la Declaración de Berlín, un documento elaborado con motivo de la celebración del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma. El proceso de preparación de dicho texto reflejó una vez más las divisiones existentes, ya que algunos países (en concreto, Reino Unido y Países Bajos) se negaron a incluir cualquier referencia al Tratado constitucional o incluso al propio futuro del proyecto europeo, mientras que la Presidencia alemana veía en la Declaración una oportunidad para reavivar la Constitución (Beun-derman, 2007).

Finalmente, la solución acordada fijaba una fecha límite para la salida de la crisis: las elecciones al Parlamento Europeo de 2009 (16). En abril, la Presidencia alemana —que había continuado el proceso de consultas bilaterales— preparó un cuestionario con 12 preguntas acerca de las posibles opciones de reforma (Beste y von Hammerstein, 2007). Dicho cuestionario debía servir para pulsar las opiniones de los gobiernos de cara a la posibilidad de cerrar un acuerdo sobre la futura CIG en el Consejo de la Unión Europea de junio. Si bien la Presidencia presentó poco antes de la cumbre un informe en el que daba cuenta de los progresos de las consultas (Consejo de la Unión Europea, 2007a), el documento no sirvió como base para las negociaciones, ya que de forma paralela (y secreta) también se había elaborado un proyecto de mandato para la CIG, que fue finalmente discutido por los gobiernos (Closa, 2008: 27). Así pues, los EM adoptaron un mandato detallado que cerraba de forma contundente al alcance de las reformas a discutir y que rescataba en gran parte el contenido del Tratado constitucional (Consejo de la Unión Europea, 2007b). La Presidencia portuguesa confirmó la utilización del texto como el documento esencial de trabajo y, tras largas negociaciones, los EM aprobaron el proyecto de Tratado de Reforma, que sería firmado oficialmente en Lisboa el 3 de diciembre del mismo año.

(16) «Henos aquí, por tanto, cincuenta años después de la firma de los Tratados de Roma, unidos en el empeño de dotar a la Unión Europea de fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009», *Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma*, 25 de marzo de 2007.

b) *Preferencias de los Estados*

Las posiciones de los gobiernos en relación a la reforma pueden reunirse en torno a cuatro grandes grupos (Closa, 2008: 30): *a)* los 18 Estados que habían ratificado la Constitución Europea y que por tanto apoyaban su «rescate»; *b)* aquellos que no la habían ratificado pero que no se oponían en principio a preservar su contenido (Dinamarca, Irlanda, Portugal y Suecia); *c)* los que habían obtenido resultados negativos en sus referendos de ratificación y que por tanto debían tener un papel preferente a la hora de indicar qué aspectos debían quedar excluidos en el nuevo Tratado para hacerlo aceptable para sus ciudadanos (Francia y Holanda); y *d)* aquellos países que no se consideraban «atados» por la Constitución y que defendían que se había abierto un nuevo espacio de renegociación de los compromisos acordados en 2004 [Polonia, Reino Unido y República Checa (17)].

Conviene señalar que el aumento de poderes de la Eurocámara consagrado en el Tratado constitucional nunca fue objeto de discusión directa en las negociaciones, ni siquiera por parte de aquellos Estados más proclives a alterar el compromiso acordado en 2004. A modo de ejemplo, si bien el Reino Unido delimitó desde el principio de las negociaciones una serie de «líneas rojas» que no podrían ser traspasadas (18), el gobierno británico confirmó antes del inicio de la CIG el mantenimiento de las provisiones relativas al PLO y el procedimiento presupuestario (Reino Unido, 2007).

c) *Negociación*

Las negociaciones sobre el nuevo Tratado giraron fundamentalmente en torno a los siguientes temas: las denominadas cuestiones «constitucionales» (mantenimiento de los símbolos de la UE, denominación del futuro Ministro de Asuntos Exteriores), la validez jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y el sistema de votación en el Consejo. El único elemento sujeto a discusión en relación al PE fue el número de eurodiputados

(17) Para un análisis detallado de las posiciones de los gobiernos de Polonia y República Checa, véase KACZYNSKI (2007) y ŘIHÁČKOVÁ y VON SEYDLITZ (2007) respectivamente. Para comprender la posición del gobierno británico, véase REINO UNIDO (2007).

(18) En concreto, el gobierno británico fijó cuatro «condiciones» para la adopción de un nuevo Tratado antes del Consejo Europeo de junio: protección de la legislación laboral del Reino Unido, protección del sistema de «common law» británico, mantenimiento de una política exterior y de defensa británica independiente y protección de la seguridad social y el sistema fiscal británicos (REINO UNIDO, 2007: 7).

que la cámara tendría a partir de la entrada en vigor del nuevo texto, ya que la reducción de la cifra total de parlamentarios a 750 hacía perder la paridad de escaños a Italia con el Reino Unido y Francia, lo que no era aceptado de buen agrado por Roma. Al mismo tiempo, determinados países como España mostraron su rechazo a la posibilidad de renunciar a diputados para atender a la petición del ejecutivo italiano de conseguir un escaño adicional (Egurbide, 2007). La solución final acordada elevó el número de eurodiputados a 751, aunque introduciendo una cláusula a través de la cual los futuros Presidentes del PE no serían tenidos en cuenta a la hora de las votaciones parlamentarias.

Más allá de las discusiones sobre el número de escaños, el resultado final de las negociaciones confirma que el aumento de las competencias del PE no estuvo entre los aspectos negociados por los Estados. En este sentido, las principales alteraciones introducidas por el Tratado en relación al la Constitución Europea fueron, entre otras: la inclusión de una cláusula «Ioáninna» (19) que permitirá retrasar la adopción de una medida en el Consejo si una minoría de EM así lo solicita, la eliminación a los símbolos de la Unión (bandera, himno), el cambio de la denominación del Ministro de Asuntos Exteriores (20) o la no aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales al Reino Unido o Polonia. Por lo tanto, y en el marco de la prudencia analítica recomendada anteriormente, es posible afirmar que la confirmación del PE como cuasi colegislador responde a la agenda que había sido marcada por el propio Tratado constitucional. De este modo, a pesar de la voluntad de ciertos gobiernos de renegociar los avances acordados en la Constitución, el incremento de poderes del Parlamento Europeo fue confirmado por la gran mayoría de los EM desde el principio de las discusiones sobre un nuevo Tratado.

(19) El «compromiso de Ioáninna» fue un acuerdo alcanzado por los EM durante una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores el 29 de marzo de 1994. Dicho pacto establecía que cuando miembros del Consejo que representasen entre 23 y 26 votos mostraran su intención de oponerse a una decisión por mayoría cualificada, la institución haría todo lo posible por alcanzar en un plazo razonable una solución satisfactoria que pudiera ser adoptada por un mínimo de 68 votos sobre 87. Véase: http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina_compromise_es.htm

(20) La fórmula retenida finalmente fue la de «Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad».

CONCLUSIONES

Los procesos de reforma de los Tratados de la UE son extremadamente complejos, llegando a ser calificados en ocasiones como «caóticos» y «confusos», tanto por la variedad de asuntos discutidos como por la naturaleza «constitucional» de los mismos (Beach y Mazuchelli, 2007: 227). Sin embargo, el estudio de la evolución de un tema concreto a lo largo del tiempo permite reconstruir el proceso y hacer emerger los factores que motivaron el cambio institucional en un momento determinado. A tal efecto, los estudios de caso realizados permiten comprobar empíricamente el poder explicativo de las hipótesis formuladas acerca del desarrollo competencial de la Eurocámara.

En primer lugar, esta contribución pone de relieve la importancia de la *dependencia de la trayectoria* para la explicación de las reformas que tuvieron lugar en cada CIG y que sirvieron para incrementar los poderes del PE. Es posible afirmar que esta constricción de las opciones disponibles para los actores operó a dos niveles distintos:

a) Uno más concreto, y que vendría definido por la agenda marcada al final de cada CIG. Así, la aparición de la reforma de las competencias de la institución en las Conclusiones de Maastricht abrió un espacio que permitió a los actores negociar y adoptar la subsiguiente modificación institucional. En el caso de Niza sin embargo la cuestión de la reforma del PE no apareció en la agenda fijada en la anterior CIG, lo que constriñó las posibles opciones de llevar a cabo una nueva expansión de los poderes de la cámara. No fue este el caso de la Constitución Europea, en donde el establecimiento de un debate amplio acerca del futuro de Europa por las Conclusiones de Niza permitió de nuevo la apertura de un espacio en el que el incremento de competencias de la institución pudo ser debatido y consecuentemente adoptado. Dicho debate quedó una vez más especialmente restringido en el caso del Tratado de Lisboa, en el que la existencia de un Tratado no ratificado condicionó de manera determinante los asuntos discutidos en la siguiente reforma y facilitó la cristalización del aumento de poderes de la Eurocámara en un nuevo texto.

b) Un segundo nivel más amplio y que se refiere a la mecánica interna de ampliación de poder del PE internalizada por los actores. Según este razonamiento, una vez que se decidió comenzar a aumentar los poderes del PE, la mayoría de los gobiernos comenzaron a interiorizar una dinámica en función de la cual el siguiente paso «lógico» en cada CIG sería incrementar la importancia del papel de la institución en el proceso político de la UE.

Esta dimensión se relaciona de manera directa con la segunda hipótesis enunciada: la importancia de la legitimidad democrática como argumento

justificador de las alteraciones institucionales. En este sentido, el reconocimiento del PE como institución directamente elegida por los ciudadanos europeos y como elemento legitimador de la UE fue determinante a la hora de argumentar la necesidad de dotar a la institución de mayores poderes.

Desde el punto de vista teórico, las conclusiones confirmarían los postulados del institucionalismo histórico formulados al principio del trabajo. De forma general, los datos aportados vendrían a corroborar la naturaleza incremental de los cambios institucionales. Desde el punto de vista empírico, en ninguno de los casos analizados se produjeron *big bangs* institucionales que modificaran de forma radical las reglas fijadas en los Tratados Constitutivos, sino que se fueron realizando pequeñas alteraciones que se añadieron de forma progresiva a las normas existentes. En consecuencia, los resultados finales de cada negociación produjeron una *estratificación* en términos de Thelen (2003), no llegándose a producir *coyunturas críticas* que constituyeran una refundación de las instituciones existentes. Esta dimensión incremental de los cambios se explicaría desde el punto de vista teórico por los factores enunciados anteriormente: si bien los actores tenderían a mantener *statu quo* en cada reforma institucional, las ideas acerca de la necesidad de legitimar el proceso les empujarían a adoptar reformas en favor del PE, en el marco del espacio abierto por las agendas de las anteriores CIGs.

Por último, este trabajo no constituye un «punto final» en el estudio de la evolución competencial de la Eurocámara, ya que futuras negociaciones podrían aumentar el poder de la institución en ámbitos hasta ahora excluidos de su intervención, como por ejemplo, los propios procesos de reforma de los Tratados Constitutivos. En un contexto en el cual cada vez resultan más acuciantes las reflexiones acerca del supuesto «déficit democrático» de la UE, las posibles investigaciones sobre la cuestión estarán, a buen seguro, revestidas de pertinencia.

BIBLIOGRAFÍA

- BEACH, DEREK (2004): «Negotiating the Constitutional Treaty: what have we learned so far?», ponencia presentada a la Segunda Conferencia Pan-europea del *European Consortium for Political Research*, junio, Bolonia, Italia.
- BEACH, DEREK y COLETTE MAZUCHELLI (2007): *Leadership in the big bangs of European integration*, Basingtoke, Palgrave.
- BENEDETTO, GIACOMO y SIMON HIX (2007): «Explaining the European Parliament's Gains in the EU Constitution», *Review of International Organization* 2(2), págs. 115-129.

- BESTE, RALF y KONSTANTIN VON HAMMERSTEIN, (2007): «Merkel's Chance to Move on the EU Constitution», *Spiegel Online*, 9 de mayo: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,481925,00.html>
- BEUNDERMAN, MARK (2007): «Rifts emerge over EU's 50th birthday declaration», *EUobserver*, 1 de febrero: <http://euobserver.com/9/23403>
- CLOSA, CARLOS (2003): «Secuencia, compromisos difusos y hegemonía: enlazando institucionalismos en el análisis de la UE», *Working Paper*, núm. 16, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.
- (2008): «España y el futuro constitucional de la UE», *Documento de Trabajo OPEX*, núm. 25: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/espana-y-el-futuro-constitucional-de-la-ue>
- DAHL, ROBERT (1994): «A Democratic Dilemma: System Effectiveness vs. Citizen Participation», *Political Science Quarterly*, V. 109, págs. 23-34.
- DE BURCA, GRAINNE (2008): «The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty», *Jean Monnet Working Paper*, 03: <http://www.jeanmonnet-program.org/papers/08/080301.html>
- DINAN, DESMOND (1999) «Treaty change in the European Union: the Amsterdam experience» en LAURA CRAM, DESMOND DINAN y NEILL NUGENT (eds.), *Developments in the European Union*, Londres, MacMillan.
- EDWARDS, GEOFFREY y ALFRED PIJERS (eds.) (1997): *The Politics of European Treaty Reform: the 1996 intergovernmental conference and beyond*, Londres, Pinter.
- EGURBIDE, PERU (2007): «España rechazará el Tratado de la UE en el Consejo de Lisboa si no gana cuatro eurodiputados», *El País*, 17 de octubre.
- ELORZA, JAVIER (2000): «The Position of Spain with Regard to the IGC» en E. BEST, M. GRAY y A. STUBB (eds.): *Rethinking the European Union: IGC 2000 and beyond*, Maastricht, EIPA.
- GABEL, MATTHEW y SIMON HIX (2002): «The European Parliament and Executive Politics in the EU: Voting Behaviour and the Commission President Investiture Procedure», en MADELEINE HOSLI, ADRIAN VAN DEEMEN y MIKA WIDGRÉN (eds.): *Institutional Challenges in the European Union*, Londres, Routledge.
- HALL, PETER y ROSEMARY TAYLOR (1996): «Political Science and the three new institutionalisms», *Political Studies*, 44(6), págs. 936-57.
- HIX, SIMON (2002): «Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam», *British journal of political science*, 32 (2), págs. 259-280.
- (2005): «Neither a Preference-Outlier nor a Unitary Actor: Institutional Reform Preferences of the European Parliament», *Comparative European Politics*, 3(2), págs. 131-154.
- HIX, SIMON, ABDUL NOURY y GERARD ROLAND (2006): *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KACZYNSKI, PIOTR MACIEJ (2007): «Polish Dilemmas on the New European Union Treaty», *Analyses and Opinions*, 76, The Institute of Public Affairs.

- KING, GARY; ROBERT O. KEOHANE and SIDNEY VERBA (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press.
- LAURSEN, FINN (2002): *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, Odense, Odense University Press.
- (2006a) «Introduction: Overview of the Intergovernmental Conference 2000 and the Treaty of Nice», en FINN LAURSEN (ed.): *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- (2006b) «Explaining the Treaty of Nice: beyond Liberal Intergovernmentalism?» en FINN LAURSEN (ed.): *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- LUDLOW, PETER (2001): «The Treaty of Nice: neither triumph nor disaster», *ECSA Review*, 14 (2), págs. 1-21.
- MATEO, GEMMA (2005): «La institucionalización de las Conferencias Intergubernamentales en la Unión Europea», *Quadern de Treball del Institut Universitari d'Estudis Europeus*, núm. 45.
- MATEO, GEMMA y ANDREAS DÜR (2004): «Treaty-Making in the European Union: Bargaining, Issue Linkages, and Efficiency», *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8, núm. 18, disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-018a.htm>
- MAURER, ANDREAS (2007): «A formal outsider becomes an effective player: the European Parliament in the negotiation of the Treaty of Amsterdam and the Constitutional Treaty» en DEREK BEACH y COLETTE MAZUCHELLI (eds.): *Leadership in the big bangs of European integration*, Basingtoke, Palgrave, págs. 115-133.
- MORAVCSIK, ANDREW (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Londres, Routledge.
- MORAVCSIK, ANDREW y KALYPSO NICOLAÏDIS (1999): «Explaining the Treaty of Amsterdam: Interest, Influence, Institutions», *Journal of Common Market Studies*, 37(1), págs. 59-85.
- NEUHOLD, CHRISTINE (2006): «The European Parliament and the European Commission: You can't always get what you want», en FINN LAURSEN (ed.): *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- PETITE, MICHEL (1998): «The Treaty of Amsterdam», *The Jean Monnet Working Papers*, núm. 2.
- PIERSON, PAUL (2004): *Politics in time. History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- ŘIHACKOVA, VĚRA y CHRISTIAN VON SEYDLITZ (2007): «Václav Klaus and the Constitutional Treaty. Czech Eurosceptis or Eurorealism», *EUROPEUM*, Institute for European Policy.
- RITTBERGER, BERTHOLD (2004): «The Politics of Democratic Legitimation in the European Union», *Nuffield College Working Papers in Politics*, 2004-W4.
- (2005): *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press.

- ROSS, GEORGE (2001): «France's European tour of duty, or caution. One Presidency may hide another», *ECSA Review*, 14 (2), págs. 1-21.
- STUBB, ALEXANDER (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Basingtoke, Palgrave.
- SVERDRUP, ULF (1998): «Precedents and present events in the European Union. An institutional perspective on Treaty reform», *ARENA Working papers*, WP 98/21.
- THELEN, KATHLEEN (2003): «How institutions evolve: insights from comparative-historical analysis», en JAMES MAHONEY y DIETRICH RUESCHEMEYER (eds.), *Comparative historical analysis in comparative politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TONRA, BEN (2006): «Ireland: a tale of two referenda», en FINN LAURSEN (ed.): *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO (2007): «Tiempo de aniversario, tiempo de trincheras, riesgo de ruptura», *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 16: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/ARI+16-2007
- WESSELS, WOLFGANG (2001): «Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution», *Journal of Common Market Studies*, 39 (2), págs. 197-219.
- YATAGANAS, XENOPHON (2001): «The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective», *The Jean Monnet Working Papers*, núm. 1.

DOCUMENTACIÓN OFICIAL

- ALEMANIA (2000): *IGC 2000: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform*, 30 de marzo, CONFER 4733/00.
- AUSTRIA (2000): *IGC 2000: Basic principles of Austria's position*, 15 de febrero, CONFER 4712/00.
- BENELUX (2000): *IGC 2000: Memorandum from Benelux*, 7 de marzo, CONFER 4721/00.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Note a l'attention des membres de la Commission, Conférence intergouvernementale, Réunion au niveau ministériel*, 8 de diciembre, SEC (2003) 1444.
- (2004): *Note a l'attention des membres de la Commission, Conférence intergouvernementale, Conférence intergouvernementale, Réunion au niveau des Ministres des Affaires Etrangères*, 24 de mayo, SEC (2004) 673.
- CONSEJO EUROPEO (1993): *Brussels European Council, Presidency Conclusions*, 10-11 de diciembre.
- (1994): *Corfu European Council, Presidency Conclusions*, 24-25 de junio.
- (1999): *Cologne European Council, Presidency Conclusions*, 3-4 de junio.

- (2001): *Laeken Declaration on the future of the European Union*, 15 de diciembre.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2007a): *Presidency Report Pursuing the treaty reform process*, POLGE 67 10659/07, 14 de junio.
- (2007b): *IGC 2007 Mandate*, POLGEN 74 11218/07, 26 de junio.
- CONVENCIÓN EUROPEA (2002a): *Mandato del Grupo IX: «Simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos»*, CONV 271/02.
- (2002b): *Informe final del Grupo IX «Simplificación»*, CONV 424/02.
- (2003a): *Contribution submitted by Mr Michael Attalides, Mr Peter Balazs, Mr Henning Christophersen, Mr Hannes Farnleitner, Ms Lena Hjelm-Wallén, Ms Danuta Hübner, Ms Sandra Kalniete, Mr Jan Kohout, Mr Ivan Korcok, Ms Maglena Kuneva, Mr Ernani Lopes, Mr Rytis Martikonis, Mr Lennart Meri, Mr Dick Roche, Mr Dimitri Rupel, Mr Peter Serracino-Inglott, Ms Teija Tiilikainen, members of the Convention: «Reforming the Institutions: Principles and Premises»*, CONV546/03.
- (2003b): *Contribution by Mrs Ana Palacio and Mr. Peter Hain, members of the Convention: «The Union institutions»*, CONV 591/03.
- (2003c): *Contribution submitted by Mr Dominique de Villepin and Mr Joschka Fischer, members of the Convention*, CONV 489/03.
- (2003d): *Contribution by Louis Michel, Gijs de Vries and Jacques Santer, members of the Convention: «Memorandum of the Benelux: a balanced Institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union»*, CONV 457/02.
- DEHAENE, JEAN LUC, RICHARD VON WEIZSÄCKER y DAVID SIMON (1999): *The institutional implications of enlargement. Report to the European Commission*, 18 de octubre.
- DINAMARCA (2000): *IGC 2000: Contribution from the Danish Government: Basis for negotiations*, 7 de marzo, CONFER 4722/00.
- ESPAÑA (1995): *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid.
- FINLANDIA (1999): *Efficient institutions after enlargement - Option for the Intergovernmental Conference, Finnish Presidency IGC Report*, POLGEN 13636.
- (2000): *IGC 2000: Contribution from the Finnish Government: Background and objectives in the IGC 2000*, 7 de marzo, CONFER 4723/00.
- FRANCIA (2000): *Note of the Presidency, IGC 2000: Other amendments to be made to the Treaties with regard to the European institutions*, CONFER 4740/00.
- GRECIA (2000): *IGC 2000: Memorandum from the Greek Government to the Intergovernmental Conference on institutional reform of the European Union*, 3 de marzo, CONFER 4719/00.
- GRUPO DE REFLEXIÓN (1995): *Reflection Group on IGC: Final Report*, 5 de diciembre.
- HOLANDA (2000): *IGC 2000: Contribution from the Dutch Government: An agenda for internal reforms in the European Union*, 6 de marzo, CONFER 4720/00.

- HOUSE OF COMMONS (2000a): *Intergovernmental Conference 2000: The main agenda*, 11 de julio.
- (2000b): *IGC 2000: from Feira to Biarritz*, 17 de octubre.
- IRLANDA (2000): *IGC 2000: Contribution from Ireland*, CONFER 4778/00.
- ITALIA (2000): *IGC 2000: Italy's position*, 3 de marzo, CONFER 4717/00.
- LUXEMBURGO (2000): *Aide-Memoire du Gouvernement Luxembourgeois sur la Conference Intergouvernementale*, 19 de octubre.
- (2005): «Jean-Claude Juncker states that there will be a period for reflection and discussion but the process to ratify the Constitutional Treaty will continue with no renegotiation», *Press release*, 17 de junio.
- PARLAMENTO EUROPEO (1996a): *Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996, volumen II, Relación de posiciones de los Estados miembros de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996*. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-toc_es.htm
- (1996b): *Informe, Dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la CIG - Evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y definición de las prioridades políticas del PE con vistas a la Conferencia Intergubernamental*, PE 216.237/def.
- (2000): *Resolution of the European Parliament on the convening of the Intergovernmental Conference*, 3 de febrero A5-0018/2000.
- (2001): *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, A5-0168/2001.
- (2004): *IGC Monitoring Group: Comparative Tables Concerning the Positions of the Member status in the IGC*, PE 337.089.
- PORTUGAL (1999): *Informe de la Presidencia sobre la Conferencia Intergubernamental*, CONFER 4750/00.
- REINO UNIDO (2000): *IGC 2000: Contribution from the UK government - Reform for Enlargement: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000*, 03/03/2000, CONFER 4718/00.
- (2007): «The Reform Treaty. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference», *Foreign and Commonwealth Office*, London.