

MARCELINO OREJA AGUIRRE: *El Tratado de Amsterdam. Análisis y Comentarios*. Ed. Mc Graw Hill, Madrid, 1998, 2 volúmenes, 839 y 344 páginas, respectivamente.

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (\*)

El día 1 de mayo de 1999 el Diario Oficial de las Comunidades Europeas publicaba la información de que el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, había entrado en vigor aquel mismo día, por haber sido presentado el último instrumento de ratificación (1). Dejaremos al margen el insólito hecho de que, una vez más, en una práctica que empieza a ser preocupante (2), ese día el Tratado todavía no se había publicado oficialmente en España —se haría el 7 de mayo (3), eso sí indicando su

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales.

(1) Vid. DOCE, serie L-114/56, de 1 de mayo de 1999.

(2) Como he relatado en otro lugar, el Tratado de Maastricht se publicó en el BOE el 13 de enero de 1994, con la indicación de que su entrada en vigor se había producido más de 2 meses antes, el 1 de noviembre de 1993; y el Tratado sobre el Espacio Económico Europeo se publicó el 25 de enero de 1994, con mención de su entrada en vigor el 1 de enero. Vid. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, «Sobre el control parlamentario del Gobierno en materia de Comunidades Europeas: algunas consideraciones en torno a ciertas prácticas gubernamentales», en VI Jornadas de Derecho parlamentario, 1995, Congreso de los Diputados, págs. 933-940.

(3) Véase en BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1999, págs. 17146-17202.

entrada en vigor anterior, con manifiesta vulneración del art. 96 de la Constitución (4)—. Lo cierto es que ha transcurrido más de un año y medio desde la firma, casi tanto como ocurrió en el Tratado de Maastricht, a pesar de la gran polémica que provocó éste. No ha ocurrido lo mismo con el Tratado de Amsterdam, que apenas ha dado lugar a controversia, a pesar del largo período de ratificación.

Poco tiempo después de la firma del Tratado vio la luz la obra que nos proponemos comentar en estas líneas: el primer comentario del texto, realizado por profesores españoles.

La obra que reseñamos tiene un interés excepcional por muy diversos motivos. En primer lugar, por la *oportunidad*, ya que recoge el primer comentario sistemático sobre el Tratado de Amsterdam. En segundo lugar, por los *autores*: como subrayó su director, Marcelino Oreja Aguirre, en la presentación que hizo en el Congreso de los Diputados, es la primera vez en que esa primicia europea se realiza por expertos españoles, en concreto por quienes reúnen la doble condición de titulares de Cátedras Jean Monnet y directores de los Centros de Documentación Europea de la Comunidad Autónoma de Madrid. Un tercer motivo de interés es el *procedimiento de elaboración*: como pone de manifiesto el director de la obra en el prólogo, no es un comentario «a posteriori desde el exterior, mediante el análisis meramente textual del Tratado», sino que los autores hemos seguido paso a paso las negociaciones que se celebraron en el seno de la Conferencia Intergubernamental y periódicamente nos hemos reunido para cambiar impresiones sobre el alcance de las deliberaciones, intentando extraer conclusiones de los logros alcanzados» (vol. I, pág. XXVII). Esta es, a mi juicio, la cualidad más sobresaliente de esta obra.

Como es sabido, la reforma de los tratados comunitarios se aborda en el seno de una conferencia intergubernamental. Los proyectos de revisión planteados por la Comisión o por un Estado miembro, una vez que el Consejo emite su dictamen favorable, previa consulta al Parlamento Europeo y,

---

(4) El art. 96 de la Constitución exige, como es sabido, la publicación oficial en España de los tratados internacionales para que formen parte del ordenamiento interno; sólo a partir de entonces podrán entrar en vigor. Nada tiene que ver que, en el proceso de ratificación del tratado, la autorización parlamentaria se realice mediante ley orgánica, cuya publicación no exime la del tratado, más aún cuando tampoco al publicarse la Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, se incorporó el texto del Tratado de Amsterdam.

en su caso, a la Comisión (art. N del Tratado de la Unión Europea), deben tratarse conforme es común en el Derecho Internacional respecto a los convenios multilaterales. Ocurre que lo propio de esas conferencias es que las deliberaciones se desenvuelvan en un ambiente de secretismo y opacidad del que sólo periódicamente se tiene noticia por las informaciones que facilita alguno de los participantes. No se trata de que no exista información sino de que ésta es fragmentaria, limitada y con el relativo crédito que merece la circunstancia de que quienes la proporcionan tienen interés político en destacar unos aspectos sobre otros como parte de su estrategia negociadora.

A esa ausencia de «luz y taquígrafos» habría que añadir los problemas inherentes al procedimiento, ya generalizado, mediante el que se culminan esas negociaciones, esto es, las sesiones nocturnas interminables de los Jefes de Estado o de Gobierno en que deben solucionar cuestiones muy complejas que los ministros especializados no han sido capaces de resolver tras meses de negociación (5), eso sí bajo la eterna amenaza de provocar una grave crisis si no se obtiene un acuerdo. Esta insólita forma de actuar parece cada vez más consolidada y lleva a confusiones como la que recoge el todavía vigente artículo 109 E del Tratado de la Comunidad Europea, que fijaba la fecha de iniciación de la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria sin haber hecho mención alguna a lo que consistía la primera fase que debía antecederla y que sólo después parece atisbarse parcialmente (en realidad se estaba refiriendo a un antecedente inmediato, el Plan Delors). J. Weiler, con su peculiar estilo incisivo, se ha referido a este asunto en los siguientes términos: «*Puede que, en el pasado, dejar los asuntos difíciles para el final, fijar plazos y negociar hasta bien entrada la noche fuesen ingredientes del éxito en algunas ocasiones notables. Pero no se puede utilizar la tecnología de la negociación del pasado en una Comunidad de 15 miembros con un programa cada vez más complejo*» (6).

Hasta que se logre resolver este problema, resulta especialmente esclarecedor conocer lo que nuestro Código civil denomina los antecedentes históricos y legislativos, y son éstos los que proporciona la obra comentada.

---

(5) M. Oreja relata la «impresionante labor técnica de la noche del 16 al 17 de junio del Consejo Europeo de Amsterdam, y las dificultades de la siguiente noche hasta el acuerdo a las tres y media de la madrugada (págs. 108 y 109).

(6) Cfr.: J. WEILER, «*Amsterdam: vuelva usted mañana*», *El País*, 2 de octubre de 1997, pág. 14.

Tras el prólogo en el que se exponen los objetivos, el procedimiento y la metodología seguida, el preámbulo y la primera parte están dedicados a exponer el contexto y los antecedentes del Tratado de Amsterdam. Después, en la segunda parte, en la que se lleva a cabo un análisis sistemático del nuevo tratado, en cada materia estudiada se recogen todos los datos sobre la elaboración del precepto. Es aquí donde se encuentra su mayor interés ya que no es fácil encontrar estos datos en obras análogas. Las dos últimas partes apuntan hacia el futuro: los desafíos y los escenarios en que deben producirse aquéllos.

La obra, por lo demás, salva algunos de los problemas de que adolecen todos los trabajos colectivos gracias a una ordenación sistemática encomiable que permite acudir inmediatamente al pasaje deseado sin necesidad de tener que leer todo el capítulo; esto es posible gracias a un cuidado y pormenorizado índice.

En el segundo volumen se recoge el texto del Tratado de Amsterdam y los textos consolidados de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, un cuadro de equivalencias (necesario por la nueva numeración de éstos) y un índice analítico de materias referidas a los dos tratados citados.

Hecha esta introducción general ante la imposibilidad de reseñar las más de 800 páginas con los comentarios de los 23 autores (7), nos referiremos a aquellos aspectos más destacables.

En el Preámbulo, el profesor Truyol Serra —una de las excepciones a los requisitos exigidos para seleccionar a los autores aun cuando su condición de maestro común de todos ellos lo justifica plenamente—, en unos breves (apenas doce páginas) pero, como siempre, densos y sugerentes trazos nos lleva del mito griego de Europa a la encrucijada actual en que «están en juego la tensión entre la unidad y la diversidad inherente al ser de Europa»,... «y en definitiva, la esencia misma de la conciencia de una Eu-

---

(7) Los profesores que han colaborado son los siguientes (por orden alfabético): Calvo Hornero, Cavero Lataillade, Cuadrado Roura, Díez-Hochleitner, Folguera Crespo, Fonseca Morillo, González Fernández, Illescas Ortíz, Jáuregui Oroquieta, Jiménez de Parga y Masada, Lorca Corróns, Mariño Menéndez, Martínez Cuadrado, Molina del Pozo, Nieto Solís, Oreja Aguirre, Pérez Bustamante, Pérez González, Reinares Nestares, Stoffel Vallotton, Sánchez Bravo, Tamames Gómez y Truyol Serra.

ropa que no tiene otra posibilidad de asumir su papel en la historia fuera de la unión que, tantas veces puesta a prueba en un camino lleno de obstáculos, ha conseguido hasta el presente sortearlos»; para finalizar con un veredicto tan lacónico como lleno de un espíritu de profundo optimismo realista: «Nada, salvo una voluntad política deficiente, impide que Europa siga adelante hacia la meta común» (vol. 1, págs. 14-15).

La parte primera, de «De Maastricht a Amsterdam», comienza con el análisis de los historiadores: la profesora Folguera y el profesor Pérez Bustamante sintetizan los peldaños principales de «la escala de Jacob» (p. 19) que nos lleva a Amsterdam. La perspectiva del constitucionalista es la que aborda a continuación en el capítulo 2 el profesor Martínez Cuadrado, adentrándose en el análisis del poder constituyente de la Unión que concluye con una llamativa advertencia final sobre los peligros de la cooperación reforzada —uno de los aspectos más polémicos del tratado—, y la necesidad de evitar «la destrucción de los tejidos larga y costosamente elaborados a lo largo de décadas de construcción comunitaria (pág. 70).

La primera parte concluye con la visión del político, protagonista personal, si bien desde el plano más institucional de representante de la Comisión en la conferencia intergubernamental. La evolución de ésta, desde el informe Westerdorp hasta la aprobación final por el Consejo Europeo de Amsterdam, paso a paso, es descrita en sus grandes rasgos (los aspectos concretos se recogen en cada capítulo) por Marcelino Oreja, Comisario de Asuntos Institucionales en esos momentos. Pocas veces se tiene la oportunidad de conocer los entresijos de una negociación comunitaria, de los grandes debates de las reuniones formales a las discusiones de pasillo. Así se hace en las más de cuarenta páginas de este capítulo que concluye con un cuadro en que se resumen todas las reuniones celebradas.

La segunda parte del libro tiene por objeto el análisis sistemático del nuevo tratado y es, claro está, la más extensa. Se estudian sucesivamente la estructura del nuevo tratado; sus principios básicos; las medidas (muy limitadas) para aproximar la Unión al ciudadano (entre las que se incluyen las más relevantes, en materia de política social) y para crear un espacio de libertad, seguridad y justicia (incorporación progresiva de parte del tercer pilar y del acervo de Schengen); la también reducida reforma de la política exterior común; las otras políticas; la reforma institucional y de los procedimientos decisorios; y finalmente, un capítulo dedicado a analizar el nuevo procedimiento de integración diferenciada: la cooperación reforzada. El

enfoque es predominantemente descriptivo, dejando para obras posteriores un análisis detenido de los problemas aplicativos que se pueden plantear (singularmente en lo relativo al hasta ahora tercer pilar).

Las partes tercera y cuarta apuntan hacia el futuro. En la tercera se recogen los grandes problemas planteados en el momento de aprobar el Tratado de Amsterdam: unión económica y monetaria, Agenda 2000, ampliación de las Comunidades y marco de seguridad europea. La parte cuarta analiza los escenarios —geográfico, político, jurídico, social y cultural—, en que debe desenvolverse la aplicación del Tratado.

El estudio concluye con un *post-scriptum* del director de la obra, en el que se expone las lecciones que para el Comisario Oreja conviene retener el día después de la aprobación del Tratado. A su juicio, presenta luces y sombras pero en definitiva «no es más que un instrumento «constitucional» que abre una serie de posibilidades (pág. 816)»; se trata de una obra inacabada y con un carácter menos innovador que el Tratado de Maastricht cuyo mayor riesgo es que no se aplique en todo su potencial y que se convierta así en una especie de «nota histórica a pie de página» (págs. 816-817); es también «un pilar central de la gran reforma constitucional a la que la Unión debe dar forma cuasi-definitiva en el próximo decenio» (pág. 817). Sirvan estas sugerentes palabras como invitación a la lectura de esta obra tanto a aquéllos que sientan interés por la evolución de la integración europea como sobre todo a los estudiosos de este fenómeno que caracteriza como pocos el final del siglo que nos deja.