

Preámbulo

EL TRATADO DE LA UNIÓN FIRMADO EN MAASTRICHT

La Unión Europea ha sido construida en base a dos ideas interrelacionadas. La primera idea es el ideal político de que las guerras provocadas por el nacionalismo del Estado quedarían superadas por un acercamiento hacia la unión entre los antiguos contendientes; esta unión se basaría en la segunda idea, constituida por un imperativo económico: con la constatación de que las naciones de Europa hubieran tocado techo en su desarrollo como economías independientes.

El proyecto de crear un Mercado Único en 1993 no es más que el resultado de la suma de ambos principios, al que hay que añadir la irrupción en los dos últimos años de nuevas realidades en la situación de la Unión.

El fin de la Guerra Fría significaba que la Comunidad no podía limitar por más tiempo su campo de acción en la Europa Occidental: los que fueron considerados países neutrales eran ahora partidarios de la entrada en la UE, mientras que los países de la Europa del Este aparecían como miembros potenciales en un futuro próximo. El orden mundial existente desde la Segunda Guerra Mundial se había derrumbado, y si a ello añadimos la reunificación alemana, el resultado es que el proceso de la Unión Europea aparece cada vez más deseable pero también más complejo y preocupante.

La paradoja sugiere que el objetivo de la Unión Europea no puede ser, por el momento, el de constituir un superestado europeo. La dirección adoptada tiene como aspiración el logro de una unión de Estados soberanos, integración según fórmulas nuevas y con matices propios y exclusivos que entrañan diferencias mayores o menores, según los ámbitos de actuación, respecto a los modelos tradicionalmente conocidos tales como los federales y los confederales.

El Tratado de Maastricht sigue la estela del Acta Única Europea, que llevó a cabo la reforma más importante experimentada por el Tratado de Roma de 1957, y creó la Cooperación Política Europea, embrión de la Política Exterior Común. En lo material supuso un paso cualitativamente nuevo. Introdujo el voto por mayoría cualificada

en el Consejo de Ministros –una revolución innovadora para permitir el objetivo del Mercado Interior Único– extiende el número de políticas comunes, tales como la de Investigación, Desarrollo y la de Medio Ambiente, etc.

El éxito del Mercado Único y del Acta Única Europea abrió el camino para que la Comunidad sentara las bases de una Unión Económica y Monetaria, así como de una unión política. La creación de una moneda única es el atributo necesario para un mercado interior sin problemas de funcionamiento.

Ya en 1988, el Consejo Europeo comenzó los preparativos para la elaboración de un nuevo Tratado sobre la Unión Económica y Monetaria. Se acordó la celebración de una Conferencia Intergubernamental especial para comenzar los trabajos del nuevo Tratado en diciembre de 1990.

El tema de la unión política también era sumamente importante. A pesar de que el Acta Única aumentó los poderes del Parlamento Europeo, éste todavía poseía una función meramente consultiva. Con el Mercado Único y la transferencia de más competencias desde los gobiernos y parlamentos nacionales a Bruselas el déficit democrático aumentaba.

Al mismo tiempo, el final de la guerra fría, la unificación alemana y el colapso del comunismo en Europa del Este incrementaban las responsabilidades exteriores de la Comunidad.

En consecuencia, los jefes de Estado y de Gobierno de la por entonces Comunidad decidieron en Dublín, en junio de 1990, que, paralelamente a la Conferencia Intergubernamental para crear la Unión Económica y Monetaria, se celebrara una segunda Conferencia con objeto de establecer una Unión Política. De estas dos Conferencias Intergubernamentales, que se iniciaron en Roma en el mes de diciembre de 1990, nace el Tratado de Maastricht, cuyo objetivo es dar un paso más en la creación de la Unión Europea.

El tratado fue firmado el 7 de febrero de 1992 por los ministros de Asuntos Exteriores de los por entonces doce países comunitarios, tras el acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Cumbre celebrada en la ciudad holandesa de Maastricht del 9 al 11 de diciembre de 1991.

La estructura del mismo es bastante compleja, ya que es el resultado de dos Conferencias Intergubernamentales: una sobre la Unión Política y otra sobre la Unión Económica y Monetaria. Ambas iniciaron sus trabajos de forma simultánea el 14 de diciembre de 1990 en Roma. La falta del necesario consenso político para integrar la Política Exterior y de Seguridad Común y la cooperación judicial dentro del marco comunitario, explica esta complejidad. Por esta razón el único compromiso posible consistió en basar el Tratado en tres pilares:

Los Títulos II, III y IV del Tratado regulaban la Comunidad Europea. El primer cambio simbólico se refiere a la desaparición del adjetivo “económica” (Título II,

artículo G): significa la ampliación de un concepto de organización exclusivamente económica a una concepción más amplia, se pasa a ser una Comunidad basada en el ciudadano y no en el trabajador. La puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria supone el salto cualitativo más importante del Tratado, ya que implica la creación de una moneda única y la gestión centralizada de la política monetaria.

Aunque las competencias de la Unión habían sido modificadas y ampliadas, la importancia del Tratado se refleja primordialmente en la nueva dinámica de la construcción europea que se establece.

El segundo pilar se define en las disposiciones del Título V y se refiere a la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante PESC), que en definitiva no son más que una profundización, por tanto, del carácter intergubernamental del detrimento de la supranacionalidad representada por la Comunidad.

El tercer pilar, que aparece regulado en el Título VI del Tratado, se refiere a la Cooperación Judicial y a los Asuntos Internos. Es también una manifestación del carácter intergubernamental y recoge aquellos temas que hacen referencia a la política de asilo, de inmigración, la lucha contra el tráfico de drogas, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y policial etc., y que antes eran tratados en diferentes ámbitos intergubernamentales (Grupo de Trevi, Acuerdo de Schengen, Grupo ad hoc para la Inmigración etc.)

Abundando en el carácter complejo del Tratado, el Acuerdo Social aprobado por once países se encuentra fuera del mismo, pero utiliza las instituciones de la Unión. En lo que respecta a la PESC y a la Cooperación Policial, el Tribunal de Justicia de la Comunidad no era competente.

En el ámbito institucional fue sin duda, el Parlamento Europeo la institución que vio más acrecentadas sus competencias: en primer lugar, con la introducción del procedimiento de codecisión que atribuye al Parlamento el poder de rechazar de forma definitiva una norma, en el supuesto de que no se tuvieron lo suficientemente en cuenta sus aportaciones; en segundo lugar, con la capacidad del Parlamento de pedir a la Comisión que le presente propuestas legislativas, con lo que adquiere un cierto poder de iniciativa legislativa, aunque sea por vía indirecta; y de control político, toda vez que el mandato de la Comisión se corresponderá con los cinco años de legislatura y el Parlamento deberá dar su dictamen favorable al nombramiento del Presidente y de los miembros de la Comisión.

En cuanto al sistema de la decisión, el voto por mayoría cualificada es uno de los mecanismos más característicos de la Unión Europea, ya que ha permitido la construcción del mercado único y la política de cohesión económica y social. Sin embargo, la unanimidad persiste en algunos ámbitos tales como la adhesión de nuevos Estados miembros, el derecho de establecimiento, la armonización fiscal, la PESC o la política en materia de cooperación judicial y asuntos del interior. La mayoría cualificada requiere la adjudicación de un número de votos a cada país a través de una pondera-

ción en función de la población. Sin embargo, se producen determinados desequilibrios como la sobrerrepresentación de Luxemburgo y la infrarrepresentación de Alemania. Aún los países pequeños son los que están más sobrerrepresentados.

El debate planteado por España, con el apoyo del Reino Unido e Italia, escondía el problema de que cierto número de Estados miembros venían reclamando la necesidad de una reforma institucional de la Unión antes de admitir a cuatro Estados nuevos como miembros de la Unión, con el argumento de que los métodos de trabajo y decisión con 16 socios serían los mismos que en los tiempos en que la Comunidad estaba formada por seis. Sin embargo, en el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 se decidió ampliar sin reformas. España que se había beneficiado de la entonces minoría de bloqueo mediterránea (España -8 votos -, Francia o Italia -10 votos- y Grecia -5 votos - con un total de 23 votos frente a los 76 votos totales y 54 para llegar a la mayoría cualificada) frente a un aumento de 14 votos (los 4 de Suecia y Austria y los 3 de Finlandia y Noruega) que sumados a los 76 anteriores resultarían 90, con lo que la mayoría cualificada se alcanzaría con 74 votos y para la minoría de bloqueo se necesitarían 27 votos.

La importancia en la escena política europea de las entidades regionales fue destacada y reflejada en el Tratado de la Unión con la creación del Comité de las Regiones. Asimismo, el peso creciente que reviste la solidaridad en la Europa comunitaria tiene su reconocimiento en los acuerdos alcanzados en Maastricht con la creación del Fondo de Cohesión, destinado a asegurar una más justa redistribución del presupuesto comunitario a través de las transferencias hacia los países menos prósperos que se destinarían a infraestructuras de transportes y a la protección del medio ambiente.

Por último, la introducción del concepto de ciudadanía europea vino a representar un importante salto cualitativo en el campo de los derechos.

En base a lo antecedente, consideremos llegado el momento de pasar a exponer, siquiera brevemente, los cambios más significativos que viene a introducir el Tratado de la Unión, en relación a los textos originarios que modifica. De esta manera, entendemos que el lector se encontrará en mejor situación de hacer frente al contenido del articulado y a los comentarios que formulamos en el Texto refundido de los Tratados.

El Tratado de la Unión Europea ha rebasado las líneas marcadas en el Acta Única, pero lo ha hecho en un momento de recesión económica, lo que sirvió para contribuir a su difícil adaptación por los sectores menos proclives a que la Unión desarrollase políticas de intervención.

El Tratado llegó también en un momento en que se prefiguraba la más importante ampliación de la Unión, esta vez hacia el Norte y hacia los países más ricos del Continente: Suecia, Austria, Finlandia, Noruega. Finalmente, Noruega no se adhirió a la Unión.

La pérdida de la “e” de “económica” en las siglas hasta ese momento utilizadas para denominar a la Comunidad Económica Europea (CEE), que se transforma,

según el Tratado de Maastricht, en Comunidad Europea (CE) (Título II, artículo G), significa la ampliación de un concepto de organización exclusivamente económico a una concepción política más amplia y más ambiciosa en sus objetivos.

Hasta aquel momento, los esfuerzos comunitarios se habían realizado en el ámbito económico. Desde sus inicios como Comunidad Europea del Carbón y del Acero, pasando por el Mercado Común, se llega al compromiso de establecer un mercado único entre los doce países miembros de la Comunidad de entonces. Este compromiso significa la libre circulación de los factores de producción en todo el territorio comunitario. Los Estados miembros habían tenido que modificar e introducir nuevas normas para abolir todo tipo de trabas y restricciones a la libre circulación, aplicando todo el ordenamiento comunitario, tanto originario como derivado. El nuevo Tratado parte, por tanto, de la existencia de este Mercado Común, imperfecto, introduciendo cambios sustanciales para transformarlo en un Espacio Común.

1. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

1.1. Moneda Única "EURO" y creación de un Banco Central

La UEM se llevará a cabo en tres etapas: la primera comenzó el 1 de julio de 1990, coincidiendo con la libertad de circulación de capitales en el gran espacio europeo. La segunda fase se inició el 1 de enero de 1994 mediante una cooperación cada vez más estrecha entre los Estados miembros sobre los problemas de economía y de moneda. Se pone en marcha esta segunda fase de creación del Instituto Monetario Europeo (IME), reforzando la cooperación de los bancos centrales, coordinando las políticas monetarias con el fin de conseguir estabilidad de los precios. Durante esta segunda etapa, el Consejo, de acuerdo con la Comisión, adoptaría una recomendación por mayoría cualificada respecto a las líneas de la política económica a seguir y realizaría un seguimiento del grado de aplicación en los diferentes países, pudiendo llevar a cabo recomendaciones en su defecto.

Si la fecha de la tercera fase de la UEM no se hubiere fijado antes de 1997, esta tercera fase se iniciará, como muy tarde, el 1 de enero de 1999 (apartado 2 y 4 del artículo 109 J TUE versión Maastricht). A tal efecto, los Jefes de Estado y de Gobierno confirmaban, antes del 1 de julio de 1998 y por mayoría cualificada, qué países de la Unión reunían las condiciones para la introducción de la moneda única.

El otoño de 1998 se estableció como periodo límite para crear un Banco Central Europeo. Coincidiendo con la apertura de la tercera fase de la UEM, el Consejo de Ministros adoptará "los tipos de conversión a los que quedarían irrevocablemente fijadas las monedas respectivas de los Estados miembros y el tipo de intereses irrevo-

cablemente fijo al cual el euro sustituirá a dichas monedas y el ecu se convertirá en una moneda en sentido propio” (antiguo apartado 4 del artículo 109 L).

El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales no podrán recibir instrucciones ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de las instituciones comunitarias, ni de ningún otro organismo (antiguo artículo 107).

En resumen, las implicaciones fundamentales de la UEM son: en primer lugar, la utilización del euro como moneda única, lo que, unido al establecimiento de un tipo de cambio fijo del ecu, suponía la eliminación de toda política de tipo de cambio, ya muy restringida a mediados de los años noventa con el funcionamiento de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo. Este punto es más difícil de aceptar para los ciudadanos de algunos países muy afectados a su moneda tradicional, por ejemplo, la libra inglesa o el marco alemán, pero para otros países suponía una garantía contra el predominio del marco alemán en el sistema.

Según las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993, una moneda única consolidaría el mercado interior, permitiendo una competencia leal y fructífera, aumentará el atractivo de las inversiones comunitarias y extracomunitarias y, de forma general, estimularía el ahorro necesario para financiar los grandes proyectos de infraestructura y permitirá influir positivamente en el sistema monetario internacional, generando mayor estabilidad y poniendo coto a la especulación, siendo necesario para ello recobrar el camino de la convergencia que permitiría elevar el Índice de crecimiento y la creación de empleo en la Unión y conciliar la construcción europea con las aspiraciones de los ciudadanos resaltando las ventajas que derivarían del desarrollo de la Unión. Asimismo, el Consejo Europeo de Bruselas celebrado en octubre de 1993, reiteró el objetivo de la creación de una unión económica y monetaria en los plazos previstos por el Tratado.

Otro momento fundamental fue la creación del Banco Central Europeo (BCE), controlado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales, independiente de las autoridades económicas y responsable de la política monetaria de la Unión. Este punto afecta menos a los ciudadanos, pero encuentra la oposición entre los políticos por la pérdida de poder que significa.

1.2. La convergencia económica

La existencia de una moneda común fue la condición para que las monedas de los países de la Unión pudieran fijarse respectivamente en función de las demás. Para que se instituya el euro fue preciso que las economías de los países de la Unión se aproximaran en sus niveles de inflación, déficit público, deuda pública, tipos de interés..., hasta coincidir en un punto convergente. Este proceso es lo que se denomina “convergencia económica”. Se establecieron ciertos criterios que cada Estado miembro

debía cumplir para participar en la tercera fase de la UEM, con la fijación definitiva de los tipos de cambio. Dichos criterios se basaban en la estabilidad en los precios, el control del déficit de los presupuestos públicos, la estabilidad de las cotizaciones de las monedas y el nivel de los tipos de interés.

Todo ello se precisa en un Protocolo del Tratado que, como establece el artículo 239 CEE, surte los mismos efectos jurídicos que el Tratado propiamente dicho.

En lo que respecta a España, la evolución de los criterios de convergencia llegó a ser posible. Con anterioridad al año 1997 la Comisión realizó sus informes definitivos sobre el grado de convergencia de la economía española a los parámetros de la Unión. Por lo tanto, si se conseguía el logro de formar parte del grupo de países que inician la tercera fase, se obtendrían los beneficios de pertenecer a un grupo de Estados con crecimiento estable, de funcionamiento más eficiente, con ganancias de productividad y reducciones de los costes de transacción. La exclusión de España de este grupo de países significaría no obtener los beneficios, al tiempo que se soportarían los inconvenientes de tener que competir en condiciones cada vez más desfavorables en un mercado abierto. Pero incluso, se pensaba entonces que, si fracasa el propósito de Maastricht y no se llegase a conseguir la Unión Monetaria, España tendría que ajustar sus costes y desequilibrios para poder mantener un crecimiento en su producción y en su renta.

En conclusión, para llegar a consolidar una unión económica y monetaria, era necesario que, en los plazos mencionados, al menos siete países, se hallen cumpliendo las siguientes condiciones:

1. La inflación no puede superar en más de 1,5 puntos la media de los tres países que la tengan más baja.
2. Los tipos de interés no pueden exceder en dos puntos la media de los tres países en que sean más bajos.
3. El déficit público no puede superar el 3% del PIB.
4. La deuda pública no puede superar el 60% del PIB.
5. Mantener durante dos años la moneda en la banda estrecha del sistema monetario europeo (2,25%).

1.3. Regímenes especiales para el Reino Unido y Dinamarca

Dos protocolos al Tratado de Maastricht estipulaban que el Reino Unido y Dinamarca adoptarán posteriormente una decisión definitiva sobre la participación en la tercera fase de la UEM. Así, el Reino Unido no estará obligado o comprometido a pasar a la tercera fase de la UEM sin una decisión unilateral a este respecto tomada

por su Gobierno y su Parlamento. El protocolo precisa las disposiciones que se aplicarán a Gran Bretaña, tanto en el caso de la adhesión tardía a la tercera etapa, como en el caso de no adhesión.

El protocolo relativo a Dinamarca subraya que la Constitución danesa contiene disposiciones que pueden suponer la celebración de un referéndum en dicho país con anterioridad a la participación de dicho Estado en la tercera fase de la UEM.

2. LA DIMENSIÓN SOCIAL. POLÍTICA DEL MERCADO DE TRABAJO

En diciembre de 1989 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión reunidos en la Cumbre de Estrasburgo adoptarían un programa de base sobre la dimensión social y la política del mercado de trabajo. Dicho programa es lo que se conoce como la “Carta Social”, la cual sería posteriormente completada mediante la adopción de una serie de directivas de aplicación relativas a la política del mercado de trabajo y a la política social.

Como resultado de las objeciones británicas (el Reino Unido insistía en la norma de la unanimidad en el seno del Consejo de Ministros), la cooperación intergubernamental terminó por marcar el paso en este ámbito. En un protocolo al Tratado de Maastricht, once Estados miembros se comprometen a proseguir esta cooperación, en tanto que el Reino Unido se mantendrá, hasta nueva orden, al margen de la legislación de la Unión futura en lo que respecta a la dimensión social. Debido a ello este Estado no participará en las deliberaciones de los Consejos de Ministros que traten estos temas.

La Europa Social dividida impuesta por Londres sienta un precedente jurídico preocupante, ya que no solo pone en cuestión uno de los principios básicos de la Unión Europea, sino que cualquier futuro candidato al ingreso podría asumir el Tratado sin verse obligado a respetar las condiciones mínimas sociales establecidas por la gran mayoría de los países de la Unión.

El Protocolo permitirá utilizar las instituciones comunitarias para aplicar las decisiones en materia social aprobadas por once países. Sólo las Directivas que estaban en aquel momento en vigor, referidas casi exclusivamente a la seguridad e higiene en el trabajo, serían de aplicación al Reino Unido y constituyen el único patrimonio social común.

Así pues, hasta ese momento la Unión solo tenía competencias para tomar decisiones en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo, sin embargo, la nueva redacción del artículo 118 del Tratado establece dentro del acuerdo once más uno, que los ámbitos de actuación se amplían a las condiciones de trabajo, información y consulta de los trabajadores, igualdad de oportunidades en el mercado laboral, igualdad de trato entre hombres y mujeres e integración de las personas excluidas del mercado laboral.

El Protocolo va más allá todavía al afirmar que “el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, en los siguientes ámbitos: seguridad social, y protección social de los trabajadores; protección de los empleados en caso de rescisión del contrato laboral; representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios; las condiciones de empleo de los nacionales a terceros países que residían con regularidad en el territorio de la Comunidad; y contribuciones financieras dirigidas al fomento y a la creación de empleo, sin perjuicio de las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo (FSE)”.

Por último, se ha de señalar, en relación a la política de empleo, que, en numerosos ámbitos relativos al mercado de trabajo, once Estados miembros de la Unión se comprometían a poner en práctica el procedimiento de cooperación. Este procedimiento implica dos lecturas en el Parlamento Europeo y la aplicación de la mayoría cualificada en el Consejo de Ministros. En teoría, hacían falta cincuenta y cuatro votos para alcanzar dicha mayoría en el Consejo, pero al no participar Reino Unido en las reuniones, cuarenta y cuatro votos serán suficientes y necesarios.

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas en octubre de 1993 confirmó la creación de una Agencia de la Salud y la Seguridad en el Trabajo, encargada de facilitar a las instancias comunitarias todos los datos relativos a la evaluación de las situaciones y las peritaciones necesarias para la mejora de las condiciones de trabajo.

3. FONDO DE COHESIÓN

Por iniciativa española se instituye un fondo de cohesión (antiguo artículo 130 D TUE) antes de finales de 1993.

Este Fondo de cohesión debe adoptar un sostén económico a la protección del medio ambiente y a las infraestructuras de transporte en las regiones más pobres de la Europa meridional.

De conformidad con una reforma financiera mediante la habilitación a tal fin de una partida de presupuesto de la Unión, los países más ricos tendrán que contribuir más al presupuesto de la Unión.

En el Consejo Europeo de Lisboa, los días 26 y 27 de junio de 1992, dentro del apartado relativo a la financiación futura de la Unión, el Consejo reitera que la cohesión económica y social constituye una dimensión fundamental de la Unión y que deben mantenerse los principios establecidos en 1998 (programación, concentración, asociación y adicionalidad) y que debe simplificarse su aplicación.

El Consejo Europeo decide, remitiéndose a las disposiciones del TUE y a los protocolos anejos, establecer desde el inicio de 1993, y en aquellos Estados miembros en

los que el PNB per cápita sea inferior al 90 por cien de la media de la Unión, el Fondo de cohesión establecido en el Tratado.

El Fondo de Cohesión es finalista, destinándose únicamente a financiar proyectos de la inversión en los campos del medio ambiente y en programas de redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte, con una tasa de cofinanciación comprendida entre el 80 y 85 por cien, no siendo compatibles las ayudas de este Fondo con las de los Fondos Estructurales y no pudiendo rebasar el 98 por cien del gasto total la acumulación de aquellas con otras subvenciones y préstamos de la Unión.

El Consejo de Ministros tuvo que adoptar una decisión antes del 31 de diciembre de 1993 para regular el Fondo, el mecanismo de presentación de los proyectos, condicionalidad, etc., del viejo artículo 104 C del TCE. La dotación del Fondo se fijaría anualmente en los diferentes presupuestos de la Unión y plurianualmente en las perspectivas financieras 1993/99, aprobadas por el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992).

4. POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

De conformidad con las disposiciones del antiguo artículo 2, la Unión tiene por misión promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas, así como un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente. El antiguo artículo 130 S estipula que la política de la Unión en materia de medio ambiente será en adelante adoptada mediante tres procedimientos diferentes:

El procedimiento de cooperación con mayoría cualificada en el Consejo. Este procedimiento de decisión (antiguo artículo 189 C) se pone en práctica para proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, la salud humana, la explotación de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional para hacer frente a los problemas mundiales del medio ambiente (antiguos apartado 1, artículo 130 R y artículo 130 S).

Unanimidad en el Consejo de Ministros. Este procedimiento de decisión se pone en práctica para la legislación fiscal o relativa al ordenamiento del territorio, a los usos del suelo (con excepción de la gestión de residuos), a la gestión de recursos hídricos, así como a las medidas medioambientales que afecten a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía.

El procedimiento de codecisión, con mayoría cualificada en el Consejo de Ministros y un derecho real de veto del Parlamento Europeo. Este procedimiento es aplicable cuando el Consejo de Ministros adopta programas de acción de carácter general en el ámbito de la gestión del medio ambiente.

En otro orden de cosas, y tomando como base el antiguo artículo 130 T del Tratado, ciertos Estados miembros siguen teniendo la posibilidad de conservar o adoptar

una reglamentación más severa o más estricta en materia de medio ambiente que la prevista por la legislación de la Unión.

5. EDUCACIÓN, PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y CULTURA

Es de constatar que en el Tratado aparecen nuevos artículos, algunos de ellos implican el ámbito de cooperación de la Unión, mientras que otros refuerzan las políticas comunes ya existentes.

La política de la Unión en materia de educación tiene por objeto promover una educación de calidad alentando la cooperación entre los Estados miembros. Esta acción se orienta, en particular, a desarrollar la dimensión europea de la educación, sobre todo en el ámbito lingüístico, a favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, y los intercambios entre jóvenes (antiguo artículo 126 TUE). En el ámbito de la educación se aplica el procedimiento de la codecisión: mayoría cualificada en el Consejo de Ministros y derecho real de veto del Parlamento Europeo

La Unión fijara en un nivel elevado la protección de los consumidores mediante la armonización legislativa del mercado interior (antiguo artículo 100 A) y la introducción de una política comunitaria específica de protección al consumidor. La legislación de la Unión en este campo se adoptará en el marco del procedimiento de codecisión según los antiguos artículos 129 A y 189 D del TUE.

La política cultural de la Unión tiene por objeto contribuir al desarrollo de las culturas de los Estados miembros, dentro del ámbito comunitario, contribuyendo de esta manera a su diversidad nacional y regional, pero haciendo hincapié en el patrimonio cultural común. La legislación de la Unión relativa a la política cultural se adoptará por el procedimiento de codecisión. No obstante, se debe subrayar que es la norma de la unanimidad en el Consejo de Ministros la que se aplica (antiguo artículo 128).

6. POLÍTICA DE EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

El texto del Tratado es contundente al establecer que las decisiones del Consejo de Ministros relativas a la PESC se adoptarán por unanimidad (antiguo Título V, artículo J 8). No obstante, para las acciones concretas en este ámbito, el Consejo de Ministros puede decidir por unanimidad en qué asuntos se pueden adoptar decisiones por mayoría cualificada (antiguo apartado 2 del artículo J 3).

La PESC tiene por objeto proteger los valores, los intereses y la seguridad común de los países de la Unión, preservar la paz y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho (antiguo artículo J 1, apartado 2).

La PESC engloba todas las cuestiones relativas a la seguridad de los países miembros e implica, por lo tanto, la elaboración eventual de una política común de defensa “que pudiera conducir en su momento a una defensa común” (antiguo apartado 1, artículo J 4).

Cuando las decisiones y acciones de la PESC de la Unión tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, se pedirá a la Unión Europea Occidental (UEO) que ponga en práctica tales decisiones y acciones (antiguo apartado 2, artículo 4 J).

Por último, es de destacar lo previsto en el Tratado con referencia al hecho de que en el año 1996 se convocaría una nueva Conferencia Intergubernamental con objeto de revisar estas disposiciones (antiguo apartado 6 del artículo J 4 y apartado 2 del artículo N del Título VII).

En las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas en octubre de 1993, se afirma que el desarrollo de la PESC se hará gradualmente y de manera pragmática en función de la importancia de los intereses comunes de todos los Estados miembros. Reitera además el Consejo la concepción de la PESC como el marco que debe permitir que la Unión responda a los nuevos retos suscitados por los graves trastornos registrados en el ámbito internacional. La PESC abarca todos los aspectos de la seguridad y estará encaminada, en particular, a reducir los riesgos e incertidumbres que puedan afectar a la integración territorial y a la independencia política de la Unión y de sus Estados miembros, a su carácter democrático, a su estabilidad económica, así como a la estabilidad de regiones vecinas. El Consejo Europeo pide, para finalizar, al Consejo que elabore prioritariamente las condiciones y modalidades de acciones comunes que deban emprenderse en los siguientes ámbitos: Promoción de la estabilidad y la paz en Europa, Oriente Próximo, Sudáfrica, Rusia y la antigua Yugoslavia.

7. DERECHO DE ASILO, POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y COOPERACIÓN POLICIAL

Parece oportuno reseñar lo aducido en el Tratado en torno a la política de inmigración. En este sentido, si se diera una situación de emergencia de un tercer país, que supusiera un riesgo de súbita afluencia de nacionales de dichos países a la Unión, el Consejo de Ministros podrá, por mayoría cualificada, establecer, durante un periodo que no supere los seis meses, el requisito de visado para los nacionales de dicho país (antiguo apartado 2 del artículo 100 C).

Antes de final de 1995, el Consejo de Ministros de la Unión debía adoptar, por mayoría cualificada, las medidas relativas a un modelo uniforme de visado (antiguo apartado 3 del artículo 100 C).

En cuanto a la política de asilo, en una Declaración aneja al Tratado de Maastricht, los países de la Unión deciden armonizar, para principios de 1993, ciertos aspectos de la política de asilo.

En lo que afecta a la cooperación policial, cabe afirmar que los Estados miembros apoyan las propuestas realizadas por Alemania relativas a la creación de una unidad de vigilancia comunitaria relacionada entre otros ámbitos, con el tráfico de estupefacientes. En 1994, a más tardar, se examinó si hay motivos para ampliar el alcance de la cooperación policial.

Según las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 1993, el objetivo que ha de alcanzarse es que la política de la Unión, con respecto a estas cuestiones sensibles, garantice a los ciudadanos (directamente afectados en su vida cotidiana) no sólo la creación de un espacio sin fronteras que no se hará en detrimento de su seguridad, sino también que esta última quedara mejor afianzada en el futuro gracias a esta cooperación sistemática y organizada entre los Estados miembros.

8. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

Debido fundamentalmente a la petición de España, se introdujo en el texto una nueva parte denominada “ciudadanía comunitaria”. Entre otros aspectos, la ciudadanía europea significa que los ciudadanos de la Unión residentes en otro Estado miembro tienen derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del país en que residan. Esta previsión ha requerido una modificación constitucional en algunos Estados como Francia y España.

Además, los ciudadanos de la Unión tienen también derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro en que residan para las elecciones al Parlamento Europeo (antiguo artículo 8 B).

Asimismo, el concepto de ciudadanía incluye el hecho por el que cuando se encuentran fuera de la Unión, todos los ciudadanos comunitarios podrán acogerse a la protección de las embajadas de los demás Estados miembros si el país de origen del interesado no posee allí ninguna representación diplomática (antiguo artículo 8 C).

Finalmente, reseñar también en el ámbito de la ciudadanía europea la previsión de que todo ciudadano tendrá derecho de petición, es decir, de solicitud, reclamación o queja, ante el Parlamento Europeo y podrá dirigirse al Defensor del Pueblo (antiguo artículo 8 D).

9. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Este principio impregna todo el Tratado de la Unión, en su artículo A afirma que el Tratado marca “*una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*”. También se precisa en este artículo que, en dicha Unión, “las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos”.

Este principio se definía en el antiguo artículo 3 B en el que se afirma que “la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le han sido atribuidas y de los objetivos asignados por el Tratado”, por lo que *en* “los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Comunidad intervendrá solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

Parece evidente que el principio de subsidiariedad debe imponerse dado, sobre todo, que la Unión ni puede ni tampoco parece conveniente que lo haga todo. En tal sentido, el tan debatido principio viene, en definitiva, a significar una garantía para la democracia, una limitación de la Administración de la Unión, así como de los recursos de la Comunidad, y una mejora de la competitividad. Así pues, como manifestara Delors, la subsidiariedad implica, al mismo tiempo, el derecho de cada uno de ejercer sus responsabilidades allí donde mejor pueda llevar a cabo su tarea y el deber de los poderes públicos de proporcionar a cada uno los medios para que se lleve a cabo esa tarea.

No obstante, en caso de litigio sobre el alcance de este principio, se podrá recurrir al por entonces denominado Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para la interpretación de esta definición. Recurso a posteriori, una vez adoptado el dispositivo jurídico, es decir, el Tribunal solo intervendrá como control jurisdiccional en caso de error manifiesto de abuso de poder o clara superación de los límites del poder de apreciación.

Hay que subrayar, además, que el pasaje según el cual la Unión iría hacia formas federales se suprimió en el Tratado, en particular por presiones danesas y británicas.

10. PAPEL DE LOS PARLAMENTOS EN LA UNIÓN EUROPEA

En una de las Declaraciones anejas al Tratado se señala que “es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea”. Para ello conviene intensificar el intercambio de información y los contactos entre los Parlamentos y la Eurocámara. En la declaración siguiente, se “invita al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de Parlamentos”.

11. LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA FIRMADO EN MAASTRICHT

A medida que se profundiza en la construcción europea y se amplía el campo de las competencias de la Unión, que ha de ejercer en el respeto de la subsidiariedad, se

ha procurado un reforzamiento de la legitimidad democrática de las instituciones de la Unión.

11.1. El Parlamento Europeo

11.1.1. *Ampliación de las funciones legislativas*

11.1.1.1. El procedimiento de codecisión

El Tratado de Roma había instaurado el procedimiento de consulta. Limitando la intervención del Parlamento Europeo a la formulación de un simple dictamen para los textos que requerían la unanimidad del Consejo.

Como novedades del Tratado en el ámbito de la Unión Europea conviene destacar las nuevas atribuciones que se asignan a este órgano asambleario. En este sentido hemos de señalar lo siguiente.

El Tratado de Maastricht refuerza netamente las competencias del Parlamento Europeo: por una parte, el Parlamento ve aumentar sus posibilidades de controlar a la Comisión; por otra, su participación en el procedimiento legislativo se intensifica gracias a la ampliación del procedimiento de cooperación (antiguo artículo 189 C) a nuevos ámbitos y a la introducción de un nuevo procedimiento, denominado codecisión, en el que el Parlamento Europeo ostenta un auténtico poder de veto.

El Acta Única ha constituido una etapa importante en el fortalecimiento del poder legislativo del Parlamento Europeo al instituir un procedimiento de cooperación con el Consejo cuando éste tenga que tomar una decisión por mayoría cualificada.

Este procedimiento de cooperación se extiende a dos ámbitos nuevos: Con dos lecturas en el Parlamento Europeo y mayoría cualificada en el Consejo de Ministros (un mínimo de 54 votos sobre 76), se aplica actualmente, sobre todo a las cuestiones relativas al mercado interior. En adelante, este procedimiento se ampliará a la positiva de transportes (antiguo artículo 75), a las ayudas públicas (antiguo artículo 94), a las disposiciones de ejecución relativas al Fondo Social y al Fondo Regional (antiguos artículos 125 y 130 E), a la formación profesional (antiguo apartado 4 del artículo 127), a las acciones medioambientales (antiguo artículo 130 S), a la política de relación con los países en vías de desarrollo (antiguo artículo 130 W) y a la política social y mercado del trabajo (Protocolo al TUE).

El Tratado de Maastricht instaura para un número de campos importantes el procedimiento de codecisión. Procedimiento que confiere al Parlamento el poder de decidir conjuntamente con el Consejo reglamentos, directivas, decisiones o recomendaciones.

El procedimiento de codecisión consta de dos lecturas, un posible mecanismo de conciliación entre el Consejo y el Parlamento Europeo y una eventual tercera lectura. En una primera fase el Consejo, a propuesta de la Comisión y previo dictamen consultivo, preceptivo, pero no vinculante, el Parlamento Europeo adopta una “posición común”. Adoptada dicha posición común por el Consejo se inicia la segunda lectura por el Parlamento Europeo, que puede emitir un dictamen favorable, proponer enmiendas o rechazar la posición común. Si el Parlamento rechaza la posición común del Consejo en segunda lectura el acto no podrá ser adoptado por el Consejo ni siquiera por unanimidad, el rechazo del Parlamento se equipará así a un veto.

En cuanto a las enmiendas del Parlamento Europeo su aprobación por el Consejo requiere, en principio, que sean previamente aceptadas por la Comisión. Si no es así, el Consejo solo puede aprobarlo por unanimidad. Si el Consejo no aprueba todas las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo por unanimidad, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Parlamento, deberá convocar una reunión del Comité de Conciliación, que compuesto por los miembros del Consejo y un miembro igual de representantes del Parlamento, procurará lograr un acuerdo sobre el texto.

Son posibles dos casos:

- El Comité de conciliación aprueba un texto conjunto en el plazo de seis semanas y lo somete después a la aprobación de las dos instituciones. Si el Consejo, por mayoría cualificada, y el Parlamento, por mayoría absoluta, se pronuncian favorablemente, el texto conjunto será aprobado.
- En caso contrario, la propuesta será abandonada o será considerada como no adoptada. La comisión no tiene la obligación de pronunciarse sobre las enmiendas propuestas. Una modificación de sus propuestas no implica unanimidad del Consejo.

Una tentativa suplementaria denominada tercera lectura está prevista para evitar la no adopción de un texto en la fase del procedimiento; se prevé que el Consejo pueda relanzar el procedimiento confirmando por una mayoría cualificada, su posición común inicial con, si es el caso, las enmiendas del Parlamento Europeo. Este únicamente tendría la posibilidad de rechazar el texto en caso de que la oposición persistiese. Si este rechazo no interviene, el texto será definitivamente aprobado. La Comisión, durante una lectura, será reintroducida en el proceso de toma de decisiones según el procedimiento común.

El campo de aplicación de la codecisión está previsto en el Tratado en los siguientes ámbitos: libre circulación de trabajadores y libertad de establecimiento (antiguos artículos 49, 54 y 57), armonización legislativa y reglamentaria en el mercado interior (antiguo apartado 1 del artículo 100 A), programas de acción de carácter general en el ámbito del medio ambiente (antiguo apartados 3 del artículo 130 S), protección de los consumidores (antiguo apartado 2 del artículo 129 A), redes transeuro-

peas, educación (antiguo apartado 4 del artículo 126), cultura (antiguo apartado 5 del artículo 128) y la salud pública (antiguo apartado 4 del artículo 129).

11.1.1.2. El procedimiento de dictamen conforme

El acta Única, había extendido el procedimiento de dictamen conforme –vinculante para el Consejo– a la ampliación de la Unión o a la conclusión de algunos acuerdos de asociación con terceros países, unión de Estados u organización internacional (artículo 238 CEE).

Para avanzar en sentido de fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo, el Tratado ha ampliado este procedimiento:

Para adoptar disposiciones relativas a la uniformidad de los procedimientos de votación en el Parlamento Europeo, en que el Consejo habrá de recomendar su adopción por los Estados miembros (artículo 183.3).

Para definir misiones, objetivos prioritarios y organización de los fondos estructurales, así como sus reglas generales de funcionamiento y coordinación y la creación de un fondo de cohesión económico y social.

Para los acuerdos internacionales que crean un marco institucional específico organizando procedimientos de cooperación; los que tengan implicaciones presupuestarias notables para la Unión o impliquen una modificación de un acto adoptado según el procedimiento de codecisión (artículo 238.3).

11.1.2. *Otras nuevas atribuciones del Parlamento*

También se reconoce al Parlamento Europeo la posibilidad de constituir una comisión temporal de investigación para examinar faltas eventuales en la aplicación del Derecho de la Unión (artículo 138 C).

Se reconoce un derecho de petición ante el Parlamento a los ciudadanos de la Unión o cualquier persona física o jurídica que resida en su territorio.

Por último, se encarga al Parlamento que nombre un Defensor del Pueblo, ante quien los ciudadanos o personas físicas o jurídicas residentes podrán recurrir en caso de estimarse víctimas de una mala administración en la acción de las instituciones (salvo en el caso del Tribunal de Justicia) o de órganos de la Unión (antiguo artículo 138 E).

11.1.3. *Fortalecimiento del control presupuestario por el Parlamento Europeo*

En el Título “Disposiciones financieras” que se refiere en especial al presupuesto, se prevé que el Parlamento Europeo sea consultado antes de que el Consejo promulgue disposiciones relativas a los sistemas de recursos propios de la Unión, cuya adopción recomienda a los Estados miembros.

Según el antiguo artículo 209 CEE, el Parlamento Europeo será consultado sobre las propuestas de textos relativos a los reglamentos financieros en cuanto a la realización y ejecución del Presupuesto o la rendición y verificación de las cuentas. El mismo procedimiento se aplica a las condiciones en las cuales los recursos propios son puestos a disposición de la Comisión o a las reglas según las cuales son organizados los controles de responsabilidades de los inspectores financieros, ordenadores o contables.

Otra innovación en materia presupuestaria consiste en que el Parlamento Europeo puede pedir oír a la Comisión sobre la ejecución de los gastos o el funcionamiento de los sistemas de control financiero. La Comisión debe entregar, en este caso, toda la información necesaria.

11.2. La Comisión

La Comisión dispone, según los Tratados originarios, de un derecho de iniciativa en temas legislativos, asumiendo la responsabilidad de ejecutar las políticas de la Unión y velar por el respeto de los Tratados o de los textos elaborados para su aplicación. El Tratado de Maastricht refuerza estos poderes fortaleciendo la legitimidad de la Comisión.

Una doble investidura democrática: El Parlamento Europeo intervendrá en el proceso de designación de la Comisión por los Jefes de Estado y de Gobierno. A tenor de este procedimiento, los Gobiernos de los Estados miembros designarán, de común acuerdo, previa consulta al Parlamento Europeo, la personalidad que prevén nombrar Presidente de la Comisión.

Los Gobiernos, previa consulta con el Presidente elegido, designarán a las demás personalidades que prevén nombrar miembros de la Comisión.

Los miembros de la Comisión, así designados, serán sometidos, como órgano colegiado, a un voto de aprobación por el Parlamento Europeo. En caso de decisión desfavorable, los miembros de la Comisión serán nombrados de común acuerdo, por los Gobiernos de los Estados miembros.

Un control político ampliado para la Comisión: El control político de la Comisión por el Parlamento está previsto desde el Tratado de Roma. Dicho control se

manifestará a través de la interposición de una moción de censura que obligue, en tal caso, a una dimisión colectiva de la Comisión. El TUE refuerza, por otra parte, el control presupuestario ejercido tanto por el Parlamento Europeo como por el Tribunal de Cuentas, sobre la Comisión.

Poderes ejecutivos: el Acta Única había ampliado los poderes ejecutivos de la Comisión al prever especialmente que el Consejo tenga la obligación (artículo 145) de conferir a la Comisión las competencias ejecutivas de las reglas que establece, entendiéndose, sin embargo, que puede someter el ejercicio de sus competencias a ciertas modalidades y que puede también reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de competencias ejecutivas. La Comisión ejerce esta competencia asistida, en la mayoría de los casos, por comités de tres tipos (consultivos, de gestión y de reglamentación).

11.3. El Tribunal de Justicia

Las principales modificaciones que introduce el Tratado de Maastricht en cuanto al papel del Tribunal de Justicia se refieren al recurso por incumplimiento que puede ser interpuesto por la Comisión o por un Estado miembro cuando estimen que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le imponen directamente el Tratado o el derecho derivado. El TUE introduce a este respecto una modificación sustancial al prever la posibilidad, si un Estado miembro ha sido anteriormente condenado y no pone fin a su incumplimiento, de que el Tribunal de Justicia le imponga una multa a tanto alzado o una multa coercitiva.

Respecto a los recursos de anulación y por omisión que pueden ser interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión, el Tratado reconoce, como novedad, dentro de determinadas condiciones, legitimación activa y pasiva al BCE y al Parlamento Europeo. Cualquier particular puede también interponer directamente un recurso de anulación, aunque solo contra aquellas decisiones que le afecten directamente.

11.4. El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas ha sido considerado en el Tratado con rango de institución, al mismo nivel que las anteriores mencionadas.

Si su composición, su funcionamiento y sus principales misiones se modifican (antiguos artículos 188 A B y C TUE), sus funciones ante las demás instituciones se han incrementado.

Por la entrega al Consejo y al Parlamento de una declaración de fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones relativas a las cuentas de la Unión y de los órganos creados por ella.

Por la presentación a las demás instituciones de un informe anual sobre el ejercicio cerrado, observaciones o informes especiales sobre cuestiones particulares o dictámenes emitidos previa petición de una de estas instituciones.

Por aportar una asistencia al Parlamento Europeo y al Consejo en sus funciones de control y de ejecución del Parlamento.

11.5. El Comité de las Regiones

Como ya quedó expuesto con anterioridad, dentro de las Disposiciones Comunes, (antiguo artículo B), el TUE recoge expresamente el principio de subsidiariedad, que en el antiguo artículo 3 B se define en estos términos:

“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Comunidad interviendrá, conforme al principio de subsidiariedad. Sólo en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

En los Estados descentralizados, cabe extender la virtualidad de este principio, de modo que las actuaciones se llevarán a cabo en aquella escala –regional, estatal y comunitaria– que resulte más adecuada a la índole de los problemas que se vayan a abordar.

Asimismo, el Tratado enuncia en su antiguo artículo 10 A la regla siguiente: “El presente tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas en la forma más próxima posible a los ciudadanos”.

En consecuencia, el Tratado de Maastricht dispone en su antiguo artículo 4.2 que el Consejo y la Comisión estarán asistidos por el Comité de las Regiones.

El artículo 198 A señala que se creará un comité con carácter consultivo compuesto por los representantes de los entes regionales y locales, denominado **COMITÉ DE LAS REGIONES**.

Es así, un órgano consultivo y, por tanto, no decisorio, pero está regulado en la quinta parte del Tratado, el relativo a las Instituciones de la Unión, siendo un órgano de la Unión, no un órgano externo al que se consulta.

En efecto, el antiguo artículo 198 A continúa diciendo que el Comité contará con 189 miembros. Los cuatro grandes países (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido)

tienen 24 miembros cada uno. A España le corresponden 21. Los países intermedios (Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal) tienen doce. A los pequeños (Dinamarca e Irlanda) les corresponde nueve y a Luxemburgo seis. El Consejo Europeo de Bruselas, de 10 y 11 de diciembre de 1993 ha previsto que los nuevos Estados que se adhieren a partir de 1995 les correspondan nueve, a Austria once, a Finlandia nueve y a Suecia once.

Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembros, para un periodo de cuatro años. Su mandato será renovable.

Es importante hacer constar que el carácter comunitario del Comité motiva que, al menos teóricamente, sus miembros, una vez elegidos, no se deban a los intereses regionales o locales que pudieran tener ab initio, sino al interés general de la Unión. En este sentido el último párrafo del antiguo artículo 189 A señala que: “los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia en interés general de la Unión”.

El artículo 198 B dispone que el Comité designara de entre sus miembros al Presidente y a la Mesa, para un periodo de dos años, establecerá su Reglamento interno y lo someterá al Consejo que lo aprobara por unanimidad. El Comité será convocado por su presidente a instancia del Consejo y de la Comisión y podrá igualmente reunirse por propia iniciativa.

El primer párrafo del antiguo artículo 198 B dispone que el Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en el Tratado y en cualquiera otras en que una de dichas instituciones lo estimen oportuno.

Asimismo, el antiguo artículo 198 C establece una cláusula que previenen los efectos de dilaciones excesivas a la hora de emitir dictámenes. En su segundo párrafo dice: “si lo estimasen necesario el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de notificación [...]”. Transcurrido dicho plazo podrá prescindirse del dictamen.

Como se puede apreciar de la lectura de los antiguos artículos 194 a 198 las normas comentadas son muy similares a las correspondientes al Comité Económico y Social. Finalmente, dadas las similitudes entre ambos Comités, existe un protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea (TUE), por el cual se prevé que el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones dispongan de una estructura organizativa común.

En conclusión, y a modo de resumen, es necesario afirmar que, para comprender el papel que está llamado a desempeñar este nuevo órgano, hay que situarlo en el contexto adecuado. Este no es otro que el problema de participación de los entes regionales de los Estados miembros en el proceso de construcción europea. Más concretamente, el problema de la participación de estos poderes públicos internos en la formación y aplicación del Derecho de la Unión.

El transcurso de los años ha hecho del mercado común un complejo mecanismo político-económico, que ha pasado a ser denominada Unión Europea. En esa transformación, los componentes más políticos, integradores, redistribuidores y promotores y, en síntesis, más democráticas han hecho su aparición desencadenando una crisis de crecimiento de la Unión. Maastricht expone esa crisis, es por ello una encrucijada entre un proyecto de liberalización de fuerzas productivas sin más y un proyecto más avanzado de políticas públicas y de cohesión.

La nueva situación en Europa colocó a la UE ante desafíos que debe afrontar, en el ámbito exterior, mediante una nueva concepción con vistas a fomentar la cooperación entre todos los pueblos de Europa; la ampliación de la UE a aquellos Estados europeos donde estén plenamente desarrolladas tanto las instituciones democráticas del Estado de Derecho como las estructuras de la economía de mercado, garantizando el respeto de los derechos humanos, que estén dispuestos a adoptar el acervo de la Unión, incluida la Unión económica y monetaria, y se hallen en condiciones de hacerlo, y que acepten sin reservas el objetivo de la Unión política.

Hasta ahora el espacio económico europeo, que no debe reducir el papel del Tribunal de Justicia y del Parlamento Europeo, facilitará la posible integración de los Estados de la EFTA que desean la adhesión, a la vez que ofrece la oportunidad para una estrecha asociación económica y política entre la UE y los Estados europeos económicamente desarrollados que no desean adherirse a ella, por ejemplo, Noruega, Suiza, etc.

El TUE ha procedido a una reforma limitada de sus instituciones, ha ampliado sus competencias, se ha dotado de nuevos ámbitos de cooperación. Mediante la creación de la Unión Monetaria y Económica y la realización del Paquete Delors II de la Unión podrá fortalecer su cohesión política y social, pero no ha elaborado concepto alguno para sus futuras dimensiones ni una estructura que resulte adecuada.

La integración de los Estados europeos en el marco de la Unión Europea ha demostrado ser un cambio de éxito extraordinario para el desarrollo económico de Europa. La ampliación de la Unión era ineludible, no solo por el interés de los candidatos a la adhesión sino también en interés propio. Está claro que la Unión debía perdurar y mantenerse operativa políticamente. Con su estructura actual la Unión no podía ampliarse sin una nueva reforma, no reunían las suficientes condiciones institucionales y políticas para que ésta pueda dar respuesta adecuada a los nuevos desafíos y, en particular, aceptar en su seno a nuevos Estados miembros. No se persigue que algún día pueda admitir a todos los Estados europeos, pero tampoco se cumplen los requisitos institucionales necesarios para acoger ni siquiera a los Estados que ya habían solicitado la adhesión, ni siquiera con las reformas previstas por el Tratado de Maastricht. Para la acogida de sólo tres nuevos Estados, la Unión tenía que reformar con audacia sus instituciones y procedimientos decisorios.

Por razones políticas y económicas, en un futuro previsible, no podía pensarse en ampliar la Unión más allá del círculo de la EFTA; pero puesto que la Unión por

medio de los acuerdos europeos abrió perspectivas de adhesión a Chequia, Eslovaquia, Hungría y Polonia, debió desarrollar la estructura de sus instituciones y procedimientos decisorios teniendo en cuenta dichas adhesiones.

El Parlamento Europeo había expresado su convicción de que la Unión Europea sólo podía hacer frente a la adhesión de nuevos Estados y los problemas globales a escala europea sobre la base del principio de subsidiariedad e instituciones democráticas plenamente desarrolladas y es por ello que estima necesaria para ello una reforma institucional.

Así, con respecto al Consejo si se mantiene el actual sistema de rotación de la Presidencia del Consejo, con sólo quince Estados miembros transcurrirían siete años y medio hasta que cada administración nacional volviera a asumir la Presidencia del Consejo. Durante este tiempo es inevitable que las administraciones nacionales pierdan los conocimientos y experiencias necesarios, especialmente en el caso de las administraciones nacionales más pequeñas.

La Unión ampliada tendrá también problemas adicionales o agudizados en la labor legislativa: si se debate en el Consejo una cuestión de principio importante, como la entrada en vigor de un acto legislativo y diecisiete Estados miembros y la Comisión exponen su posición a través de una declaración de solo diez minutos, serán necesarias tres horas de debate.

Además hasta ahora se ha evitado el predominio de los grandes Estados miembros a través de la ponderación de votos en el Consejo; sin embargo en la Unión ampliada a la que se adhieren sólo países pequeños o medianos, habrá que evitar que estos Estados puedan lograr con facilidad la minoría de bloqueo, problema que se puede solucionar con una ponderación distinta de los votos de los grandes Estados miembros en relación a los más pequeños en el Consejo o por medio de una nueva definición de las mayorías cualificadas o de las minorías de bloqueo.

Por todo ello sería necesario:

- Redefinir las funciones y el carácter de la Presidencia dentro del respeto del principio de igualdad entre los Estados miembros, teniendo en cuenta, que un ajuste actual del sistema de rotación ya no es practicable en caso de un mayor número de Estados miembros, y que, en particular, ha de disminuirse el papel del Consejo en la representación de la UE frente al exterior.
- Agilizar su conversión en segunda cámara legislativa, en el sentido de una autentica cámara de los Estados, junto al Parlamento Europeo, convirtiéndolo en una institución permanente de la Unión que se reúna públicamente para sus actividades legislativas y decida por mayoría en un procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo, redefiniéndose de acuerdo con nuevos criterios por mayoría cualificada, pero manteniendo la ponderación de votos con vistas a la ampliación de la Unión.

- Reservarle un papel especial en la adopción de disposiciones de ejecución en virtud de instrumentos legislativos decididos por el Consejo y el Parlamento en el marco de una clara jerarquía normativa, puesto que debe mantenerse la responsabilidad de los Estados miembros en la ejecución y aplicación de la legislación de la Unión.

En lo que respecta a la Comisión, si los cinco grandes Estados miembros pueden designar cada uno dos miembros y los demás países un miembro de la Comisión cada uno, ésta tendrá en el futuro veinte miembros o más. No obstante, se plantea la pregunta de si la designación de los comisarios por cada Estado miembro y procedentes de cada Estado miembro se ha de conservar ya que el Tratado les prohíbe en cualquier caso ser representantes de intereses nacionales, aunque mientras se mantenga el principio de que cada Estado miembro nombre por lo menos un comisario, queda abierta la pregunta del equilibrio nacional dentro de la Comisión.

Por lo tanto, las reformas deben encaminarse hacia diferentes puntos:

- La Comisión debe convertirse en el ejecutivo de la Unión Europea y dirigir como tal las actuaciones sobre la base de las disposiciones legislativas de la UE y de conformidad con las directrices del Consejo Europeo.
- Debe reforzarse su capacidad de actuación política y su responsabilidad parlamentaria, en particular en los contenidos de relaciones exteriores.
- Es necesario, a su vez, que represente a la UE en el exterior, en especial ante las estructuras a escala europea, a título individual en los ámbitos de competencias que hayan sido transferidos y, por lo demás, de común acuerdo con la Presidencia del Consejo y bajo el control del Parlamento Europeo, debiendo ser las posibilidades de control de éste similares a la práctica habitual en el ámbito de la política exterior de los Estados miembros.
- La introducción del principio político de responsabilidad sectorial de cada miembro de la Comisión.
- El Presidente de la Comisión, elegido por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo, deberá decidir, de común acuerdo con el Consejo y con el Parlamento, sobre el número de miembros de la Comisión y la composición de la misma.
- Debe existir la posibilidad de designar miembros suplentes de la Comisión en determinados ámbitos de responsabilidad sectorial.

En relación con el Parlamento Europeo en una Unión ampliada a quince o más Estados miembros, que debe atender a los cometidos adicionales que le ha conferido el TUE, la legislación normal no puede seguir siendo el resultado de una cooperación entre las burocracias gubernamentales.

El papel del Parlamento en la legislación de la Unión plantea la cuestión de su representatividad, que se acentuará tras la consolidación de sus derechos en una

Unión tan ampliada: no era posible en aquel momento alcanzar la proporcionalidad de la representación en el Parlamento teniendo en cuenta los poderes insuficientes del Parlamento, pero era indispensable conseguir aproximarse paulatinamente a una representación más justa de la población de los Estados miembros.

Así era conveniente que se incrementara la representatividad en caso de aumento del número de los Estados de miembros, estableciéndose el número de diputados con arreglo al principio de proporcionalidad descendente, según el cual la relación entre este número y el número de habitantes del país de que se trate desciende a medida que aumenta el tamaño de este país.

Además, el Parlamento deberá participar, con iguales derechos e igual peso que el Consejo de Ministros en todos los ámbitos legislativos de la UE y en todas las decisiones relativas a gastos e ingresos y que se refuerce su control en materia de PESC.

Gracias a la ampliación a quince Estados miembros, la Unión pudo incrementar y consolidar las bases de su cohesión económica y social y cumplir así mejor sus tareas en Europa. La nueva situación política y económica en Europa, así como la evolución en los ámbitos económico, científico, tecnológico, ecológico y social plantean no sólo a la Unión sino también a todos los pueblos europeos nuevos problemas y peligros a los que no podrán enfrentarse de forma eficaz contando únicamente con los instrumentos tradicionales del Estado nacional no haciendo valer pretensiones de soberanía.

El TUE constituye, en definitiva, el elemento clave y simbólico de una irremediable opción entre la evolución hacia la Unión, aun contradictoria y con serios déficits políticos, o la involución hacia latitudes desconocidas, que paralizarían, una vez más y no se sabe por cuánto tiempo, el proceso histórico asumido por todos de fortalecimiento de la construcción europea.

EL TRATADO DE ÁMSTERDAM

1. INTRODUCCIÓN

Han pasado más de diecisiete años desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993 y nos encontramos ante una nueva reforma de los Tratados fundacionales. Desde entonces, importantes acontecimientos vinieron transformando la vida de la nueva UE. Entre ellos el más importante, sin duda, fue la incorporación de tres nuevos Estados miembros, Austria, Suecia y Finlandia, con lo que nos encontrábamos ante la realidad de la Europa de los quince. Sin embargo, las perspectivas de que esta cifra se vio pronto aumentada tras la solicitud de adhesión a

la UE de varios Estados de la Europa de Este y algunos de los llamados microestados. Asimismo, tanto el Parlamento Europeo como la Comisión inauguró, en el *interim*, nuevo mandato con arreglo a las normas adoptadas en Maastricht. La necesidad de abordar una reforma en profundidad del sistema institucional comunitario, ya puesta de manifiesto en el propio TUE condujo a la celebración de una Conferencia Intergubernamental cuyo resultado final fue el Tratado de Ámsterdam. En las siguientes páginas analizaremos brevemente el alcance de dicha reforma. Valga por el momento decir que las modificaciones operadas por dicho tratado no han tenido el calado que se esperaba. En cualquier caso, la UE supo, por segunda vez consecutiva, darse un margen de respiro tras laboriosas negociaciones para abordar una revisión que ya no podía hacerse esperar. Aun en periodo de ratificación, el nuevo Tratado de Ámsterdam pretendió, dar una respuesta efectiva a los problemas que preocupaban a los ciudadanos de la Unión. Ese difícil “equilibrio entre ambición y realismo” que, para el Presidente Santer, pretendió formular en el tratado de los Estados miembros y la Comisión, tuvo por delante la complicada tarea de proporcionar un marco adecuado a la UE en los próximos años, contribuyendo de manera eficaz a la resolución de los problemas y a la consecución de los retos a los que aquélla debería hacer frente. Siguiendo fielmente el espíritu de los padres fundadores, las delegaciones en la conferencia intergubernamental colocaron un nuevo jalón en el proceso de “creación continua” que se presenta hoy bajo la forma de Unión Europea. La pregunta que nos vino a la cabeza fue, ¿el método del “paso a paso” siguió vigente, o sería más recomendable explorar nuevos caminos con el objeto de hacer frente a nuevas realidades? Esta fue, a nuestro entender, la cuestión clave en los próximos años, sobre la que hubo que establecer un debate general y en profundidad. Entretanto, dimos la bienvenida a este Tratado de Ámsterdam, el cual forma parte definitivamente de la historia de la construcción europea.

2. EL DEBATE PREVIO A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996

Para la resolución de las cuestiones que las conferencias intergubernamentales de 1991 dejaron pendientes, el Tratado de la Unión Europea previó la celebración, a lo largo de 1996, de una conferencia intergubernamental. A la vista de las dificultades que para su ratificación experimentó el Tratado adoptado en Maastricht, los Estados miembros decidieron que la negociación de la nueva reforma de los Tratados debía hacerse tomando en cuenta en mayor medida el parecer de los ciudadanos. Con este fin, se constituyó el llamado *Grupo de Reflexión* formado por un representante de cada Estado miembro, un representante de la Comisión Europea y dos miembros del Parlamento Europeo. La presidencia del Grupo recayó en el español Carlos Westendorp, a quien correspondió presentar su Informe Final a los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Madrid de 1995. El Informe contenía